

gs gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa n.º 38. junio 2022

M.ª José Aguilar
Eva Antón
Javier Arribas
Carlos Bravo
Antón Costas
Cristina Faciaben
Juan A. Gimeno
Adoración Guamán
Mireia Llobera
Agustín Martín
Cristina Monge
Teresa Montagut
Empar Pablo
Dolores Puga
Carmen Rodríguez
Gregorio Rodríguez Cabrero
Vicente Sánchez
Mariano Sanz
Unai Sordo
Mari Cruz Vicente
Carmen Vidal
Carolina Vidal

CCOO



LOS PILARES DE UN CONTRATO SOCIAL DEL SIGLO XXI

gs gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa n.º 38. junio 2022

CCOO
confederación sindical
de comisiones obreras

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

Dirección:
Jorge Aragón
jaragon@ccoo.es

Coordinación:
Aida Sánchez
aida@ccoo.es

Consejo Editorial:
Marc Andreu
Julián Ariza
Cecilia Castaño
Francisco Carbonero
Salce Elvira
Cristina Faciaben
Álvaro Garrido
Carlos Gutiérrez
Fernando Lezcano
Amparo Merino
Empar Pablo
Carlos Prieto
Fernando Rocha
Vicente Sánchez
Mari Cruz Vicente
Carmen Vidal
Carolina Vidal

Administración:
Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

Diseño:
Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S.A.

**Producción editorial,
maquetación e impresión:**
Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135
Depósito legal: M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta
e interiores:**
Nina Kogan

Ilustración de cubierta:
Composición suprematista
Nina Kogan

índice

Jorge Aragón 11
Notas sobre los pilares de un contrato social del siglo XXI

Unai Sordo 17
La lucha sindical por un contrato social del siglo XXI. Un proyecto en construcción cargado de futuro

Antón Costas 27
Los pilares para construir un nuevo contrato social

Cristina Monge 43
La renovación del contrato social y las enseñanzas de la pandemia

Gregorio Rodriguez Cabrero
Dolores Puga 57
Promoviendo un contrato social intergeneracional equitativo

Cristina Faciaben 79
La dimensión internacional de un nuevo contrato social. 1919, 1945, 2015 ¿2030?

Adoración Guamán 89
Un nuevo pacto social global: retos para el sindicalismo del siglo XXI

Juan A. Gimeno 105
Renovar el pacto social y el Estado de bienestar

Carlos Bravo 123
El papel de las políticas públicas en un contrato social del siglo XXI

Teresa Montagut 147
Democracia, ciudadanía y participación social

Mireia Llobera 161
Las relaciones laborales y la calidad del empleo en un nuevo contrato social europeo

Mari Cruz Vicente 185
La acción sindical y la centralidad del trabajo en la cohesión de nuestras sociedades. Aportaciones de la reforma laboral y temas pendientes

Carolina Vidal
Eva Antón 203
La igualdad de género como pilar de un nuevo contrato social

Carmen Rodríguez 229
Reforzar la escuela pública para educar en equidad

Vicente Sánchez 245
Principales desafíos y estrategias para un mundo en transición

M.ª José Aguilar 261
Por un nuevo contrato social para las migraciones

Mariano Sanz 275
Los compromisos para un desarrollo medioambientalmente sostenible en un nuevo contrato social

Javier Arribas 287
Ciencia e I+D+i: la gran batalla en el nuevo marco de desarrollo internacional entre países

Empar Pablo 301
Estrategia de comunicación para la acción sindical

Carmen Vidal 315
El papel de la participación institucional en la acción sindical

Agustín Martín 327
Los retos organizativos del sindicato en el futuro próximo

APUNTES
Documento de resultados de la 4.ª Conferencia Mundial de Mujeres en 2022 de la Confederación Sindical Internacional: *Un nuevo contrato social para la recuperación y la resiliencia, basado en la igualdad y la equidad (Extracto)* 335

Nota biográfica de Nina Kogan 342

autores

M.ª José Aguilar
Catedrática de Trabajo social y Servicios sociales
Universidad de Castilla-La Mancha
Directora del GIEMIC y del Máster en Inmigración e Interculturalidad

Eva Antón
Filóloga
Técnica del equipo de la
Secretaría de Mujeres, Igualdad y
Condiciones de Trabajo de CCOO

Javier Arribas
Profesor de Economía
Universidad Complutense de Madrid
Coordinador Secretaría de Transiciones estratégicas y
Desarrollo territorial de CCOO

Carlos Bravo
Secretario de Políticas públicas y
Protección social de CCOO

Antón Costas
Catedrático de Política Económica
Universidad de Barcelona
Presidente del
Consejo Económico y Social de España

Cristina Faciaben
Secretaria de Internacional, Cooperación y
Migraciones de CCOO

Juan A. Gimeno
Catedrático de Economía
UNED

Adoración Guamán
Profesora de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social
Universidad de Valencia

Mireia Llobera
Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valencia

Agustín Martín
Secretario de Organización y Extensión sindical de CCOO

Cristina Monge
Profesora de Sociología
Universidad de Zaragoza
Investigadora en gobernanza para la transición ecológica

Teresa Montagut
Profesora de Sociología
Universidad de Barcelona

Empar Pablo
Secretaria de Comunicación de CCOO

Dolores Puga
Científica Titular
Instituto de Economía, Geografía y Demografía
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Carmen Rodríguez
Profesora de Didáctica y Organización Escolar
Universidad de Málaga

Gregorio Rodríguez Cabrero
Catedrático de Sociología
Universidad de Alcalá

Vicente Sánchez
Secretario de Transiciones estratégicas y Desarrollo territorial de CCOO
Profesor de Economía
Universidad Complutense de Madrid

Mariano Sanz
Secretario de Salud laboral y Sostenibilidad medioambiental de CCOO

Unai Sordo
Secretario general de CCOO

Mari Cruz Vicente
Secretaria de Acción sindical y Empleo de CCOO

Carmen Vidal
Secretaria de Participación institucional y
Movimientos sociales de CCOO

Carolina Vidal
Secretaria de Mujeres, Igualdad y
Condiciones de trabajo de CCOO

Jorge Aragón

Notas sobre los pilares de un contrato social del siglo XXI

EL 12.º Congreso de CCOO, celebrado a finales de octubre de 2021, aprobó la ponencia que define las prioridades de la acción del sindicato para los próximos años. La primera de ellas es "intervenir en la dialéctica que confronta los modelos de organización social propiciando, junto a otras fuerzas sindicales, sociales y políticas, un cambio de modelo social y económico a través del cual se reconstruya un contrato social adecuado para los trabajadores y trabajadoras y las mayorías sociales del siglo XXI[1]."

Solo con este mandato de nuestro último congreso quedaría explicado el sentido de este nuevo monográfico de *Gaceta Sindical*. Sin embargo, merece recordar que la reivindicación de un nuevo contrato social ha ocupado un espacio importante en los debates y la acción de nuestro sindicato desde hace tiempo, como explica Unai Sordo en el artículo que abre esta revista.

En la etapa más reciente de nuestra historia, las propuestas de construir un nuevo contrato social estuvieron marcadas por la crisis financiera iniciada en 2007-2008 –la primera crisis general de la globalización: la Gran Recesión– y sus graves consecuencias económicas y sociales en gran parte del mundo, en términos de precarización laboral y la extensión de las desigualdades y la pobreza. Uno de los principales "disolventes" del contrato social, en palabras de Antón Costas, que se fue conformando tras la Segunda Guerra Mundial –el llamado Pacto keynesiano implícito– ha sido el aumento de las desigualdades causado por la implantación de las políticas neoliberales adoptadas desde los años ochenta del pasado siglo, el impulso de una globalización económica sin gobierno ni gobernanza y el creciente poder de las grandes empresas transnacionales, en un contexto de intenso cambio tecnológico.

[1] https://comisionesobreras.congresos.ccoo.es/Documentos/Documentos_12%C2%BA_Congreso_Confederal/Documentos_aprobados

La aparición de una pandemia mundial –la COVID-19– ha puesto de manifiesto más aún su necesidad y su urgencia, subrayando la importancia de defender los bienes públicos y el papel del Estado para hacerla frente con políticas solidarias ante el aumento de las desigualdades y la pobreza, y la necesidad de promoverlas en un escenario político e institucional de cooperación internacional –la necesidad de una provisión generalizada de mascarillas primero o luego de vacunas, y la importancia de consensuar las políticas de restricciones a la movilidad como las que se adoptaron en la UE– frente a políticas nacionales egoístas y de competencia entre Estados, y la importancia de fomentar una mayor participación ciudadana en su planteamiento e implementación, como imprescindible refuerzo de la democracia ante los movimientos de nacional-populismo socialmente excluyentes que la ponen en cuestión.

La invasión rusa de Ucrania y el desarrollo de una nueva guerra en Europa, que algunos pensábamos que era un fantasma enterrado en los oscuros recovecos de la historia, muestra la importancia de reconstruir y renovar un contrato social para un nuevo orden internacional, y entenderlo como una idea-fuerza, convocadora y aglutinadora de movimientos políticos y sociales, entre ellos el sindicalismo de clase, que requerirá tiempo, valentía y generosidad para fomentar valores ciudadanos comunes de solidaridad, igualdad y libertad. Un proceso que sabemos complejo pero dinámico y abierto, que deberemos llenar de contenidos concretos en nuestras acciones cotidianas. Como decía Antoine de Saint-Exupéry: “Si quieres construir un barco, no empieces por buscar madera, cortar tablas o distribuir el trabajo. Evoca primero en los hombres y mujeres el anhelo del mar libre y ancho.” Contribuir a navegar por ese mar libre, abierto y solidario es nuestro compromiso y empeño.

PLANTEAMIENTO DEL MONOGRÁFICO

El monográfico se abre, como se ha comentado, con un artículo de **Unai Sordo** que explica con claridad la importancia y el sentido para la acción sindical de reivindicar un nuevo contrato social, y que da pie a un primer grupo de trabajos que desde distintas perspectivas y de modo poliédrico abordan los principales pilares que deberían sustentar su desarrollo. Un bloque que parte del análisis de **Antón Costas** sobre su función de “pegamento” cohesionador de la sociedad y la necesidad de conformar nuevas políticas, tanto en los procesos de distribución de la renta y la riqueza como en su predistribución y redistribución, y que tiene su continuidad en el análisis de **Cristina Monge** sobre las enseñanzas de la pandemia, que llevan a nuestras sociedades a reconocernos como interdependientes y ecodependientes.

Posteriormente, **Gregorio Rodríguez Cabrero** y **Dolores Puga** abordan su importancia como contrato social intergeneracional; **Cristina Faciaben** su dimensión internacional; **Adoración Guamán** el creciente poder de las empresas transnacionales, los desafíos que supone para el movimiento sindical y la necesidad de políticas supraestatales; **Juan A. Gimeno** estudia el papel del contrato social

para revitalizar el Estado de bienestar y su función en la distribución de la renta en un contexto de profundos cambios económicos, sociales y demográficos; en el que profundiza posteriormente el trabajo de **Carlos Bravo** con su análisis del papel de las políticas públicas, con especial referencia a España. Finalmente, **Teresa Montagut** reflexiona sobre la importancia de la participación ciudadana y de los distintos actores sociales en el desarrollo de la democracia, en la que cobra sentido un nuevo contrato social.

Un segundo bloque de análisis se centra en aspectos más específicos, como la centralidad de las relaciones laborales y la calidad del empleo en su desarrollo, de **Mireia Llobera**; que tiene su continuidad en el artículo de **Mari Cruz Vicente** sobre papel central del trabajo y la acción sindical. **Carolina Vidal** y **Eva Antón** abordan la igualdad de género como elemento esencial de un nuevo contrato social y **Carmen Rodríguez** reflexiona sobre la importancia de la escuela pública para fomentar una educación en igualdad. **Vicente Sánchez** estudia los principales desafíos y estrategias para desarrollar este contrato en un mundo en transición; **M.ª José Aguilar** reflexiona sobre la importancia de los procesos migratorios y las políticas sobre las migraciones, mientras **Mariano Sanz** lo hace desde la defensa de un desarrollo medioambientalmente sostenible, y **Javier Arribas** aporta su perspectiva sobre la relevancia de la investigación y la innovación.

El monográfico se cierra con tres aportaciones estrechamente vinculadas a la acción de los sindicatos de clase, y específicamente al proyecto de CCOO, comenzando con el análisis de **Empar Pablo** sobre las estrategias de comunicación en un escenario marcado por las redes sociales; de **Carmen Vidal** acerca de la importancia de la participación institucional en la acción sindical y su relevancia en el desarrollo de la democracia y, finalmente, el de **Agustín Martín** sobre los retos organizativos del sindicato.

En la sección de Apuntes se recoge un extracto del **Documento de resultados de la 4.ª Conferencia Mundial de Mujeres en 2022** *–Un nuevo contrato social para la recuperación y la resiliencia, basado en la igualdad y la equidad–* organizada por la Confederación Sindical Internacional. Finalmente, se incluyen unas breves notas biográficas de la artista **Nina Kogan**, algunas de cuyas obran ilustran la portada y algunas páginas de este monográfico.

AGRADECIMIENTOS

Todos los monográficos de esta publicación cobran su vida propia en las preguntas a las que buscan responder los análisis que se recogen, y que ayudan a conocer, compartir y comprender mejor el complejo tiempo histórico que vivimos, y a fortalecer nuestros compromisos y nuestra acción como sindicato internacionalista, de clase y solidario.

Los agradecimientos son especialmente necesarios hoy para las personas que nos aportan desinteresadamente sus conocimientos, desde el ámbito de la investigación y el estudio o desde sus responsabilidades sindicales, porque lo hacen en un mundo cambiante marcado por la incertidumbre de una pandemia y pospandemia global, tras una profunda recesión económica de una globalización sin gobierno y en un dramático escenario geopolítico lastrado por una nueva guerra en Europa, difícilmente pensable hace algunos años. Un contexto histórico convulso y revuelto, en el que la construcción de redes en las que compartir conocimientos y compromisos solidarios es más necesaria que nunca. A todas las personas que nos han aportado su trabajo y a las que hacen posible la vida de esta revista nuestro sincero agradecimiento.

Jorge Aragón
Director de Gaceta Sindical. Reflexión y Debate

Unai Sordo

La lucha sindical por un contrato social del siglo XXI. Un proyecto en construcción cargado de futuro

NO es la primera vez que CCOO aborda la necesidad de renovar el contrato social. Y lo ha hecho siendo consciente de que es un proyecto político y social de gran calado histórico, que es necesario tejer en un largo y complejo proceso, y articulándolo con las propuestas del sindicalismo internacional de la CSI y de la CES.

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

También, *Gaceta Sindical. Reflexión y debate,* en su n.º 22 (junio de 2014), "Por un nuevo contrato social", abordaba este tema partiendo del análisis de sus principales características como pacto implícito entre capital, trabajo y Estado que, tras la brutal destrucción ocasionada por la Segunda Guerra Mundial, permitió una larga etapa de crecimiento económico, de estabilidad política y convivencia y cohesión social, en la que se fraguó el proyecto de la Unión Europea (UE) y que logró que el modelo social europeo fuera una referencia y una aspiración para muchos trabajadores y pueblos del mundo: "Un contrato cuyas bases se han ido deteriorando, tanto por los cambios de la globalización sin gobierno –con una mayor movilidad y transnacionalización del capital– como por la opción de políticas neoliberales que tienen su última expresión en las actuales políticas de recortes sociales en la UE que están provocando un desempleo masivo, una creciente precarización laboral y una reduc-

ción de los sistemas de protección social y de los servicios públicos. Una situación que considera inaceptable y que explica que la reivindicación de un nuevo contrato social sea hoy un objetivo común del sindicalismo europeo, consciente de las dificultades para llevarlo a cabo en un contexto muy diferente al existente en la mitad del pasado siglo, pero también convencido de que es la única vía de acción que puede articular de forma unitaria y solidaria las acciones de millones de trabajadores, para lo que es imprescindible tejer una nueva correlación de fuerzas".

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

Muchas cosas han cambiado en los siete años transcurridos desde su publicación. Entre ellas, y en sentido positivo, cabe resaltar la firma en 2015 de los acuerdos internacionales en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de la ONU, o los Acuerdos de París sobre el cambio climático, a pesar de su difícil andadura. Posteriormente, en el desgraciado contexto de la irrupción de la pandemia COVID-19 que ha cambiado radicalmente el curso de nuestra historia, se ha ido extendiendo, más allá de los ámbitos estrictamente sindicales, la necesidad de renovar el contrato social. Una extensión que ha incorporado a numerosos colectivos, intelectuales y analistas, pero que también anuncia el peligro de convertirlo en un "mantra" de moda sin sentido social o, peor aún, en un espacio de manipulación ideológica de la derecha.

Valgan estas reflexiones para fundamentar el interés de un nuevo monográfico de *Gaceta Sindical* sobre este tema. En el último número de la revista, a colación de las políticas laborales impulsadas ante la pandemia, yo mismo señalaba: "El contrato social tiene que partir de algunas de las viejas aspiraciones del movimiento obrero (trabajo con derechos y distribución primaria de la riqueza a través de los salarios, fiscalidad justa y redistributiva, servicios públicos). Pero debe incorporar nuevas realidades producto de procesos como los cuidados a las personas, la digitalización creciente de la actividad económica (y su capacidad disruptiva sobre cómo fijar condiciones laborales o acelerar transiciones de empleo), o la transición a una economía baja en emisiones de CO_2. El envejecimiento de la población española plantea toda una batería de retos. Las futuras tasas de natalidad y/o la integración de futuros pro-

cesos migratorios, exigen repensar las políticas de cuidados y las políticas de orientación, inserción y formación laboral."

Vivimos un tiempo en el que, en mi opinión, se está dando una disputa sobre los modelos de organización social, en la que no siempre se repara. Es verdad que algunos elementos de contexto que nos ocupan en lo inmediato son lo suficientemente graves como para acaparar la atención analítica y postergar las necesarias reflexiones sobre esa disputa tan estratégica: por un lado, las recomposiciones de los marcos geopolíticos globales que ha acelerado la escalada bélica provocada por la invasión rusa de Ucrania; de otro, un creciente cuestionamiento del modelo de globalización económica, cuyos excesos en deslocalización de capacidad productiva se reflejaron dramáticamente en la pandemia. Pero más allá de estos elementos que trascienden la intención de esta introducción, me gustaría hacer algún breve apunte sobre la pugna dialéctica en torno a los modelos sociales a la que hacía referencia.

A grandes rasgos, está en disputa si avanzamos hacia sociedades despiadadas o a sociedades integradoras. A sociedades individualistas, donde las contingencias de la vida de las personas se resuelven en el ámbito mercantil, o a sociedades que a través de un contrato social para el siglo XXI, se doten de recursos y bienes comunes con los que afrontar colectivamente las contingencias vitales que democráticamente queramos cubrir en común. Puede parecer un enunciado casi antropológico… es que, de hecho, lo es.

No quiero entrar en la caracterización de cómo recomponer ese contrato social, pues ese es el objeto de este volumen de *Gaceta Sindical* y para eso contamos con magníficas colaboraciones que profundizarán en múltiples aproximaciones a esa realidad poliédrica que compondría ese compromiso civilizatorio que implica un contrato social.

Solo dos notas. La primera, la pugna por recomponer el contrato social no se debe sustanciar en claves que tengan que ver únicamente con modelos económicos; requiere de una profunda batalla cultural y de las ideas, de manera que la disputa por la centralidad y los sentidos comunes que arraigan en la sociedad son decisivos para anclar socialmente los términos y legitimidades de tal contrato.

La segunda, la política neoliberal impulsada en las últimas cuatro décadas ha sido profundamente performativa. Ha huido de la mera gestión administrativa para tratar de hacer políticas (muchas veces, eso sí, camufladas como neutras o técnicas) encaminadas a modificar la mentalidad y las conciencias de la mayoría social. Modificar el marco de lo deseable por las mayorías sociales.

Friedrich Hayek fue un economista, pero también filósofo y jurista austriaco, que además de ganar el Premio Nobel en 1974, es uno de los máximos exponentes de la escuela austriaca. Escuela de pensamiento económico neoliberal que en el inicio la segunda parte del siglo pasado no dejaba de ser una excentricidad, pero que a posteriori ilustra, hasta retóricamente, buena parte de los discursos más sociópatas del actual neoliberalismo. Apóstoles de ese modelo como él y otros, pronto advirtieron de la necesidad de emprender una batalla por romper las tendencias cooperativas que se abrían paso tras las matanzas globales de la Primera y la Segunda Guerra Mundial, y que habían dado paso, primero al *New Deal* de Roosevelt en los años 30, y al desarrollo de los Estados de bienestar de forma particularmente intensa en las décadas que van de los años 50 a los 70.

El cuestionamiento de esas tendencias cooperativas –que implicaban una mayor intervención del poder público en la economía, una fiscalidad tendente a proveer de una serie de servicios de responsabilidad pública con pretensiones de universalidad, y un pacto de distribución salarial ligado a los modelos de desarrollo *fordista*, con sindicatos y negociación colectiva– fue adquiriendo cada vez más intensidad hasta desembocar en la ofensiva neoliberal que promueven Reagan y Thatcher. Asimismo, la relación de desconfianza del neoliberalismo respecto a la democracia se aprecia palpablemente en la indisimulada simpatía de muchos de sus defensores por las dictaduras latinoamericanas.

Una vez en espacios de poder, bien fuera por la vía democrática o bien por la golpista, las teorías neoliberales impulsaron políticas materiales que además de promover una determinada forma de acumular renta, organizar la empresa y las cadenas de producción o deteriorar la función del poder público en la economía y en la provisión de servicios, modificaron conciencias, sentidos comunes, preferencias sociales.

Recientemente leíamos noticias sobre el recurrente retraso en desplegar centros de atención sanitaria primaria en barrios de reciente construcción de grandes ciudades. Este fenómeno de deterioro de los servicios públicos y, ante su insuficiencia, el fomento del aseguramiento privado, relacionado con un determinado tipo de desarrollo urbanístico recuerda al urbanista italiano Bernardo Secchi cuando afirmaba “los modelos urbanísticos no solo son producto de una política, sino que crean política; no tanto en el sentido de afinidad con una opción concreta, sino en el desarrollo de un visión del mundo, de un modo de estar y de ser. No solo en la relación, de integración o exclusión, entre las diversas clases sociales, sino en cómo los habitantes de esos espacios consideran conceptos como la libertad, la seguridad, la democracia o la cultura”.

Atendamos a una aparente paradoja. Es llamativo el extraordinario esfuerzo que ha realizado nuestro país para salvaguardar el empleo y la economía en la pandemia de la COVID. Las medidas pactadas en el marco del diálogo social han supuesto una movilización de recursos y transferencias en salarios y en diversas prestaciones sociales (incluyendo ERTE, cotizaciones sociales exoneradas y prestación por fin de actividad de autónomos) que, si añadimos la reversión de las reducciones de las pensiones previstas por la reforma del año 2013, suponen una movilización de recursos de en torno al 4,3% del PIB, y continuarán teniendo grandes impactos, sobre todo si se concluyen las medidas para mejorar la estructura de ingresos de la seguridad social y se consolida la suficiencia futura de nuestro sistema de pensiones.

Sin embargo, cabría preguntarse si verdaderamente estas medidas que han mejorado la vida (y en muchos casos han salvado el empleo) de más de 15 millones de personas, han reforzado cualitativamente la idea de la necesidad de un renovado contrato social. Tengo mis dudas de que la optimista visión de que íbamos a "salir mejores", o que tras la pandemia sería inviable cualquier política de deterioro de la sanidad pública, fuera más que inconsciente voluntarismo.

Es más, las y los hijos intelectuales de los sociópatas neoliberales están abordando una fase de rearme ideológico, abundando en la trampa anti-impuestos, mostrando con pocos escrúpulos que incluso durante la peor fase de la pandemia se dedicaron a expoliar (ellos o sus entornos) los recursos comunes, sin tener en apariencia ningún coste electoral. Más bien al contrario.

La reedición de un nuevo contrato social para el siglo XXI no solo tendrá que definir un horizonte teórico de la sociedad deseable, sino que tendrá que hacer compatible el objetivo de ese horizonte con las políticas efectivas que conformen sociedad para ese tránsito. Recientemente se consolidaba en nuestro ordenamiento jurídico la reforma laboral que pactamos sindicatos, organizaciones empresariales y gobierno. El gran logro de la reforma no sería una reducción estadística de la contratación temporal. Sería romper la inercia disgregadora del contrato temporal y el despido como fórmula de ajuste por parte de las empresas ante los cambios (de ciclo económico, productivo, de competencias requeridas, etc.), y sustituirlo por fórmulas integradoras de adaptación del tiempo de trabajo para evitar precisamente esos despidos.

Cambiar de un modelo que ajusta por exclusión (y con sesgos de edad, género…) por otro que afronta los cambios desde la integración. En el primer caso, el trabajador queda inerme en un modelo laboral segmentado y en el que, en el mejor de los casos, aspira a una restitución del derecho vulnerado mediante una reclama-

ción de carácter individual por despido. En el segundo, se genera una dinámica colectiva en la que la negociación sobre cómo modificar el tiempo de trabajo, el tipo de protección social asociado que favorece esa reducción o suspensión de jornada, y la posibilidad de hacerlo mediante vínculos de interés común, refuerzan la vertebración colectiva de la clase trabajadora.

Sirva este ejemplo para incidir en el último elemento al que quiero hacer referencia respecto a la renovación y fortalecimiento de un nuevo contrato social para el siglo XXI: la necesidad de hacerlo mediante procesos de empoderamiento colectivo. La tentación funesta de los espacios de falsa seguridad que oferta la extrema derecha suele tener –o eso se dice– más posibilidad de éxito en la medida que se ofrezca en países o sociedades con escaso desarrollo de los modelos de protección social. Cabría inferir de este razonamiento que a mayor garantía de condiciones de vida, empleo y protección social, menor capacidad de arraigo de fuerzas nacional-populistas reaccionarias. Y esto es cierto… a medias.

En algunos de los países de más altos niveles de cohesión social y un Estado de bienestar más acabado, han arraigado opciones nacionalistas, excluyentes, o basadas en lo que podríamos llamar políticas "de señalamiento": ofrecer seguridades a base de excluir del nosotros, del *demos* de la ciudadanía social a partes del cuerpo social (normalmente en base a razones étnicas y de clase). El caso de Francia, siendo uno de los países del mundo con mayor intervención pública en la economía y con un potente modelo de protección social, es uno de los ejemplos más cercanos, como la inquietante evolución de Marine Le Pen ha puesto sobre la mesa.

Creo que el gran elemento diferencial sobre la capacidad de blindar las sociedades de opciones reaccionarias y promover sociedades inclusivas es el grado de vertebración social existente. El neofascismo del siglo XXI no marcha en columnas militares sobre Roma. Es mucho más penetrante ante el sujeto individualizado, replegado y aislado de la sociedad neoliberal, sin cosmovisiones políticas, que le llevan a ser propenso a la infección reaccionaria del odio, de la exclusión o del concepto opresivo de patria, de homogeneidad sexual o racial, así como de los viejos roles de género. El nacional-populismo cala más donde hay sociedades dislocadas, fragmentadas, sin vínculos comunes, sin militancia política, social o vecinal.

Por eso el sindicalismo de clase es un elemento tan importante para un sistema democrático y a la vez un elemento tan molesto para el poder real. La fortaleza y el reto es que el buen sindicalismo de clase organice a la clase trabajadora en términos de agregación y proximidad, y desde ahí irradiar función representativa, y no al revés.

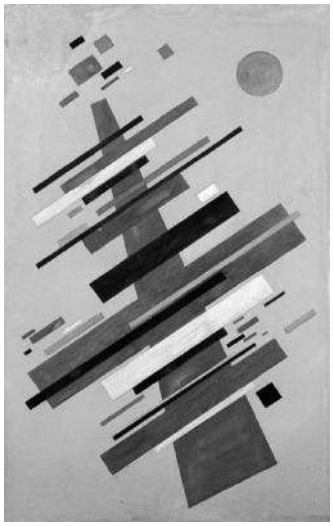
Por agregación me refiero también a integración: “Lo que la empresa ha desintegrado, intégrelo el sindicato” decíamos en la salida de nuestro decimoprimer congreso.

Somos la construcción más genuina de un nosotros que disputa bases materiales, pero que además lo hace desde la construcción de un sujeto colectivo. No es solo un sindicato para la clase trabajadora, sino de la clase trabajadora. No es solo un sindicato que genera derechos que se disfrutan como un cliente disfruta de un servicio, sino que los genera en procesos de empoderamiento colectivo; y lo hace además partiendo del ámbito más impermeable a la participación democrática como es la empresa y el centro de trabajo.

Por eso, este volumen de nuestra *Gaceta Sindical* vuelve a abordar la necesaria renovación del “contrato social”.

Antón Costas

Los pilares para construir un nuevo contrato social



Gran composición suprematista, 1922, Nina Kogan.

El principal desafío que enfrenta nuestro país es el de crear buenos empleos, para más personas y en más lugares del país; especialmente, en pequeñas y medianas ciudades y en el mundo rural. El aumento de la desigualdad y la pobreza que se han incrustado en nuestra sociedad tienen su principal causa en el paro y los malos empleos.

En la medida en que los buenos empleos los crean las buenas empresas, las políticas y reformas orientadas a los buenos empleos tendrán que operar fundamentalmente en las etapas de la producción (o distribución) y de la pre producción (o pre distribución) de la actividad económica. La redistribución (impuestos y gastos sociales) ha de aumentar su eficacia redistributiva, pero, por sí sola, no crea los buenos empleos que necesitamos.

Para lograr ese objetivo, tenemos que construir un nuevo contrato social centrado en los buenos empleos y en las buenas empresas.

EL PEGAMENTO DEL CONTRATO SOCIAL

¿CUÁL es el pegamento que hace que una sociedad pluralista funcione armoniosamente, que el crecimiento venga acompañado de progreso social, que las empresas puedan combinar competitividad con progreso social y que la democracia no caiga en la barbarie del autoritarismo político? Ese pegamento es el contrato social[1].

La noción de "contrato social" es una expresión utilizada por los filósofos políticos y los sociólogos para comprender los orígenes de las sociedades democráticas modernas, su funcionamiento y sus estructuras de poder y, más allá, la psicología de la conducta de los ciudadanos que viven en este tipo de sociedades. Para ello es necesario imaginar un acuerdo en el interior de estas sociedades que ordene las relaciones entre todos los actores y establezca lo que unos se deben a los otros. Un contrato social se basa en el principio de que cada parte de la sociedad se compromete a hacer determinadas cosas a cambio de que las demás también cumplan su compromiso. Es, por tanto, un compromiso basado más en la noción de reciprocidad, de lo que nos debemos los unos a los otros, que en la noción de solidaridad, que no implica ningún compromiso contractual.

Este compromiso recíproco crea una corriente de opinión que favorece la eficacia y la sostenibilidad de las políticas e instituciones del contrato social. Sin esas co-

[1] Ver Costas, A. (2016): *El final del desconcierto. Un nuevo contrato social para que España funcione.* Barcelona, Ariel.

rrientes de opinión, las políticas y reformas no son duraderas y no producen los frutos económicos esperados. Sucede como las semillas que un agricultor esparce sobre la tierra. Si la tierra no está roturada y abonada esas semillas no germinan y no producen los frutos esperados. De la misma forma, las políticas y reformas, si no operan sobre el terreno abonado del compromiso del contrato social no producen los frutos esperados y quedan sometidas al "zigzag" de los ciclos políticos.

El contrato social puede ser real o hipotético, explícito o implícito, tener reglas escritas o normas no escritas de comportamiento. En general, se concibe como un compromiso de aquellos a los que les va bien con el sistema existente con los que tienen el riesgo de quedarse atrás en el disfrute del bienestar y de las oportunidades. En este sentido, el contrato social es una hipótesis necesaria para explicar cómo funciona el consentimiento con la autoridad política y el orden social existente. Ese consentimiento se apoya en la idea de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social.

El concepto de contrato social tiene una larga tradición en el campo de la filosofía política y de la sociología. Los economistas, sin embargo, han sido reacios a utilizarlo. El "principio de simpatía" de Adam Smith, entendido como el supuesto de psicología moral individual necesario para el funcionamiento armonioso de la sociedad comercial del siglo XVIII, podría conectarse con la noción de contrato social. Pero, en todo caso, los economistas de la escuela clásica abandonaron ese vínculo con el contrato social para confiar en la capacidad autorreguladora de los mercados libres para producir la armonía social de la nueva sociedad comercial de los siglos XVIII y XIX. La idea de los economistas neoclásicos era que la dinámica de los mercados libres traería prosperidad para todos, y esta prosperidad generaría el consentimiento con el nuevo sistema capitalista y la armonía necesaria para el funcionamiento de una sociedad pluralista.

No ocurrió así. El capitalismo se reveló como una extraordinaria máquina de creación de riqueza, pero sin habilidad para repartirla. Solo después de la crisis financiera de 1929, la "Gran Depresión" de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial las élites capitalistas entendieron la necesidad de construir un nuevo contrato social. Las izquierdas y los progresistas de la época estuvieron dispuestos a legitimar el capitalismo regulado keynesiano como sistema para la creación de riqueza, pero, a cambio, exigieron que los conservadores y liberales se comprometieran aceptar nuevos impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza y a apoyar la creación de un nuevo Estado social con dos objetivos básicos. Por un lado, acabar con la "pobreza de mayores" mediante nuevos programas de gasto social (sistema sanitario público, seguro público de paro, sistema público de pensiones). Por otro, fomentar la igualdad

de oportunidades (sistema educativo público). En el caso norteamericano ese contrato social se materializó en el *"New Deal"* rooseveltiano. En Europa, en el "Estado del Bienestar".

Ese contrato social de posguerra actuó como un pegamento social que civilizó al capitalismo y lo reconcilió con el progreso social y la democracia. El resultado fue la aparición de las grandes clases medias y la expansión de la democracia. Todo funcionó bien durante los "Treinta Gloriosos" años que siguieron. La desigualdad se redujo a niveles social y políticamente soportables. La industrialización permitió elevar la productividad de los trabajadores, muchos de los cuales emigraron desde las zonas rurales. La economía suministró puestos de trabajo estables y salarios decentes que, aunque no permitían hacerse ricos, si permitieron a muchos trabajadores aspirar a una vida de clase media.

España construyó un contrato social de ese tipo en la segunda mitad de los setenta, en el inicio de la Transición a la democracia, con los llamados "Acuerdos de la Moncloa" del año 1977 y la Constitución de 1978. Las fuerzas progresistas de centro izquierda aceptaron el sistema de economía de mercado como base del funcionamiento de la economía y los conservadores aceptaron apoyar un nuevo estado social (o de bienestar) que repartiese mejor la prosperidad económica[2].

Sin embargo, a partir de los años ochenta del siglo pasado, a medida que ese pegamento se fue secando, el crecimiento económico dejó de ser sinónimo de progreso social, el capitalismo corporativo global dejó de ser inclusivo, la confianza en la democracia comenzó a manifestar déficits importantes y retornó el autoritarismo político.

A mi juicio, el disolvente del contrato social del siglo XX ha sido la elevada desigualdad, en sus diversas dimensiones: ingresos, riqueza, oportunidades de empleo y acceso a servicios públicos fundamentales para la ciudadanía moderna, que ha vuelto a inocularse en el sistema socioeconómico a partir de finales de los años setenta del siglo pasado.

[2] Costas, A. (2018): "Ruptura del contrato social y pérdida de legitimidad del sistema de economía de mercado", en Pendás, B. (Dtor): *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas.* Tomo V. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

FUENTES DE LA DESIGUALDAD

Las causas del problema distributivo no son, como muchas veces se dice, la ralentización del crecimiento y de la productividad. Ha habido crecimiento y aumento de productividad en las últimas décadas, pero los salarios reales se han estancado o han crecido por debajo de la productividad.

No hay, por lo tanto, en las fuerzas económicas y tecnológicas ni en la globalización nada fatalista que haya de conducir inevitablemente a la desigualdad, a la pérdida de progreso social. El problema distributivo tiene sus fuentes en el funcionamiento interno del propio capitalismo y de las tendencias que operan dentro de las grandes corporaciones globales que lo conforman. El capitalismo corporativo mudó su piel a partir de los años ochenta del siglo pasado[3], y con ese cambio la desigualdad volvió a desatarse, como ocurrió hace un siglo, en el primer tercio del siglo XX.

En este mal funcionamiento de la distribución han tenido una responsabilidad esencial dos tipos de fenómenos. Por un lado, el viraje que tuvo lugar en los años sesenta y setenta del siglo pasado en la concepción de cuál es el propósito que legitima socialmente la empresa y, por extensión, el capitalismo corporativo. Por otro, las tendencias estructurales a la concentración y el monopolio que volvieron a acentuarse alrededor de las mismas fechas. Veamos con un poco más de detalle cómo se produjeron estas dos transformaciones.

Una idea que hizo descarrilar al capitalismo

En 2020 se cumplieron cincuenta años de la publicación de un ensayo que mudó la piel del capitalismo contemporáneo. El autor fue Milton Friedman, uno de los fundadores de la Escuela de Economía de Chicago y laureado con el premio Nobel de Economía en 1976. El ensayo se titulaba “The Social Responsability of Business is to Increase its Profits”. Se publicó en el número del 13 de septiembre de 1970 de *The New York Times Magazine.*

[3] He abordado esta cuestión en varios trabajos recientes escritos en colaboración con Xosé Carlos Arias, de la Universidad de Vigo: Arias, X. C. y Costas, A. (2018): *La nueva piel de capitalismo.* Barcelona, Galaxia Gutemberg. También Arias, X. C. y Costas, A. (2021): *Laberintos de la prosperidad.* Barcelona, Galaxia Gutemberg.

La idea que transmitía era, a la vez, simple y poderosa: la única responsabilidad social de las empresas es maximizar sus beneficios. Esta idea, que en el contexto de la época podía tener cierta razón, en el caso que los directivos se dedicasen a hacer filantropía corporativa con los recursos de los accionistas, acabó convirtiéndose en el mantra de que el único criterio para juzgar la buena gestión empresarial era "maximizar el valor para los accionistas".

Este es uno de los ejemplos que mejor ilustran la categórica afirmación de John Maynard Keynes cuando, en el último epígrafe de su *Teoría general*, publicada en 1936, escribe que "… las ideas de los economistas (…), tanto cuando son correctas como cuando son erróneas, tienen más poder de lo que comúnmente se piensa... (porque), tarde o temprano, son las ideas, y no los intereses creados, las que son peligrosas para bien o para mal" (Keynes, 1936). En este caso, esa influencia ha sido para mal.

La primacía absoluta de los accionistas ha hecho descarrilar al capitalismo corporativo global, sacándolo de la vía del progreso económico y social en la que había entrado tras las reformas llevadas a cabo después de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial.

Poder de mercado, salarios, empleo y desigualdad

La otra fuente del problema distributivo es el creciente poder de mercado que han adquirido un pequeño grupo de corporaciones globales dentro de cada industria. Un siglo más tarde, el capitalismo ha vuelto a adquirir uno de los rasgos que le caracterizaron durante las décadas finales del siglo XIX y primeras del siglo XX: una elevada concentración empresarial en la mayoría de los sectores tradicionales de la vieja economía, así como la creación de monopolios en actividades de la nueva economía relacionadas con las tecnologías de Internet.

Muy probablemente, esta tendencia a configurar formas de mercado en las que un sector o industria está dominado por una sola empresa (monopolio) o por un pequeño número de empresas (oligopolio) se va a ver acentuada con la crisis económica que seguirá a la crisis sanitaria de la COVID-19 y a la guerra de Ucrania. Ya sea por la vía de la desaparición de muchas empresas, o por las dificultades para sobrevivir de otras, es muy probable que se produzca una nueva oleada de fusiones y adquisiciones de empresas que acentúe la concentración sectorial.

Las implicaciones económicas de esta creciente oligopolización son de diferente naturaleza. Algunas se relacionan con el funcionamiento de las industrias (barreras de entrada, reducción de números de competidores, débil productividad, baja inversión, pérdida de capacidad innovación y dinamismo económico). Otras son de naturaleza socioeconómica (bajos salarios, precarización empleo, desigualdad de renta y riqueza)[4].

El vínculo entre concentración empresarial, salarios y empleo ha permanecido olvidado en el análisis económico durante las últimas décadas. Pero las implicaciones macroeconómicas de los bajos salarios sobre la demanda agregada de la economía y sobre el crecimiento a partir de la crisis financiera de 2008 han hecho resurgir el interés por este vínculo. Este estancamiento de los salarios ha sorprendido tanto a los macroeconomistas como a los banqueros centrales, preocupados por las tendencias deflacionistas de la economía.

En este contexto, tiene interés releer a Joan Robinson, la economista británica perteneciente al círculo de economistas próximos a John Maynard Keynes, y la primera mujer en ocupar una posición docente en economía en la Universidad de Cambridge. Frente al modelo de competencia perfecta que defendía la escuela clásica, Joan Robinson desarrolló una teoría de la competencia imperfecta. Su libro *The Economics of Imperfect Competition,* publicado en 1933, fue toda una revolución intelectual en economía.

Según Robinson, bajo competencia perfecta las empresas pagan a sus trabajadores un salario igual al valor de la última unidad producida. Un empleador no podría pagar menos porque otra empresa sería capaz de pagar un poco más hasta el nivel donde el salario se igualaría con lo que la empresa podría obtener por la última unidad vendida. La última unidad vendida, la unidad "marginal", determina el valor de lo que el trabajador ha producido, lo cual, a su vez, determina el salario.

Pero Robinson señaló que, si los mercados son imperfectamente competitivos, algunas empresas pueden tener "poder de mercado" que les permita obtener rentas económicas extraordinarias debido a que no son totalmente eliminadas por la competencia. Robinson desarrolló una teoría del "monopsonio" para referirse a la capacidad que las empresas con poder de mercado pueden aplicar en la determinación de los salarios en el mercado laboral. Este poder de monopsonio es simétrico al tér-

[4] Ver Costas, A. (2020): "El creciente poder de mercado de las grandes empresas; implicaciones económicas", en *Dossieres EsF,* n.º 39.

mino más familiar de poder de monopolio, que permite a las empresas con poder de mercado fijar un precio a sus productos por encima de sus costes, obteniendo así un beneficio de monopolio. De la misma forma, el poder de monopsonio permite a los empleadores pagar a los trabajadores menos del valor de su producción, obteniendo por este lado también un beneficio extraordinario.

En la actualidad existe una amplia investigación económica de carácter empírico cuyos resultados vinculan la concentración empresarial con la caída de los salarios, precisamente en la dirección de lo pronosticado por el análisis teórico de Robinson. De hecho, los oligopolios con mayor nivel de beneficios son los que han experimentado un menor crecimiento de los salarios. Los trabajos publicados a partir de 2015 por Jason Furman y Peter Orszag (el primero presidió el Consejo de Asesores Económicos y el segundo fue director de la Oficina Presupuestaria del Congreso) han puesto de manifiesto los fuertes vínculos que existen entre poder de mercado, débil competencia y aumento de la desigualdad[5]. A partir de esos trabajos pioneros, ha surgido una abundante investigación que aporta evidencia empírica muy fuerte sobre los efectos macroeconómicos del poder de mercado sobre el aumento de la desigualdad en las economías desarrolladas. Los efectos de la concentración y el monopsomio sobre la presión a la baja de los salarios y la pérdida de calidad del empleo (temporalidad) han sido comprobados también para varios países europeos, incluido España[6].

En la medida en que la apropiación de rentas salariales y la mala calidad del empleo surgen de un desequilibrio entre la capacidad de negociación entre empleados y empleadores, un camino que recomendaría Robinson sería aumentar el poder de negociación de los trabajadores. Una vía es través del fortalecimiento de los sindicatos. Otra es una legislación que sitúe a los trabajadores en una posición de mayor igualdad con los empleadores, por ejemplo, dándoles entrada en los órganos del gobierno de las empresas. En esta línea van las propuestas de reforma del capitalismo de la congresista demócrata norteamericana Elizabet Warren o las propuestas de los conservadores británicos.

Pero la recomendación principal que surge del análisis de Robinson para remediar el problema de los bajos salarios y la desigualdad inherente se orienta a eliminar

---

[5] Furman, Jason y Orszag, Peter (2018): "A Firm-level Perspective on the Role of Rents in the Rise in Inequality", en Presentation at "A Just Society" *Centennial Event in Honor of Josep Stiglitz. 2015*. Columbia University Press.

[6] Bassanini, Andrea, *et al. (2022): Labour Market Concentration, Wages and Job Security in Europe.* FEDEA. Documento de Trabajo 2022/04.

la fuente principal del poder de mercado de los oligopolios a través de un aumento de la competencia. Este camino coincide con lo que vienen proponiendo tanto organismos internacionales como la OCDE o las propuestas de gran número de economistas. Por un lado, reformar los mercados de bienes y servicios para eliminar las barreras de entrada y otras cláusulas de los contratos de directivos y empleados que limitan la competencia, y reformar la legislación de patentes. Por otro, reformar y fortalecer la política de defensa de la competencia en todos los sectores de la economía.

La reforma de la política de defensa de la competencia juega un papel muy importante en el caso del poder de mercado de las empresas tecnológicas y las plataformas digitales. Esta es una nueva realidad que no existía en las décadas finales del siglo pasado. La tradicional política antimonopolio, consistente en su división, no parece la más adecuada a la naturaleza de los nuevos monopolios digitales. Una vía alternativa sería tratar las plataformas digitales como empresas de servicios públicos (*public utilities*) en la que los datos de sus clientes fuesen de acceso libre a otras empresas. También es sugerente el camino emprendido por las agencias de competencia nacionales de Europa y de la propia Comisión Europea para modernizar y adaptar la política de competencia a la nueva realidad digital.

En esta modernización, la política de competencia debe ampliar su foco de atención convencional sobre el bienestar de los consumidores para abarcar las implicaciones macroeconómicas relacionadas con los impactos del poder de mercado sobre la desigualdad y los salarios bajos. En particular, en el caso de los oligopolios tecnológicos y las plataformas digitales. Como he señalado más arriba, los trabajos de Jason Furman y Peter Orszag han puesto de manifiesto los fuertes vínculos que existen entre poder de mercado, débil competencia y aumento de la desigualdad. Resultados que han sido contrastadas por otras investigaciones recientes.

En este inicio del siglo XXI, como ocurrió a inicios del siglo pasado, el creciente poder de mercado de las grandes empresas es uno de los grandes retos de nuestro tiempo. Sus implicaciones económicas sobre los bajos salarios, la precarización del empleo y la desigualdad, además de otros efectos sobre el comportamiento que se analizan en el campo de la economía industrial, merecen la atención prioritaria de los economistas, de las autoridades de defensa de la competencia y de los gobiernos.

LOS BUENOS EMPLEOS VIENEN DE LAS BUENAS EMPRESAS

Si el problema de la desigualdad viene del mal funcionamiento de la producción, un aumento y mejora de la redistribución no resolvería por sí sola el problema de los buenos empleos. Para revertir las tendencias desigualitarias necesitamos mejores empleos, para más personas y en mayores lugares del país. Especialmente en pequeñas y medianas ciudades y en el mundo rural.

Ahora bien, ¿quién crea buenos empleos? La respuesta obvia e inmediata es: las buenas empresas. Empresas innovadoras, productivas y con propósito social y medioambiental. Fortalecer y aumentar el número de proyectos empresariales sostenibles es un requisito fundamental para responder al desafío de los buenos empleos.

En una economía y en una realidad empresarial como la española, donde en la actividad económica predomina la terciarización y en la estructura empresarial las pymes y las microempresas, que son las que más empleo crean, especialmente en las pequeñas y medianas ciudades y en el mundo rural, necesitamos políticas y reformas que fortalezcan las buenas empresas, independientemente del tamaño que tengan.

LOS PILARES DEL NUEVO CONTRATO SOCIAL

El cuadro 1 identifica los tres pilares del contrato social según las fases de la actividad económica (pre producción, producción y post producción) e identifica, a modo de un “menú” sencillo de políticas y reformas que, en cada pilar, permiten construir ese contrato.

CUADRO 1

Los tres pilares del nuevo contrato social
"Menú" de políticas para la lucha contra la desigualdad

		Etapa de la economía en que interviene la política		
		Predistribución (Preprodución)	**Distribución (Producción)**	**Redistribución** (Posproducción)
Tipo de desigualdad sobre la que queremos actuar	**Rentas Bajas**	➢ *Invertir cuidados Infancia: preescolar; erradicación pobreza infantil* ➢ *Invertir en jóvenes: Escuelas 2º oportunidad + Formación Dual + alfabetización digital*	➢ *Salarios mínimos* ➢ *Negociación colectiva* ➢ *Fondo estatal para garantía de empleo* ➢ *Políticas activas empleo* ➢ *Reglas de reparto costes de las recesiones: ERTE*	➢ *Rentas mínimas (Ingreso mínimo vital)* ➢ *Renta de inserción* ➢ *Alfabetización digital mayores* ➢ *Pensiones justas* ➢ *Economía cuidados*
	Rentas Medias	➢ *Inversión en Vivienda alquiler asequible para emancipación jóvenes* ➢ *Inversión Educación superior dual* ➢ *Democratizar el talento*	➢ *Fomento Buenas empresa* ➢ *Políticas industria., I+D+i, desarrollo centradas territorio* ➢ *Nuevas funciones Estado: regulación tecnología + ...*	➢ *Transferencias de capital para inicio de actividades de jóvenes* ➢ *Seguros público-privados contra pérdida temporal de ingresos*
	Rentas Altas	➢ *Impuesto de sucesiones y altos patrimonios para financiar políticas de dotación para la infancia y los jóvenes*	➢ *Defensa de competencia y lucha antimonopolio* ➢ *Proporcionalidad sueldos directivos; prohibición cláusulas no competencia* ➢ *Democratizar innovación*	➢ *Impuesto mínimo sobre beneficio corporaciones + tributación en los países* ➢ *Eliminación paraísos fiscales*

Fuente: Arias, X. C. y Costas, A. (2021): *Laberintos de la prosperidad.* Barcelona, Galaxia Gutemberg.

En el pilar de la producción necesitamos experimentar con tres tipos de nuevas políticas. En primer lugar, hay que ensayar con políticas que fortalezcan el equilibrio de la negociación laboral y de salarios mínimos. En segundo lugar, políticas industriales estratégicas, de desarrollo y de innovación centradas en los territorios y en las comunidades más afectados tanto por la pérdida de prosperidad en las décadas anteriores como por las amenazas ahora de las transformaciones vinculadas a los procesos de descarbonización y de digitalización. En tercer lugar, también políticas de defensa de la competencia y antimonopolio en los mercados de bienes y servicios hoy alterados por la concentración y el poder de mercado que se ha producido en la mayoría de sectores tradicionales y en los nuevos monopolios digitales.

Una nueva función del Estado será la regulación de la tecnología para orientarla a la mejora de la productividad e innovación de los trabajadores y no a su sustitución por robots. Una función que no dejará de crear, como ocurrió en los años cuarenta con las nuevos funciones redistributivas y regulatorias del Estado, el temor a un

nuevo Leviatán. Pero este riesgo no tiene por qué producirse, siempre y cuando las nuevas funciones regulatorias del Estado vengan acompañadas del fortalecimiento del activismo de la sociedad civil.

En el pilar de la pre producción, necesitamos políticas e instituciones pre distributivas, que mejoren tanto las capacidades de las personas para desenvolverse a lo largo de sus vidas laborales en mercados de trabajo más flexibles y digitales, como políticas e instituciones que desarrollen mejor la labor de emparejamiento entre oferta y demanda de empleo.

Sin olvidar el tercer pilar de la redistribución, lo que aquí he sostenido es que los dos pilares del nuevo contrato social que necesitan ser fortalecidos son el de pre producción y el de la producción. Ambos son las claves de bóveda para crear buenos empleos.

REVISTA DE TROPAS

¿Es posible construir un contrato social de este tipo? De forma inesperada, la crisis sanitaria y económica provocada por la COVID-19 ha creado un momento de oportunidad para un contrato social para la prosperidad inclusiva.

La COVID-19 (y probablemente también la guerra de Ucrania) ha contribuido a crear un nuevo “zeigeist”, un nuevo clima de la época post pandémica. Este nuevo clima surge de dos realidades que estamos viviendo. Por un lado, el fuerte sentimiento de vulnerabilidad y contingencia de la vida humana que ha traído la COVID. Este sentimiento de vulnerabilidad humana e incertidumbre radical crean, utilizando la terminología del filósofo político John Rawls, un “velo de ignorancia” frente al futuro que nos hace más racionales y proclives a apoyar nuevas políticas e instituciones de socialización de la incertidumbre.

Por otro lado, la ruptura de las cadenas globales de aprovisionamiento provocada por las medidas contra la COVID-19 ha creado una percepción de fragilidad e inestabilidad de la globalización tal como la conocemos. Esta incertidumbre provocada por la pandemia de salud se ve intensificada por la que provoca la inevitable doble transición digital y verde. Y ahora por la incertidumbre existencial que trae la guerra de Ucrania, con sus consecuencias claras aunque de momento indefinidas sobre el fin del orden geopolítico de la postguerra.

Esta elevada incertidumbre radical frente al futuro está provocando un doble reequilibrio en la economía internacional. Por un lado, entre la globalización tal como la conocemos y las políticas nacionales y europeas, en favor de las segundas. Por otro, entre mercado y Estado, en favor del segundo. Los fondos *Next Generation UE* (NGUE) y los planes nacionales de recuperación y transformación son la expresión más evidente de estos nuevos reequilibrios. En este caso, en favor de nuevas políticas industriales y de innovación estratégicas. El NGUE es la expresión de una nueva legitimidad para este tipo de políticas que habían permanecido en el ostracismo político y académico en las últimas décadas.

La pandemia ha creado, por tanto, condiciones objetivas para la construcción de un contrato social post pandémico centrado en la búsqueda de la prosperidad inclusiva, tanto social como territorial[7].

De vez en cuando los países se paran a revisar sus trayectorias seguidas en el pasado y a repensar su futuro. Esos momentos acostumbran a coincidir con las grandes crisis económicas. Ocurrió así después de la Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial. En esa ocasión las democracias occidentales rectificaron el rumbo desigualitario del modelo liberal de las décadas anteriores y construyeron un nuevo contrato social que dio lugar a los "Treinta Gloriosos" años que le siguieron. Ocurrió algo similar, pero en una dirección político económica opuesta, con las crisis energéticas y económica de la década de los setenta. En esta ocasión los conservadores y liberales ofrecieron a la sociedad un contrato neoliberal basado en la promesa de que mercados libres, incluyendo los mercado de trabajo, y la globalización sin controles, después de una primera etapa de desigualdad acabarían trayendo prosperidad para todos (*Trikling Down Theory* o teoría económica del rebose). Pero esa promesa nunca se cumplió y el resultado de ese contrato social son los inaceptables niveles de desigualdad actuales.

¿Traerá las crisis de la COVID-19 y de la guerra de Ucrania un impulso similar al de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial que permita construir un nuevo contrato social postpandémico que, además de reducir la desigualdad y la pobreza a niveles social y políticamente tolerables, afronte los problemas emergentes de salud pública, de la digitalización y del cambio climático? No es posible predecir el futuro; entre otros motivos, porque no existe. Pero la crisis de la COVID-19, parece

[7] Ver la fundamentación de esta idea en Arias, X. C. y Costas, A. (2021): *Laberintos de la prosperidad.* Barcelona, Galaxia Gutemberg.

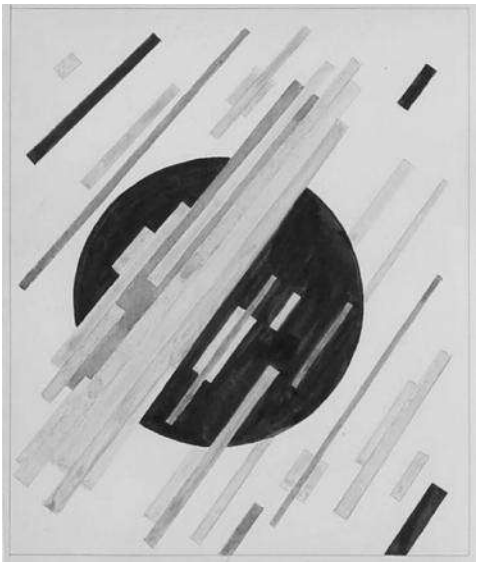
estar creando un nuevo “zeitgeist”, un espíritu o clima de una nueva época. Un clima cargado de urgencia y de ambición de cambio dirigido a construir un nuevo contrato social basado en la prosperidad inclusiva.

Probablemente el impulso político más intenso e inmediato para este nuevo contrato social vendrá de la agudización del problema distributivo que hemos analizado más arriba. Sus derivadas sociales y políticas, en términos de fomento de actitudes sociales extremistas y de impulso a comportamientos políticos populistas y autoritarios están forzando a los liberales, conservadores y socialdemócratas a asumir un nuevo radicalismo progresista. La salud pública global, la digitalización y la descarbonización de la economía, en la medida en que tienen además una dimensión desigualitaria importante, constituirán elementos importantes del contrato social verde.

Cristina Monge

La renovación del contrato social y las enseñanzas de la pandemia[1]

[1] Este artículo está basado en el trabajo publicado en la revista Tiempo de Paz 139 *Nuevos tiempos, valores y paradigmas* bajo el título "La pandemia obliga a renovar el contrato social", al que se han añadido referencias y reflexiones propios del paso del tiempo.



Ante..., Nina Kogan.

La pandemia ha acelerado tendencias que se habían detectado con anterioridad, ha sacado a la luz problemas previos, y a la par, ha impuesto giros significativos en elementos relevantes.

La suma de la crisis y los cambios que la pandemia ha acarreado se plasma en una sociedad que se descubre interdependiente, ecodependiente y más ignorante de lo que pensaba. En este contexto, asistimos a una renovación del contrato social que necesita dar respuesta a tales desafíos. En este artículo se aboga por repensar el rol de los actores tradicionales del contrato social para hacerlos más eficaces, así como por incorporar nuevos factores imprescindibles ante los desafíos actuales: lo global repensando la globalización, el futuro y el conocimiento.

> "El cambio será inevitable porque las fuerzas de la tecnología, la demografía y las presiones medioambientales lo impulsarán. La cuestión es si nos prepararemos para ese cambio o seguiremos permitiendo que nuestras sociedades sean zarandeadas por fuerzas tan potentes como las de las últimas décadas."
>
> Minousche Shafik (2022): *Lo que nos debemos unos a otros. Un nuevo contrato social,* Paidós, Barcelona.

COMO suele ocurrir con los grandes acontecimientos históricos, y en especial los que denominamos "cisnes negros" en alusión a la metáfora que utilizó Nassim Nicholas Taleb para referirse a esos acontecimientos que ocurren por sorpresa, y que terminan teniendo un gran impacto y repercusiones trascendentales, la pandemia ha causado un triple efecto: por un lado, se han acelerado procesos que ya estaban en marcha; por otro, se han exacerbado problemas previos: y finalmente, se han producido giros relevantes en no pocas cuestiones.

1. CÓMO HEMOS CAMBIADO: AL VIRUS LO QUE ES DEL VIRUS, PERO NO MÁS

Como afirma el filósofo Innerarity en *La sociedad del desconocimiento* (2022), "esta crisis sanitaria ha sido un momento filosófico, una sacudida que nos está obligando a la reflexión como no recuerdo ningún otro acontecimiento al menos de mi vida personal. No creo haberme encontrado en una situación semejante en la que nos hubiéramos planteado con tanta radicalidad qué era la normalidad y cuáles los límites de la excepción, si lo real era la situación anterior, la de ahora o la de después".

Se han acelerado procesos que estaban en marcha

No son consecuencia de la pandemia como tal, pero su aparición ha hecho que se incrementara la velocidad del cambio o la dimensión del mismo. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la ampliación del tecnoespacio a prácticamente todos los aspectos de la vida, haciendo más visible la importancia de la brecha digital y planteando retos como el binomio vigilancia/seguridad que tan bien retrata Shoshana Zuboff en *Capitalismo de vigilancia* (2019). También se han acelerado las repercusiones en el espacio público, ahora trasladado al ciberespacio bajo el espejismo de que se trata de un espacio público cuando, en el fondo, es nítidamente privado y sujeto a reglas opacas, como vamos comprobando cada vez que se pone el foco en las consecuencias de algún algoritmo, o recientemente, en la compra de Twitter por el multimillonario Elon Musk. El espacio público, y con él el debate público, se fragmenta en una multiplicidad de miniespacios que constituyen auténticas realidades paralelas. Si las sociedades, que no son sino ámbitos de comunicación, se dividen de esta manera, los efectos sobre la conversación pública no se harán esperar, y sobre la democracia tampoco.

Algo parecido ocurre con el progresivo debilitamiento de la confianza institucional en las democracias, que comprobamos de forma especial en el auge de los populismos de extrema derecha, como recientemente se ha visto en Francia.

En su informe de junio, *España y la crisis del coronavirus: Una reflexión estratégica en un contexto europeo e internacional,* el Real Instituto Elcano ya lo advertía: "… no pueden minusvalorarse las dificultades añadidas del clima político interno, caracterizado por un grado de polarización singularmente elevado entre las democracias avanzadas (al menos, en el nivel emocional), y por una baja confianza de la ciudadanía hacia las instituciones y los actores políticos". Krastev, por su parte, en *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo* (2020) subraya la confianza institucional como uno de los elementos claves para el éxito de la gestión de la pandemia. En el mismo sentido, si se analizan los datos de CIS sobre la actitud de los españoles ante la vacuna, cabe pensar que existe una notable desconfianza, no tanto en la ciencia, sino en el papel de las instituciones[2].

[2] Para un análisis de este aspecto, ver Monge, C. (2020): "La España pandémica (I): No hay vacuna contra la desconfianza", *Infolibre,* disponible en https://www.infolibre.es/noticias/opinion/columnas/2020/12/06/la_espana_pandemica_no_hay_vacuna_contra_desconfianza_114180_1023.html

Aunque aquí centre la atención en Occidente y en especial en España, es de justicia señalar que las consecuencias de la pandemia sobre la democracia se van dejando sentir en todo el mundo. Según el informe *Democracy under lockdown* de Freedom House, "La pandemia de covid-19 ha provocado una crisis para la democracia alrededor del mundo. Desde que el brote de coronavirus comenzó, la condición de la democracia y los derechos humanos ha empeorado en 80 países. Los gobiernos han respondido participando en abusos de poder, silenciando a sus críticos, y debilitando o cerrando instituciones importantes, a menudo socavando los propios sistemas de responsabilidad necesarios para proteger la salud pública". Por su parte, El informe de IDEA para América Latina (2020) apunta en la misma dirección.

De todo lo anterior puede deducirse que la pandemia actúa como un acelerador del proceso de deterioro de la calidad de la democracia en el que previamente nos habíamos adentrado. Especialmente, en lo que a confianza ciudadana se refiere.

Se han visibilizado problemas que ya existían

En segundo lugar, la pandemia ha sacado a la luz problemas que ya existían y que no ocupaban un lugar central en el debate y las preocupaciones públicas. La progresiva pérdida de fortaleza de la sanidad pública –pese a que siga siendo, en el caso de España, una de las mejores del planeta–, se puso de manifiesto con especial crudeza en aquellas comunidades autónomas donde los recortes llevaban años lastrando su calidad, con Madrid como claro ejemplo.

Por otro lado, han salido a la luz las debilidades de una globalización que ha extremado las dependencias a consecuencia de una deslocalización sin límites, y que ha dejado atónitos a gestores y ciudadanía de la todopoderosa Europa cuando se ha comprobado que carecíamos de material básico como mascarillas o respiradores y quedábamos al albur de lo que las fábricas asiáticas quisieran vender, dando lugar a procesos de especulación, chantaje y, por supuesto, abriendo la puerta al oscurantismo, las malas prácticas, las corruptelas y la corrupción.

La desigualdad es otro elemento que había perdido centralidad en el debate público y que la pandemia se ha encargado de subrayar. Si bien apareció con fuerza en la gestión de la crisis del 2008, las políticas que se han ido aplicando posteriormente no han sido suficientes, lo que ha provocado una cronificación de las dificultades y un estrechamiento alarmante de las clases medias.

He aquí tan solo unos ejemplos de algunos de estos problemas que no ha traído la Covid-19, pero que ha empeorado, agravado y, principalmente, ha hecho más visibles.

Se han producido cambios significativos

Finalmente, la pandemia ha impreso giros significativos en elementos muy relevantes. Hoy se comprueba que ni siquiera quienes eran partidarios del neoliberalismo más extremo pueden cuestionar la importancia de un robusto sector público, sobre todo en lo referente a la sanidad, la educación y la protección social. El Ingreso Mínimo Vital se aprobó sin ningún voto en contra en el Congreso de los Diputados, algo que en otros momentos hubiera sido cuestionado por los sectores más conservadores de tendencia neoliberal, y las empresas fueron piezas claves de acuerdos con el Gobierno en los momentos que había que hacer frente a confinamientos, caída de la demanda, rotura de las cadenas de suministros, y todo lo que ello implicó.

Se constata también un cambio significativo en la revalorización de los servicios públicos –en especial el sanitario– en buena parte de la opinión pública como muestran los Eurobarómetros y los datos del CIS, así como en la importancia de la ciencia y el conocimiento contra el paradigma trumpista de los hechos alternativos y, en el caso de la Unión Europea, –aunque quizá no pueda darse por algo que vaya a permanecer como tal– un giro de 180 grados en las políticas económicas que ha terminado con el neoliberalismo imperante en la Gran Recesión y ha inaugurado un nuevo momento de liderazgo de lo público en la economía.

A la par, se ha comprobado cómo aquella máxima de finales de los 90 que decía que el Estado era demasiado pequeño para los grandes retos, y demasiado grande para los pequeños, hay que volver a contrastarla con la realidad. El Estado, tras décadas perdiendo terreno, revive como un actor político de primer orden. Ahora bien, un Estado fuerte puede ser una garantía para la democracia o el mayor de sus peligros. No se trata tanto, como se verá más adelante, del tamaño del Estado sino del rol que debe adoptar.

Junto al Estado como actor político, es importante subrayar también la recuperación de liderazgo de la Unión Europea. La impugnación a la década de austericidio que ha supuesto el plan de recuperación, la compra conjunta de vacunas y material sanitario, o la aprobación del presupuesto a largo plazo, abren una nueva etapa en la historia de la Unión y en el liderazgo de lo público.

Estos son solo algunos ejemplos de los muchos que con el tiempo iremos inventariando, pero suficientes para dar cuenta ya de la dimensión del cambio. Tanto, que hace imprescindible plantear el debate de cómo renovar el contrato social de acuerdo a las nuevas coordenadas políticas y económicas.

2. LA IMAGEN QUE EL ESPEJO DEVUELVE

Fruto de los procesos acelerados, de los problemas visibilizados, o de los cambios que se han producido en cuestiones sustanciales, la pandemia nos devuelve una imagen como sociedad en la que destacan, al menos, tres elementos: interdependencia, ecodependencia e ignorancia.

Somos interdependientes: la aparición de un virus en un lugar concreto del mundo ha sido capaz de poner en jaque al conjunto del planeta en apenas cien días. Se ha constatado así que hay fenómenos que, por muy locales que sean, son susceptibles de producir efectos en el conjunto del globo. Aquella máxima de que hay un solo mundo se muestra más real que nunca y obliga a repensar la gobernanza global en un momento de aparente desglobalización y de repliegue en las identidades nacionales por parte de los populismos.

Somos ecodependientes: ha sido un virus, es decir algo procedente del medio natural, lo que ha paralizado el planeta. Un medio natural que, fruto de décadas de un desarrollismo insostenible, ha alterado los equilibrios de los ecosistemas, convirtiéndolos en mucho más vulnerables a la aparición de fenómenos como las pandemias.

Como vienen recordando los biólogos[3], hace una década que existe evidencia científica de la función protectora ante la expansión de virus que cumplen los ecosistemas. En la medida en que, por mor del cambio climático o de otros aspectos del modelo de desarrollo imperante, estos ecosistemas se debilitan, lo están haciendo también las barreras de protección ante virus y pandemias. Es decir, el deterioro ambiental revierte en un incremento del riesgo para la salud humana.

[3] En los últimos meses han proliferado los artículos divulgativos a este respecto. Entre otros, es especialmente recomendable Valladares, F. (2020): "El coronavirus nos obliga a reconsiderar la biodiversidad y su papel protector", publicado en *Eldiario.es* y disponible en https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/coronavirus-obliga-reconsiderar-biodiversidad-protector_129_1001805.html

Somos más ignorantes de lo que creíamos: la pandemia ha puesto en cuestión la capacidad explicativa del paradigma de la sociedad del conocimiento. Si bien es cierto que las vacunas se han obtenido en tiempo récord y que en apenas dos años la pandemia se ha dado por finalizada en la parte rica del mundo, esto no oculta que supuso una cura de humildad a una civilización que se creía poseedora del conocimiento absoluto. Como afirma Innerarity (2022): "No hay avance en el conocimiento que no nos ponga al mismo tiempo delante de un abismo de ignorancia. El imperativo de aprender lleva implícito un reconocimiento de que no se sabe y una insatisfacción con esa ignorancia." No solo eso, hemos comprobado que las sociedades tienen enormes dificultades a la hora de entender cómo funciona el conocimiento científico, lo que ha ocasionado problemas de desconfianza que, directamente, han costado vidas humanas.

3. ¿QUÉ HACER?: LA NECESARIA RENOVACIÓN DEL CONTRATO SOCIAL

La Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial dieron lugar a un nuevo contrato social progresista que cristalizó en el Estado social. La crisis energética y económica de los setenta engendró otro contrato, esta vez de corte neoliberal, cuyas consecuencias se dejaron notar de forma especial en la gestión de la crisis del 2008, alcanzando en Europa cotas de desigualdad que no se conocían desde la Primera Guerra Mundial. Como recuerda Minouche Shafik en *Lo que nos debemos unos a otros. Por un nuevo contrato social* (2022): "El contrato social define lo que podemos esperar los unos de los otros en sociedad", y para ello requiere del consentimiento de la mayoría y de una periódica renegociación según vayan cambiando las circunstancias. En la actualidad, "la combinación formada por tecnología, el cambio del papel de las mujeres, el envejecimiento demográfico y la preocupación por el medio ambiente hace que nuestros viejos modelos económicos y sociales estén ahora sometidos a una gran presión".

Hoy la pandemia ha acelerado procesos previos, ha sacado a la luz problemas preexistentes y ha ocasionado cambios relevantes, barriendo en cuestión de semanas dogmas neoliberales que se consideraban incuestionables. La recuperación en Europa se hará con una ingente cantidad de dinero público que supone toda una impugnación a la década del austericidio. En este contexto, parece oportuno constatar que estamos asistiendo a una renovación del contrato social a la que convendría prestar atención.

Los límites del contrato social: ¿quién queda fuera?

La persistencia en los niveles de desigualdad y el auge de discursos excluyentes, fundamentalmente por parte de los populismos de la extrema derecha, obliga a plantearse quién está quedando fuera del contrato social, es decir quiénes se sienten ajenos al modelo de éxito imperante.

Hasta ahora esto era propio de personas con rentas bajas, y en especial, de personas con rentas bajas procedentes de otros países. Pobreza y migración, de forma separada o conjunta, eran los principales elementos que quedaban al margen del perímetro del contrato social.

Convendría plantearse hasta qué punto en estos momentos otros elementos, como el territorial, están siendo también excluidos de ese modelo de éxito, y por tanto, del contrato social. La brecha entre las grandes ciudades, la forma de vida urbana, y el mundo rural se está abriendo de forma abrupta amparada en el crecimiento de la desigualdad, no tanto económica como de expectativas. Es decir, quienes habitan estos territorios se sienten ajenos al modelo imperante y con mayores dificultades para llegar a él. Este factor es uno de los que explican el auge de los populismos de ultraderecha, como se ha visto en Francia[4] recientemente, y todo apunta a que la misma tendencia se consolidará en España y otros países europeos.

Por otro lado, según se constata en diversos estudios como los reflejados por Minouche Shafik (2022), en la insatisfacción con el sistema cobra cada vez más relevancia la cuestión de las expectativas: “Estas diferencias en la movilidad social (…) son uno de los motivos por los que se aprecia una mayor frustración con el contrato social precisamente en aquellos países donde las opciones de mejorar la situación propia con el paso del tiempo son más desfavorables o han empeorado en época reciente”.

El rol de los actores: ¿quién hace qué?

Los desafíos a los que hoy se enfrenta la humanidad no pueden ser gestionados con éxito por ningún actor en solitario. Se imponen dinámicas de co-creación donde cada cual, haciendo aquello en lo que es más eficaz, trabaja con el resto abordando juntos el desafío.

---

[4] Para profundizar en este aspecto, se recomienda este trabajo:
https://legrandcontinent.eu/es/2022/04/13/50-mapas-para-leer-la-primera-vuelta-de-las-elecciones-presidenciales-de-2022-en-francia/

Cuando se habla de la recuperación de centralidad del Estado no se puede pensar en un Estado que solo reacciona ante emergencias ni que pretende ocupar todo el espacio público. Más bien hay que interpretar las posibilidades que hoy tiene el Estado entendido como un Estado emprendedor en la línea que propone Mariana Mazzucato. Es decir, un Estado capaz de desplegar todo su potencial relacional, donde lo fundamental no es lo que hace, sino lo que posibilita que otros hagan, habilitando espacios de co-creación y liderazgo compartido. Esto supone un cambio relevante en la concepción de lo público, asumiendo que es mucho más que lo estatal. Los problemas necesitan ser gestionados en una esfera pública formada por actores estatales, privados y sociales. Es responsabilidad del Estado que estos retos se aborden, por lo que lo fundamental es que active las capacidades necesarias para ello. En unos casos tendrán que ver con la administración pública. En otros, con el resto de los actores.

También el rol de lo privado ha cambiado, como se venía advirtiendo ya en distintos estudios. Junto a ello, la pandemia ha puesto de manifiesto que en una sociedad enferma las empresas sufren. Cierres, paradas temporales, caída de demanda, etc. En definitiva, el sector privado, como parte que es de una sociedad, está sometido a sus vaivenes y esto se refleja en los debates sobre el propósito de la empresa. Según un programa de investigación sobre el futuro de las compañías dirigido por Colin Mayer "la finalidad de la empresa es generar soluciones rentables a los problemas de las personas y del planeta, y, de paso, generar unas ganancias"[5]. En la misma línea van también movimientos como B-Corp, cuyas empresas dicen no querer ser "las mejores empresas del mundo, sino las mejores empresas para el mundo". De ahí que sea imprescindible avanzar desde la idea de responsabilidad social empresarial a un concepto de empresa fundada sobre un propósito que no podrá ser ajeno a la comunidad en que está inserta.

La sociedad civil en esta pandemia ha visto mermada buena parte de su actividad. La imposibilidad de la presencialidad es solo parcialmente sustituida por medios *on line,* y buena parte del tejido social no ha podido reaccionar. Otros lo han hecho gracias precisamente al uso de la tecnología y de herramientas que lo favorecían. Más allá del medio –físico o digital–, la sociedad civil de la pandemia ha obtenido mayores resultados allá donde ha sido capaz de poner en marcha aquello que le es propio: espacios de relación e innovación[6]. Relación entre ciudadanía, de ésta con las em-

[5] Mayer, C. et alt. (2018): *Prosperity: Better Business Makes the Greater Good,* Oxford University Press.
[6] Destacan a este respecto iniciativas como Frena la Curva o El Día Después.

presas, con las administraciones públicas o con todos los actores a la vez; pero siempre espacios de relación capaces de articular lo público, que como se decía anteriormente, es algo más que lo estatal.

Abordar los grandes retos: ¿qué nuevos elementos debemos incorporar?

La imagen que la pandemia nos ha dejado como sociedad aconseja incorporar, al menos, tres nuevos elementos al contrato social que permitan ampliar su perímetro para que nadie quede fuera.

Si somos interdependientes, cualquier contrato social deberá partir de una visión y una vocación de globalidad que repiense el modelo de globalización. La visión global que aquí se plantea no tiene por qué incorporar un elemento de homogeneización, sino que forzosamente, para ser eficaz, tendrá que partir de la pluralidad y la diversidad de lo local. La dificultad del momento es incorporar esta visión mientras se repiensa la globalización para eliminar la dependencia extrema y el miedo, desasosiego e incertidumbre que provoca en Occidente. Inseguridad y miedo que se encuentra en la base del crecimiento de los populismos excluyentes que propugnan un repliegue identitario.

Si somos ecodependientes, urge incorporar el futuro al nuevo contrato social. Ya no se trata de acordar entre los presentes, sino que es preciso dar voz también a quienes heredarán la casa común, garantizando su presencia en la toma de decisiones. Los problemas que hoy sufrimos debido a la degradación ambiental no son solo imputables a los hoy presentes, sino que arrastran consecuencias de lo provocado por generaciones anteriores. No debería volver a pasar.

Por último, si nos atemoriza la incertidumbre y hemos constatado que en la sociedad del conocimiento necesitamos ser conscientes de nuestros límites, es preciso que el mundo del conocimiento tenga un papel destacado en el nuevo contrato social, al menos en dos sentidos: para acotar los espacios de incertidumbre, y para enseñarnos a vivir con ella admitiendo los límites del conocimiento sin que ello devenga en un terror que nos vuelva más vulnerables y nos convierta en víctimas propiciatorias de discursos autoritarios disfrazados de protectores.

Termino trayendo a colación una de las preguntas que Edgar Morin se hace en *Cambiemos de vía* (2020): "¿Sabremos sacar lecciones de esa pandemia que ha revelado un destino compartido por todos los seres humanos ligado al destino bioecológico del planeta?" Y unas páginas más adelante afirma: "La crisis en una socie-

dad desencadena dos procesos contradictorios. El primero estimula la imaginación y la creatividad en la búsqueda de soluciones nuevas. El segundo puede traducirse en el intento de volver a una estabilidad anterior o en apuntarse a una salvación providencial." Entiéndanse estas páginas como un intento de aportar elementos de análisis y debate para avanzar sin dilación en el primero de estos procesos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIAS MALDONADO, M. (2020): *Desde las ruinas del futuro. Teoría política de la pandemia.* Taurus, Barcelona.

ECHEVARRÍA, J. y ALMENDROS, L. (2020): *Tecnopersonas: Cómo las tecnologías nos transforman.* TREA, Gijón.

FREEDOM HOUSE, (2020): "Democracy under lockdown", disponible en https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf

IDEA (2020): "Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe antes y durante la pandemia de la Covid 19", disponible en https://www.idea.int/publications/catalogue/regional-democratic-trends-latin-america-and-caribbean-during-covid19?lang=es

INNERARITY, D. (2020): *Pandemocracia.* Galaxia Gutemberg, Barcelona.

INNERARITY, D. (2022): *La sociedad del desconocimiento.* Galaxia Gutemberg, Barcelona.

KRASTEV, I. (2020): *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo.* Debate, Barcelona

LAMO DE ESPINOSA, E. (2020): "El mundo las tras la tormenta: como un caracol dentro de su concha", *Real Instituto de Estudios Elcano.* Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt22-2020-lamodeespinosa-el-mundo-tras-la-tormenta-como-un-caracol-dentro-de-su-concha

LEVY, J.; MAILLARD, D.; PIANOTI, S.; RICHELLE, J. y SANTOS ALMEIDA, V. (2022): *50 mapas para leer la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 en Francia.* Le Grand Continent https://legrandcontinent.eu/es/2022/04/13/50-mapas-para-leer-la-primera-vuelta-de-las-elecciones-presidenciales-de-2022-en-francia/

MORIN, E. (2020): *Cambiemos de vía. Lecciones de la pandemia.* Paidós, Barcelona.

Mayer, C. *et alt.* (2018): *Prosperity: Better Business Makes the Greater Good.* Oxford University Press.

MAZZUCATO, M. (2018): *The entrepreneurial state.* Penguin Books, London.

POWELL, C.; MOLINA, I. y MARTINEZ, JP. (coord.) (2020): "España y la crisis del coronavirus: una reflexión estratégica en un contexto europeo e internacional". *Real Instituto de Estudios Elcano.* Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/documento-espana-y-la-crisis-del-coronavirus

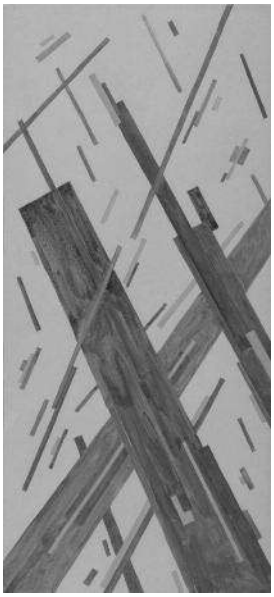
SHAFIK, M. (2022): *Lo que nos debemos unos a otros. Un nuevo contrato social.* Paidós Estado y sociedad, Barcelona

VALLADARES, F. (2020): "El coronavirus nos obliga a reconsiderar la biodiversidad y su papel protector", publicado en *Eldiario.es* y disponible en https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/coronavirus-obliga-reconsiderar-biodiversidad-protector_129_1001805.html

ZUBOFF, S. (2018): *The age of surveillance capitalism.* Public Affairs, New York.

Gregorio Rodríguez Cabrero
Dolores Puga

Promoviendo un contrato social intergeneracional equitativo



Ante..., Nina Kogan.

La solidaridad intergeneracional se construye en una estructura social histórica concreta, en la que se entreveran las visiones y prácticas de los diferentes actores sociales e institucionales. Con mayor o menor presencia del Estado, de los hogares o del tercer sector, sin menoscabo del papel que juega el sistema de mercado, las sociedades europeas, entre ellas la española, tienen una común experiencia de apoyo y solidaridad.

En las dos últimas décadas la UE ha promovido políticas de solidaridad intergeneracional con la intención de conciliar los cambios sociales a través del envejecimiento activo, la garantía infantil, la inclusión social y el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales que, en sí mismo, constituye un programa de contrato intergeneracional. Políticas a las que España se ha sumado, tanto por seguir la senda de las recomendaciones europeas como por los cambios que se han producido en su estructura sociodemográfica. No obstante, queda mucho por hacer.

INTRODUCCIÓN

La dinámica del envejecimiento de la población y la creciente longevidad, los bloqueos y dificultades en la integración y emancipación de los jóvenes, la existencia y enquistamiento de grupos sociales en situación de exclusión y vulnerabilidad y los cambios profundos en la estructura de cuidados, constituyen cuatro realidades sociales que subyacen y condicionan la construcción social de una solidaridad intergeneracional (SI) cohesiva. Una SI sometida a profundos desequilibrios y tensiones como consecuencia de una extensión y profundización de la desigualdad social, a la vez que un enorme potencial de desarrollo en el futuro.

La solidaridad intergeneracional (SI) es un amplio contenedor conceptual en el que caben múltiples dimensiones: social (los cuidados y apoyos familiares), económica (los sistemas de garantía y sustitución de rentas del Estado, así como los apoyos financieros de la población mayor a la población joven), cultural (transmisión de conocimientos, memorias y habilidades sociales), ecológica (la defensa del medio ambiente y la reproducción de los recursos naturales) y política (consensos democráticos a futuro).

En el debate científico y político este concepto suele concretarse en el llamado contrato intergeneracional (CI) que, en la práctica, es un conjunto de diferentes CI que afectan a variados campos de la existencia social. Buena parte de estos CI son implícitos y forman parte de compromisos morales tradicionales que, en ocasiones, se naturalizan (caso de los cuidados en el seno de los hogares); en otras ocasiones son explícitos (es el caso de los acuerdos sobre los sistemas de pensiones o, en general, las reformas de perfeccionamiento del sistema de Seguridad Social); en otros casos se trata de CI simbólicos, como son los referentes a la transmisión cul-

tural y memorias colectivas, en parte implícitos y siempre en construcción; finalmente, el CI ecológico se encuentra en una fase histórica de construcción que cuenta con un gran apoyo social.

No podemos olvidar que los CI son medios para abordar y gestionar las diferentes dimensiones de la desigualdad a la vez que se construyen modos de avances hacia la igualdad en su más amplio sentido. Es decir, son herramientas mediante las que la SI es debatida, negociada y gestionada en marcos institucionales y sociales atravesados por acuerdos y conflictos.

En este texto utilizamos el concepto de SI como un proyecto social de transición ordenada y justa entre generaciones, así como la idea y práctica del CI como una herramienta cambiante mediante la que una sociedad materializa la SI en un contexto sociohistórico dado a través de instituciones públicas y privadas que gestionan la reproducción de las sociedades. Por ello, para evitar la trampa del idealismo es necesario asumir de entrada que entre el desiderátum o aspiración a la necesaria SI y su existencia real median desequilibrios y desigualdades de clase, género, etnia y territorio.

Teniendo en cuenta esta realidad y enfoque, en este texto seguimos el siguiente esquema: en la primera sección analizamos la relación entre SI y CI, tanto en su dimensión conceptual como aplicada. Viviendo en sociedades desiguales, con marcadas tendencias de fragmentación y exclusión social, tratamos de responder a la pregunta de si son posibles CI justos. Dado que nuestro entorno institucional es el Modelo Social Europeo (MSE) nos preguntamos en la sección 2 cómo se concibe la SI y el CI en este entorno y qué políticas y recomendaciones de política social favorecen una SI equitativa. En la sección 3 analizamos los pilares del modelo de SI y CI existentes en España a lo largo de las recientes décadas, tanto en lo que se refiere a la SI familiar como a nivel social y estatal, destacando los avances, bloqueos y resistencias a un desarrollo social más justo. Finalmente, en las conclusiones destacamos algunas ideas para el debate sobre cómo abordar la construcción de un CI de amplio espectro que recoja la organización equitativa de los cuidados, la solidaridad entre las personas ocupadas y jubiladas y la defensa del medio ambiente, teniendo en cuenta las variables de género, edad y territorio que cruzan cualquier CI.

1. SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL Y CONTRATOS INTERGENERACIONALES

Definimos la SI como aquel conjunto de compromisos y prácticas sociales e institucionales, implícitos y explícitos, mediante los cuales se distribuyen los costes y beneficios entre las generaciones actuales y entre estas y las generaciones futuras en relación con la renta, riqueza y consumo, la redistribución de los recursos públicos, el reparto de los cuidados y la transmisión de valores y saberes.

La materialización de la SI suele adoptar formas de acuerdos y contratos intergeneracionales (CI) (p. e.: sistema de pensiones, modelo de mercado de trabajo, sistema de cuidados y de atención a la dependencia, garantía de la protección de los niños, apoyo a la emancipación de los jóvenes o acuerdos sobre la preservación de la naturaleza) dentro de estructuras sociales e institucionales que están condicionadas por su propia historia social.

La SI concita en el imaginario colectivo e incluso en la opinión pública un amplio consenso. Es un lugar discursivo común indiscutible que entre las generaciones de un país debe existir un cierto pacto de solidaridad en el presente y hacia el futuro. Pero dicho consenso se convierte en objeto de debate, disenso e, incluso, conflicto, cuando se plasma en compromisos y acuerdos; es decir, cuando en el presente dicho consenso inicial se cristaliza bajo la forma de CI. Lo que no puede sorprender viviendo en sociedades en las que el poder, la riqueza y el saber se distribuyen de manera desigual y en las que existen fragmentaciones sociales debido a desigualdades transversales como son las de género, discapacidad y etnia. Tales compromisos y acuerdos dependen de la naturaleza institucional de cada esfera social (hogares, mercado, Estado, sociedad civil organizada) y de la relación entre las mismas. Particularmente es central la esfera estatal, por su lugar privilegiado de mediación institucional, y de manera creciente la sociedad civil organizada o Tercer Sector.

Estos compromisos y acuerdos pueden suponer dados o naturalizados (caso del modelo o compromiso moral de los cuidados hasta recientemente); también pueden ser objeto de regulación y negociación (caso del sistema de mercado, sobre todo del mercado de trabajo); ocupar un lugar central en las sociedades democráticas al ser un espacio necesario para la conformación de pactos sociales y económicos y gestionar la desigualdad social (es el caso del sistema de protección social); o cons-

tituir, como es el caso de la sociedad civil organizada, un espacio privilegiado de creación de valores y saberes que promueve tanto los intereses mutualistas como el altruismo social.

Hasta hace pocos decenios hablar de SI se reducía en gran medida a hablar de la solidaridad en un sentido genérico y en parte reducida al ámbito familiar. Tal solidaridad abarca en la actualidad las esferas sociales antes mencionadas. Como impulsor de los CI formalizados destaca como protagonista el Estado. A través del Diálogo Social (entre el Estado y las organizaciones patronales y sindicales) y del Diálogo Civil (entre el Estado y el Tercer Sector), el sector público lidera, media, regula y aporta recursos financieros que conducen a la firma de acuerdos sociales (sobre todo en materia de protección social y condiciones de trabajo, del que son un ejemplo reciente los ERTE como herramienta de lucha contra el desempleo en condiciones de pandemia y la regulación del teletrabajo) o la aprobación de leyes, planes y estrategias de solidaridad e inclusión social (p. e.: la ley del Ingreso Mínimo Vital, el próximo plan nacional de Garantía Infantil Europea de España o la actual Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023).

Tanto los acuerdos sociales como los cívicos, contratos intergeneracionales al fin, tienen dos objetivos: redistribuir costes y beneficios en el presente, aunque sea asimétricamente, y desarrollar vías de inversión social y compromisos sociales a futuro. La solidez de estos CI y su capacidad de generar solidaridad entre las generaciones actuales y futuras depende tanto del condicionamiento que supone la estructura de la desigualdad como de la capacidad de los actores sociales para alcanzar acuerdos en los que los beneficios sociales lleguen a amplias mayorías de población. Pero de manera muy especial depende de la calidad de las instituciones públicas. En el caso español esto es particularmente relevante dado que la limitada eficacia redistributiva del Estado de bienestar (que se refleja en elevadas tasas de pobreza relativa e incluso severa) socava la confianza institucional, agravada por la corrupción, y desplaza los mecanismos de solidaridad colectiva hacia formas de protección individualistas, grupalistas y familistas que hacen más vulnerable la solidaridad intergeneracional.

De manera más concreta, la construcción de la SI y de sus correspondientes CI afronta obstáculos y limitaciones poderosas, que se refuerzan entre sí, entre los que cabe destacar las siguientes:

a) El **determinismo demográfico**, como expresión específica del malthusianismo. En su versión actual, se manifiesta como la falsa idea de que el envejecimiento y la longevidad tienen como consecuencia una carga económica inasumible

por las sociedades actuales a lo largo de los años venideros. Bajo esta lógica, los sistemas públicos de pensiones, y también la sanidad y los servicios de atención a la dependencia, pueden llegar a ser insostenibles. En su expresión más vulgar se puede resumir en la afirmación de que "no nos lo podemos permitir". Esta lógica supone que existe o puede existir en el futuro una "guerra" o conflicto redistributivo agudo entre las generaciones jubiladas y las cohortes de población en edad de cuidados y educación y en activo. Se establece una falsa oposición entre generaciones entre las que existe, como sabemos, un flujo intenso de recursos económicos, de cuidados, saberes y confianza social.

b) El **determinismo cultural** es el segundo obstáculo, que se traduce en la inercia moral que impide un cambio en profundidad en el modelo de cuidados tradicional, cuyo peso cae sobre todo en las mujeres. La necesidad de un modelo de cuidados equilibrado y compartido implica un cambio cultural intenso que afecta a las personas, pero también a las instituciones y a las empresas. La resistencia a este cambio en curso impide avanzar hacia un modelo flexible y equitativo de cuidados formales e informales y, por tanto, hacia un sistema de SI más equilibrado. Los avances en conciliación y el creciente papel de los hombres en el cuidado de los niños y personas mayores suponen un indudable avance, pero los frenos culturales e institucionales siguen siendo importantes y las fuerzas que resisten el cambio muy sólidas, en gran medida ancladas en una visión regresiva sobre quién y cómo tiene que cuidar.

c) El **determinismo individualista** es el tercer obstáculo a la SI. Es el terreno ideológico menos visible, pero seguramente el más poderoso en cuanto obstáculo a los avances en la SI. Se puede definir como la ideología que sostiene que los riesgos de la existencia son estrictamente individuales y que los mecanismos mutualistas y estatales deben ser residuales e, incluso, inexistentes pues, supuestamente, socavan la libertad individual. Esta visión rechaza el mutualismo y los instrumentos de aseguramiento colectivo que no sigan un criterio estrictamente actuarial o que no respondan al criterio de rentabilidad mercantil. La respuesta al riesgo, desde esta lógica de darwinismo social, socava cualquier CI que prime la seguridad colectiva, tanto en el ámbito del mercado de trabajo (donde la negociación colectiva debe ser sustituida radicalmente por la negociación individual de las condiciones de trabajo y remuneración), como en la organización de la protección social (donde el sistema público de pensiones debe quedar reducido a la dimensión asistencial y el sistema de sanidad debe estar sometido a las reglas de la competencia con la participación del sector mercantil).

Este determinismo individualista o neoliberal es el que, a lo largo de las tres últimas décadas pero sobre todo a partir de la crisis financiera de 2008, ha justificado

la contracción del Estado de bienestar y limitado su papel en el presente, en la construcción de la SI entre las generaciones actuales y su capacidad para proyectar un marco institucional justo hacia el futuro. En el caso de España, sobre todo a partir de 2010 y hasta recientemente, la vulnerabilidad del Estado de bienestar, tanto por el lado del gasto público social como por el lado de los ingresos tributarios, ha supuesto un freno a la construcción equitativa de la SI.

Es obvio que la construcción social e institucional de la SI es altamente compleja y como tal debe ser analizada. Los actores que participan en la misma son numerosos, con intereses variados, y las instituciones a través de las que se canalizan los pactos o contratos concretos están atravesadas por muy distintas pasiones ideológicas e intereses materiales, en su más amplio sentido.

A partir de la crisis económica y financiera de 2008 se produjo –en el caso de España a partir de mayo de 2010– una reestructuración de las esferas de acción que participan en la construcción de la SI. El Estado redujo sus compromisos redistributivos; la precariedad en el empleo se consolidó para segmentos importantes de la población (caso de los jóvenes, personas inmigrantes y trabajadores de edad no cualificados); la sociedad civil organizada o Tercer Sector tuvo que asumir parte de los costes sociales de la crisis financiera con recursos menguantes y, por último, los hogares reasumieron parte de las funciones que habían empezado a redistribuirse internamente unos años antes, mediante una cierta refeminización de los cuidados y la asunción por las abuelas y abuelos de una mayor carga de los cuidados e, incluso, de las deudas financieras de los hijos. Este cambio no cuestionó la SI, pero sí la sometió a un profundo estrés social que ha tenido su impacto en un empeoramiento de la salud mental o, al menos, en una mayor visibilización y conciencia de un problema que sin dejar de ser individual es sobre todo social.

Durante los casi siete siguientes años no fue posible avanzar en la construcción de la SI mediante CI en políticas sociales y laborales, quedando esta última congelada, remitiendo a los hogares y a las personas la carga de la SI. Ha sido el cambio de ciclo político y, sobre todo, el impacto de la COVID-19, lo que ha puesto nuevamente en la agenda pública la necesidad de reforzar la SI mediante pactos sociales de nuevo tipo y la aplicación de políticas sociales con mayor calado solidario de presente y de futuro. Una agenda alterada por la guerra de Ucrania que, al tener una dimensión europea y mundial, ha trastocado la agenda de recuperación económica y protección social (esta última es sobre todo de tipo defensivo o “de choque”) para hacer frente a las tensiones inflacionistas y la crisis energética. Todo ello en coincidencia con un emergente cambio de ciclo histórico del desarrollo social, en la medida en que puede darse por agotado el largo ciclo histórico de cambio del período 1960-2010, es decir, el periodo que discurre entre el franquismo tardío y la crisis financiera de 2008.

En el caso de España, bajo un horizonte de incertidumbre económica, tensión y decepción política y creciente desigualdad social, el debate sobre la SI adquiere una renovada importancia como proyecto colectivo. Un proyecto que tiene que lograr amplios consensos a futuro. Estos solo serán posibles si en los mismos está comprometida la lucha contra la desigualdad, la vulnerabilidad y la exclusión social, la necesidad de reforzar el papel del Estado de bienestar como factor de inversión social e instrumento de reducción de desigualdades, y un mayor desarrollo de la sociedad civil que promueva el reconocimiento entre generaciones y el papel que en el mismo han jugado siempre las mujeres, los abuelos y abuelas, así como la solidaridad informal, vecinal y comunitaria.

¿Cómo enfocar en la práctica el desarrollo de los CI que hacen posible la SI como proyecto colectivo? ¿Es decir, cómo mejorar la capacidad institucional para que el proyecto colectivo necesario de la SI sea no solo factible, sino también eficaz? La respuesta no es sencilla, ya que en la negociación y cierre de acuerdos y contratos pugnan al mismo tiempo la lógica particularista y la lógica solidaria, las presiones corporativas y las demandas y necesidades colectivas y categoriales. La lógica particularista cuenta con un amplio peso en las sociedades occidentales, entre las que está la española, reforzada por la ideología neoliberal que ha primado a lo largo de las últimas décadas. La lógica solidaria también tiene un amplio peso e influencia, pero en parte opera a contracorriente y no resulta sencillo aglutinar sus intereses, en muchos casos por la limitada o nula movilización de los colectivos que tienen necesidades y no tienen suficiente capacidad para que entren en la agenda pública. El entreverado de ambas lógicas, que aquí simplificamos y no podemos desarrollar en detalle, influye y condiciona los pactos y contratos sociales y sus resultados suelen ser asimétricos. Pero, además, no todos los cambios son susceptibles de CI, como es el caso de los cuidados. Ha sido recientemente cuando se han empezado a impulsar los planes de cuidados con el fin de reforzar el cambio interno que se está produciendo en los hogares y crear circuitos virtuosos entre estos y las políticas de conciliación y cuidados de las administraciones públicas.

La construcción de la SI en España no solo depende, como hemos visto, de la dinámica e interrelación de las esferas del Estado, mercado, hogares y sociedad civil, así como de la pugna entre las distintas visiones que tratan de legitimar enfoques de su desarrollo a futuro. También depende en muchos sentidos del entorno institucional más amplio en que se integra, en nuestro caso el entorno condicionante de la Unión Europea (UE) o, si se prefiere, del Modelo Social Europeo (MSE), sometido en la actualidad a fuertes tensiones internas donde pugnan los nacionalismos y el federalismo. Este condicionante es crucial y, por ello, en la siguiente sección lo consideramos sucintamente en la medida en que la SI de España es dependiente

en muchos sentidos de la SI del conjunto europeo, con el que compartimos las mismas tendencias de cambio sociodemográficas y las mismas tensiones ideológicas y culturales sobre el devenir de la SI y sobre la especificidad que esta puede adoptar institucionalmente; es decir, sobre el tipo de reforma social a acometer en las décadas venideras.

2. ENVEJECIMIENTO Y SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL EN EL MODELO SOCIAL EUROPEO

Responder a esta amplia y compleja interrelación implica contestar a varias preguntas, como son: a) si los ciudadanos de la UE creen que existe un conflicto entre generaciones y ello se traduce en cargas insostenibles de la población mayor sobre la población activa y en qué consiste la experiencia de los ciudadanos de la UE sobre si la relación e intercambios entre las generaciones actuales es positiva o negativa en sus diferentes dimensiones: cuidados, apoyos financieros y solidaridad voluntaria; b) si las instituciones de la UE promueven políticas y contratos intergeneracionales que orienten las políticas nacionales desde la lógica de convergencia cognitiva e institucional; y finalmente, c) si en el horizonte futuro es posible avanzar hacia formas de SI más equitativas entre las generaciones.

Una respuesta sintética a dichas preguntas, que a continuación desarrollaremos tentativamente, sería la siguiente: no hay conflicto ni guerra entre generaciones, los intercambios y apoyos familiares y sociales, más el papel activo de los sistemas de protección social, producen un bienestar relativo ampliado, con obvias diferencias entre países; las instituciones europeas están promoviendo desde hace décadas programas y comunicaciones en pro de la solidaridad intergeneracional; y sí, es posible siempre avanzar hacia formas equitativas de SI, pero ello depende de la capacidad para generar CI a través del Estado de bienestar y prácticas de solidaridad en el seno de la sociedad civil, organizada y no organizada.

a) *No hay conflicto abierto entre generaciones*. Por el contrario, existe una amplia solidaridad intergeneracional, variable entre países en función de su estructura social. Lo que no impide afirmar la existencia de espacios sociales de vulnerabilidad y exclusión social, no solo en una parte de los colectivos sociales que están transitando hacia el mercado laboral y buscando estabilidad en sus proyectos vitales, sino también en colectivos de personas mayores con bajos niveles de ingresos y bienestar, parte de los cuales padecen formas de aislamiento y soledad involuntaria.

Por tanto, cabría afirmar, interpretando la evidencia existente, que la SI es una realidad en los países de la UE de manera desigual (véase los Eurobarómetros 378, 2012, y 471, 2018), lo que depende de muchos factores, entre los cuales están la solidez y capacidad redistributiva de sus sistemas de protección social y la confianza social en las instituciones existentes, que son los instrumentos de intermediación para gestionar las transiciones sociales y tecno-económicas.

En concreto, la opinión pública española considera que el riesgo de conflicto entre generaciones es mucho menor del que refleja una parte de la opinión publicada, parte de ella orientada a destacar el devenir catastrófico de algunos programas de protección social (caso del sistema público de pensiones) frente a las supuestas alternativas eficientes de la organización individual de los riesgos de la existencia social. Tanto los barómetros europeos antes mencionados como las encuestas del CIS (Estudios 3161 y 3207, de 2016 y 2017 respectivamente), a través de sus diferentes preguntas destacan las aportaciones de las personas mayores a la sociedad y sus familias y la importancia vital de los servicios y prestaciones de bienestar.

La longevidad y la necesidad de lograr un mercado laboral estable y transiciones biográficas que logren la integración social y laboral de las personas, conllevan reforzar y reorganizar la SI a través de CI más sólidos, sean formales o informales, o culturales. Entre los primeros, están los CI para dar respuesta al mismo tiempo a la inversión en infancia, a la emancipación de los jóvenes, a la consolidación sociolaboral de los adultos y el envejecimiento activo de las personas mayores (tanto laboral como social). Entre los segundos, lo que denominamos como CI culturales o morales, están los acuerdos en la gestión equitativa de los cuidados, superando no solo la visión de que los cuidados han sido y deben ser femeninos por tradición o supuesta sociobiología, sino avanzando hacia modos de gestión compartida de los cuidados de niños, personas enfermas y dependientes en el seno de los hogares que, necesariamente, deben ser facilitados por los centros de trabajos y las políticas de conciliación del cuidado y el empleo.

La estructura, el contenido y el sentido del tiempo sociodemográfico han cambiado profundamente en los países miembros de la UE. A pesar de la necesidad de invertir en cuidados de larga duración o dependencia por razón de la longevidad y la acumulación de cronicidades en las edades elevadas, es lo cierto que el tiempo de convivencia entre generaciones se ha ampliado, lo que da lugar a intercambios y apoyos de nuevo tipo. No solo los apoyos van de abajo hacia arriba de la pirámide sino también, y de manera creciente, de arriba hacia abajo en términos de cuidados de niños, apoyos financieros y transmisión de saberes y memoria. Se alarga la in-

fancia y la juventud, se comprime la fase adulta y se alarga la vejez. En las tres situaciones hay que realizar una intensa inversión social para que se genere un círculo virtuoso de cuidados, formación e integración social. La lógica no es la del gasto, sino la de la inversión social en su más amplio sentido. No se trata de una contabilidad de costes y beneficios entre generaciones, sino de un intercambio necesario que afecta a la estabilidad social, al desarrollo socioeconómico y a la legitimación de las instituciones.

b) *Las instituciones de la UE promueven activamente programas y políticas de SI y CI* en los países miembros en el marco del Modelo Social Europeo (MSE).

A partir sobre todo de la primera década del presente siglo, la Comisión Europea y sus instituciones han situado en la agenda pública la importancia central de la SI. La celebración en 2012 del *Año europeo del envejecimiento activo y de la solidaridad intergeneracional* marca un hito que acelera los debates en torno a cuál debe ser la esencia de la misma y las políticas que pueden contribuir a su reforzamiento y adaptación al siglo XXI.

La filosofía que sustenta y orienta el diseño de nuevas políticas de SI se basa en unos principios muy claros, que afectan a los Estados de bienestar y a las sociedades civiles de los países miembros. Entre tales principios cabe señalar los siguientes: el envejecimiento activo y la solidaridad entre las generaciones son claves para crear una Europa para "todas las edades", para una Europa próspera, competitiva e innovadora y para garantizar la inclusión social y la cohesión; el envejecimiento activo implica la participación social y laboral de las personas mayores, la promoción de la salud y la permanencia en el empleo hasta donde sea posible; el envejecimiento se construye a lo largo del ciclo vital y en conexión con todas las edades y sus diferentes necesidades, entre las cuales tiene que haber un virtuoso reforzamiento, como por ejemplo la transmisión de conocimientos y habilidades desde la población mayor a la más joven, que también deben ser utilizados después de la jubilación a través la economía social y el trabajo voluntario; y promover la cooperación entre generaciones luchando contra los estereotipos sociales en relación con la edad, la raza o el género. Una filosofía que debe ser transversal a todas las políticas (intersectorialidad) y a la actividad de la sociedad civil organizada.

El seguimiento del despliegue práctico de este enfoque de la SI se ha traducido, por ejemplo, en iniciativas tales como el índice de Envejecimiento Activo para la medición del impacto de las políticas y la promoción de un envejecimiento saludable, basado en el desarrollo de vidas activas e independientes. Los consecutivos informes sobre envejecimiento y sus consecuencias socioeconómicas (Ageing Reports de

2018 y 2020) dan cuenta del estado de la cuestión y de cómo incentivar políticas de SI promoviendo al mismo tiempo la garantía de que los niños y los jóvenes se desarrollen y eduquen en igualdad y calidad, junto con un modelo de envejecimiento activo que incluye la extensión de la vida laboral, el aprendizaje continuo y una creciente participación en la comunidad.

La SI depende en muchos sentidos de la capacidad de los países miembros de la UE de generar CI. Un ejemplo de este último es el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) de 2017. No porque en puridad sea un CI sino porque los 20 principios del PEDS son la base para que los gobiernos y los actores sociales puedan alcanzar acuerdos o contratos en las diferentes políticas laborales, sanitarias y de protección social a través del Diálogo Social y el Diálogo Civil. El Plan de Acción para el desarrollo del PEDS, aprobado en Oporto en mayo de 2021, constituye una agenda política en las diferentes áreas que afectan a la SI. Es central en el Plan de Acción la protección e inclusión social: vivir dignamente, romper los ciclos intergeneracionales de desigualdad y desventaja social y garantizar para todos un ingreso mínimo, a ser posible fruto de un trabajo decente; el acceso a una vivienda adecuada y a servicios esenciales de calidad y sostenibles (sanidad, cuidados de larga duración y servicios sociales). Su concreción en acuerdos o contratos y su plasmación en inversión social a través de leyes y programas muestra el potencial de los países de la UE para avanzar de manera práctica en la construcción de la SI en un período de transición como el actual.

c) *La construcción de formas activas de SI forma parte de los retos institucionales de la UE*, lo que compromete a los Estados miembros y sus sociedades civiles organizadas. Un reto que tiene que traducirse en nuevas formas de CI. Como hemos analizado antes, la idea de SI no ofrece resistencia ideológica alguna, más bien concita un apoyo casi unánime. Está en el imaginario colectivo. Pero cuando la traducimos en acuerdos, instituciones o compromisos estables, su materialización pasa, inevitablemente, por aproximar, lo que no siempre es posible, las diferencias ideológicas y de intereses en torno a cómo cristalizar un CI, sea sobre la organización de los cuidados, la inversión en infancia y juventud, los desequilibrios de género o el papel de las personas mayores en la sociedad.

La experiencia reciente de la sociedad española es ilustrativa al respecto cuando consideramos la complejidad de pactar el sistema público de pensiones de los años venideros, acordado en 2021, o la reforma del mercado laboral al inicio de 2022. El campo de la protección social es un banco de pruebas estratégico para avanzar en la construcción social de la SI, un campo privilegiado para el logro de acuerdos sociales y el desarrollo de la concertación social. Sus idas y venidas, sus éxitos y sus

fracasos, jalonan la compleja ruta hacia formas de SI que inevitablemente contienen desequilibrios y resultados no siempre equitativos.

En este contexto, la experiencia del impacto social, laboral y económico de la COVID-19 ha obligado a casi todos los países de la UE, con mayor o menor fortuna, a desarrollar nuevos CI que, además, han venido exigidos por la transición sociotécnica, sin considerar la importancia de los condicionantes externos a que está sometido el propio Modelo Social Europeo. El Diálogo Social ha vuelto a reforzarse por razones casi siempre defensivas o reactivas a las recientes crisis sociales. La pregunta es si cabe plantear acuerdos y contratos anticipatorios que comprendan no solo la respuesta a problemas del presente sino también del futuro. La reforma continua del sistema de pensiones es un ejemplo de un contrato anticipatorio. La reforma laboral es otro de los ejemplos a destacar, ya que el cambio sociotécnico obliga a pactar nuevas condiciones de trabajo, remuneración, formación y salud laboral. Otros contratos han tenido un menor peso institucional a pesar de la importancia del reto. Es el caso de los cuidados de larga duración o atención a la dependencia, que sufrió una fuerte desinversión entre 2011 y 2016. El Plan de Choque para reinvertir en atención a la dependencia acordado en el Diálogo Social en enero de 2021 supone recuperar el contrato social en un reto fundamental para el Estado de bienestar y el bienestar de un colectivo muy frágil. El reto de la atención a las personas en situación de dependencia forma parte de las acciones de la Comisión Europea en 2022. Por el contrario, los retos en España para hacer frente a la pobreza infantil o la mejora de la atención sanitaria están a la espera de nuevos acuerdos institucionales y compromisos de inversión social.

En suma, los CI, bajo la forma de acuerdos sociales tripartitos, son un medio eficaz para construir a futuro la SI. Son una herramienta de cohesión social para gestionar y moderar las fracturas y desigualdades sociales en su más amplio sentido. Lo que supone que los acuerdos requieren aproximar intereses a veces contradictorios y que los desacuerdos y el conflicto formen parte de propio desarrollo. En el Modelo Social Europeo, los CI no son solo funcionales, es su cometido inmediato; también son proyectivos en la medida en que parte de los acuerdos y contratos abren el camino a nuevas formas de reducción de la desigualdad y de intercambio equitativo entre generaciones. Parte de estos contratos no se formalizan, forman parte de cambios culturales en profundidad, como son los referentes a los cuidados, una visión activa del envejecimiento o los derechos de los niños. La menor visibilidad social de estos últimos no supone que su importancia sea menor que los acuerdos sobre protección social y laboral. En la práctica se complementan e idealmente deben reforzarse entre sí, ya que forman parte de la misma estructura de la SI y de la historia de una sociedad.

3. CAMBIOS EN LA SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL EN ESPAÑA

A lo largo de las últimas décadas, los resultados de profundos procesos de transición –de transición demográfica y hacia una nueva sociedad del trabajo, entre otros– han transformado algunos de los pilares del modelo de SI existente en España. Los cambios en la longevidad, en las formas de convivencia y de familia, en las trayectorias laborales –especialmente femeninas–, han transformado las trayectorias de vida de las distintas generaciones que conforman la sociedad española actual. Ha aumentado el tiempo de vida compartido entre generaciones, se retrasan los momentos de mayor demanda de apoyo intergeneracional, y las trayectorias de coexistencia entre generaciones favorecen un aumento en los flujos de apoyo hacia generaciones más jóvenes.

Lo prolongación de las trayectorias de vida ha aumentado notablemente la diversidad generacional de nuestras sociedades. Tenemos la población más intergeneracional que hemos tenido jamás. Ya no somos una población de dos generaciones y media, sino de cuatro generaciones y media. Los niños, por lo general, no solo llegan a conocer a sus abuelos y a sus bisabuelos, sino que comparten con ellos mucho tiempo durante un periodo de vida relativamente largo durante la infancia e incluso la juventud. Hay mucho tiempo de vida compartido con otras generaciones, y esto es una oportunidad excelente para conocer las circunstancias de distintas etapas de la vida y tener una mayor empatía con lo que significa una prolongada trayectoria de vida en todos sus momentos.

Por otra parte, los cambios en la estructura generacional y la posposición de la mayor parte de las transiciones biográficas, han traído consigo un retraso del periodo de mayor presión de cuidado intergeneracional, que no aumenta su duración. Es decir, la combinación de los cambios en las trayectorias familiares y el aumento de la duración de la vida, ha provocado una estructura generacional que favorece el aumento de los flujos de apoyo familiar desde las generaciones mayores hacia las jóvenes. En las últimas décadas, la contribución explícita de los abuelos al bienestar familiar y a la participación laboral de las mujeres jóvenes, ha adquirido mayor relevancia.

Pero en muchas ocasiones el aumento del peso relativo de la población de más edad ensombrece la complejidad de las transformaciones que, en las relaciones entre generaciones, ha provocado el aumento de la longevidad. En la medida en la que las políticas sociales más orientadas a las personas mayores aumentan su peso relativo, surgen discursos en términos de conflicto intergeneracional. Aunque el debate se plantea a menudo enfocando únicamente la política de pensiones, o el coste

de una demanda creciente de cuidados de larga duración por parte de la población con más riesgo de pérdida de autonomía, una población envejecida (no solo de más edad, sino también de más edades) plantea cambios profundos en cuestiones como el trabajo, la vivienda o las condiciones de vulnerabilidad.

Enfrentar entre sí a las generaciones no aporta nada al debate. Por el contrario, adoptar un enfoque de curso de vida podría ayudar a matizar estos planteamientos. Por ejemplo, en vez de comparar generaciones a determinada edad, podríamos cuestionarnos si las etapas y transiciones en cursos de vida de generaciones mayores se mantienen para las generaciones jóvenes, con el mismo calendario e incluso la misma secuencia. De hecho, somos más jóvenes de lo que nunca lo ha sido nadie de una generación previa a cada una de nuestras edades. Pues no nos hace más o menos jóvenes únicamente la duración de la vida que hemos dejado atrás, desde que nacimos, sino también la expectativa de vida que tenemos por delante, la perspectiva de vida que nos queda por vivir. A cualquier edad tenemos mayor esperanza de vida (y de vida en salud) de la que ha tenido ningún miembro de una generación previa a esa edad. Por lo tanto, es normal que en nuestros trayectos biográficos vayamos retrasando eventos y transiciones vitales. Lo hemos hecho generación a generación. Las generaciones nacidas a inicios del siglo XX (nuestros abuelos) no tuvieron adolescencia, con 14 años empezaban a trabajar. Hemos creado la adolescencia, tenemos una juventud cada vez más prologada, unas trayectorias formativas amplísimas. Es decir, estamos retrasando eventos, ampliando las etapas de vida joven. Por ello, es injusto comparar generaciones jóvenes con otras previas a su misma edad, porque son más jóvenes de lo que lo eran (lo éramos) miembros de generaciones previas a esa misma edad. Tienen más tiempo de vida por delante, con trayectorias más largas, menos monótonas y más complejas.

En las últimas tres décadas, la juventud se ha ampliado notablemente, con un aumento de las trayectorias formativas pero también con dificultades en la transición desde la enseñanza superior a la incorporación al mercado de trabajo y, sobre todo, con una etapa prolongada de inestabilidad laboral y limitaciones en la emancipación y la formación familiar. Más allá de la posposición en las transiciones hacia la adultez debida a los cambios en las trayectorias de vida, han visto aumentar los obstáculos para independizarse del hogar familiar y desarrollar sus propios proyectos de vida. La proporción de adultos jóvenes, entre 30 y 34 años, que residían en hogares multigeneracionales (con sus padres o familiares de otras generaciones) evolucionó desde un 28,4% en 1991 a un 50,5% en 2019 (INE, Censo 1991, ECH 2019). El porcentaje de población de ese mismo grupo de edad con la vivienda en la que residen en propiedad descendió desde un 80,5% de los mismos en 1991 a un 59,3% en 2020 (INE, Censo 1991, PHOGUE 2020).

La vivienda se ha convertido en un asunto clave en la SI. Los adultos jóvenes permanecen cada vez hasta más tarde en el hogar familiar, mientras van protagonizando otras transiciones en la trayectoria educativa y laboral –pero no tanto en la familiar–. Los progenitores cobran un protagonismo creciente en la provisión de un hogar para sus descendientes adultos. En España, un 58% de los mayores vive con sus hijos mientras que, por ejemplo, en Suecia son un 18% (SHARE 2011). En el último periodo intercensal el mayor aumento de la corresidencia intergeneracional se registró en hogares de personas entre 65 y 75 años (INE, Censos 2001 y 2011). Como consecuencia de la creciente dependencia familiar de los jóvenes para afrontar su independencia residencial, se puede esperar un aumento en los niveles de desigualdad, en función de la capacidad económica de la familia de origen.

La vivienda es también un tema relevante a edades avanzadas, en las que la infraocupación del espacio de las viviendas va en aumento a medida que aumentan los hogares unipersonales, fundamentalmente de mujeres ancianas. La ratio de habitaciones por persona a partir de 65 años era de 3,5 en 1991 y de 3,7 en el último censo (INE, Censos 1991 y 2011). El riesgo es que cada vez más personas mayores estén viviendo en casas inadecuadas a sus necesidades y cuyo mantenimiento requiere la mitad de su liquidez financiera (Encuesta Condiciones de Vida 2015). En estos casos, el temor a no poder hacer frente a un gasto imprevisto e imprescindible es constante: un 49% dice no poder afrontar un gasto imprevisto (en relación con reparaciones en la vivienda o de electrodomésticos, por ejemplo). Un 15% de las mujeres de 65 y más años no se puede permitir tener su hogar a una temperatura adecuada (IMSERSO 2006).

Las trayectorias formativas y laborales también han cambiado, tanto para generaciones jóvenes como para mayores. La población con un grado universitario era un 16% de los jóvenes entre 25 y 29 años en 1991 y un 51% de los mismos en 2021 (INE, Censo 1991, EPA 2021). Si bien el desempleo juvenil, muy alto hace tres décadas (la tasa de paro entre 25 y 29 años era un 28% en 1996), se ha moderado (esa misma tasa era en 2021 un 13%; INE, EPA 1996 y 2021); los jóvenes actuales afrontan una inestabilidad mucho mayor de la que sufrieron trabajadores de otras generaciones.

A ello se unen las dificultades para conciliar la trayectoria laboral con la formación familiar. El papel de los abuelos en las trayectorias laborales de los jóvenes, especialmente de las madres jóvenes, es fundamental. El empleo femenino ha pasado de un 26,4% en 1992 a un 43,1% en 2017 (INE, EPA). La voluntad de permanecer en el mercado laboral lleva en muchas ocasiones a buscar apoyos familiares en las generaciones mayores para el cuidado infantil, pero ello conlleva limitaciones –de

proximidad, entre otras– que redundan nuevamente en desigualdades, así como en limitaciones en las carreras profesionales de muchas mujeres jóvenes.

Las experiencias en el mercado laboral de los mayores se están transformando en otros aspectos, si bien reciben menor atención, pese al cambio de funciones de los trabajadores mayores y a las necesidades de conciliación con mayores prestaciones de apoyo hacia generaciones más jóvenes. España presenta una población adulta con uno de los porcentajes más alto de personas con nivel educativo bajo, debido a las sucesivas oleadas de abandono escolar temprano. No obstante, a este respecto se está produciendo un cambio generacional notable: en 1991 un 82% de la población entre 50 y 65 años tenía formación primaria o inferior, porcentaje que se redujo a un 65% en 2001 y a un 10% en 2021 (INE, Censo 1991 y EPA 2001 y 2021).Si bien es cierto que durante el período de recesión se ampliaron las necesidades formativas de la población adulta, esencialmente las relacionadas con su empleabilidad, dado que el desempleo tuvo un alto impacto entre los varones menos educados (en este colectivo las tasas de empleo cayeron 20 puntos porcentuales). Las tasas de paro entre 50 y 55 años evolucionaron desde un 6% en 2001 a un 11% en 2021 (INE, EPA 2001 y 2021).

A ello se unen unas bajas tasas de actividad laboral a partir de los 50 años, si bien aumentando generación a generación (la tasa de actividad laboral entre 60 y 64 años era un 28% en 1996 y un 52% en 2021; INE, EPA). El aumento de la participación laboral de los mayores se ha producido en paralelo a un notable aumento en su asunción de prestaciones de apoyo y cuidado hacia generaciones más jóvenes, especialmente por parte de las mujeres mayores jóvenes, que constituyen la nueva generación “sándwich”. Un efecto sándwich trasladado al inicio de la vejez, con demandas simultáneas de apoyo hacia madres ancianas y nietos, puede tener efectos sobre la transición a la jubilación y la liquidez financiera a medio plazo, especialmente entre las generaciones femeninas. En un momento en que la transición a la jubilación se está rediseñando, con jubilaciones más tardías, sería conveniente tener en cuenta el escenario en el que se van a encontrar buena parte de las generaciones femeninas que transiten ese evento en las próximas dos décadas.

Las próximas generaciones femeninas que se acerquen a dicho evento están mayoritariamente insertas en el mercado laboral, si bien no siempre con trayectorias completas, lo que tiene repercusiones sobre su seguridad económica en la vejez. Durante su sesentena se van a encontrar cuidando de una madre anciana, de sus nietos y, muy probablemente –debido a las diferencias de edades al matrimonio– con un marido jubilado; es decir, con presiones crecientes para abandonar el mercado laboral desde el ámbito familiar. Con trayectorias laborales incompletas y pe-

nalizaciones crecientes por salidas tempranas del mercado laboral, sus decisiones en este momento temprano de la vejez, con una alta carga de cuidado intergeneracional, pueden tener consecuencias en su liquidez financiera y su bienestar a edades avanzadas.

Se aprecia una cierta tendencia a ignorar cómo los cambios en las trayectorias de vida de las generaciones jóvenes afectan también a generaciones previas, y a otorgar un escaso reconocimiento de las funciones que desempeñan estas en los sistemas de SI, y podrían desempeñar en un escenario de creciente longevidad en salud. Una de las cuestiones pendientes es el reconocimiento de los cuidados por parte de los mayores, del tiempo dedicado a tareas no pagadas, pero fundamentales para otros miembros de la familia y la sociedad. El cuidado de nietos ha tomado un papel central en el tránsito por la vejez de muchos mayores, debido al solapamiento sin precedentes entre las vidas de abuelos y nietos.

En España, son abuelos un 52% de los hombres y un 61% de las mujeres de 50 y más años. Con una edad media de 69 años, un 12% de ellos y un 15% de ellas informan tener una discapacidad, a pesar de lo cual un 17% cuida diariamente a sus nietos. Pero no solo a sus nietos: un 14% de las mujeres entre 65 y 74 años y un 22% de aquellas entre 55 y 64 años, son las cuidadoras principales de una persona mayor con discapacidad (INE, EDAD 2020). Las necesidades de apoyo frente a la pérdida de autonomía a edades avanzadas suponen un alto coste para las familias, tanto en términos económicos como de tiempo, que están asumiendo mayoritariamente mujeres que, en las primeras edades de la vejez cuidan de nietos y madres ancianas y, posteriormente, de sus parejas. En esta tarea se ven complementadas por población inmigrante que nutre el mercado de cuidados (regular o irregular) y configura un colectivo creciente en situación de vulnerabilidad.

Entre 50 y 80 años se encuentran las generaciones con más presiones de provisión de apoyo intergeneracional familiar. Proveen apoyo simultáneamente a hijos adultos jóvenes, nietos en crianza y a padres/madres ancianas que requieren ayuda funcional y financiera. Por el contrario, los colectivos más vulnerables son las familias monomarentales con hijos dependientes y las mujeres ancianas que viven solas –con una pensión baja y en viviendas no adaptadas a sus necesidades–. Las mujeres de 80 y más años con una pensión no contributiva o de viudedad sufren un riesgo de pobreza invisibilizado por la SIF.

Existe también un amplio margen para valorar el papel que desempañan las personas mayores en términos de transmisión cultural y memoria colectiva. La llegada de la generación de *baby-boomers* a las primeras edades de la vejez, con recursos

y trayectorias de vida muy diferenciadas de las de generaciones previas, probablemente transforme las ideas estereotipadas sobre la vejez como una etapa pasiva. Es necesario renegociar los contratos sociales intergeneracionales en consonancia con los cambios sociodemográficos, con el fin de maximizar el potencial de poblaciones más longevas y complejas, con más edades, y con cambios en los recursos y trayectorias de vida de las generaciones que las componen.

4. CONCLUSIONES

Este texto tiene como objetivo contribuir al debate sobre la necesidad de construir en España, en el presente y hacia el futuro, una equitativa SI a partir de los cambios sociodemográficos, económicos y políticos que han tenido lugar en las últimas décadas.

Hemos partido de un hecho: la realidad de la SI, constatable en las diferentes prácticas institucionales y sociales que a este respecto realizan las esferas de producción de bienestar, en particular los hogares, el Estado y la sociedad civil. Constatamos que la SI opera a varios niveles complementarios entre sí, como son los cuidados, la protección social, la transmisión cultural y la interacción con la naturaleza. Pueden parecer esferas de solidaridad autónomas, pero solo lo son relativamente. En la práctica se retroalimentan y condicionan entre sí, positiva y/o negativamente.

Ciertamente, la SI se construye en el seno de una estructura social histórica concreta, en la que se entreveran las visiones y prácticas de los diferentes actores sociales e institucionales. Con mayor o menor presencia del Estado, de los hogares o del Tercer Sector, sin menoscabo del papel que juega el sistema de mercado, las sociedades europeas, entre ellas la española, tienen una común experiencia: no existe guerra entre generaciones, ni prácticas generalidades de comensalismo, sino de apoyo y solidaridad, cambiante a lo largo del tiempo en función de las transformaciones sociodemográficas.

Ahora bien, como consecuencia de que la SI forma parte y se construye dentro de una estructura social e institucional concreta, es inevitable que aquella esté atravesada por desigualdades sociales y asimetrías institucionales. Estas se reflejan con mayor o menor nitidez en cómo distribuimos los cuidados; en cuántos recursos invertimos en protección social de personas, mayores, jóvenes, niños y colectivos vulnerables, sin diferencia de género y etnia; en cómo organizamos la transmisión cultural y, finalmente, en cómo organizamos la solidaridad con la naturaleza. En la práctica, los con-

tratos intergeneracionales (CI) o acuerdos sociales son instrumentos mediante los cuales gestionamos parte de los intereses y conflictos que forman parte de la propia SI. Del mismo modo, el Tercer Sector canaliza una parte no menor de las demandas de SI de los colectivos más vulnerables y contribuye a crear un clima de colaboración intergeneracional. Los propios movimientos sociales son casi siempre réplicas de las transformaciones sociales en pro de sociedades cohesivas y equitativas.

Durante las dos últimas décadas, la UE ha promovido las políticas de SI en su más amplio sentido, con la intención de conciliar los distintos cambios sociales a través del envejecimiento activo, la garantía infantil, la inclusión social y, en general, el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales que, en sí mismo, constituye un programa de CI al servicio de la SI. Dinámica a la que se ha sumado España a lo largo de los últimos lustros.

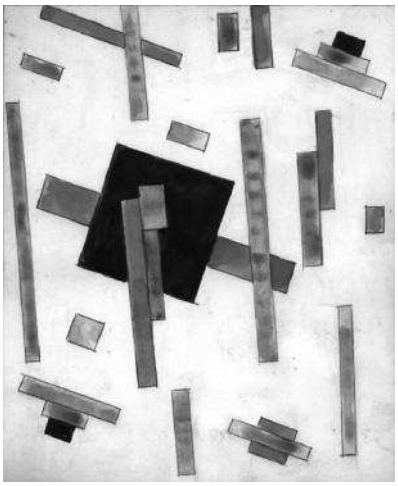
La razón de por qué España se ha sumado a la corriente general europea de SI no se debe solo a la necesidad de seguir la senda de las recomendaciones europeas sobre envejecimiento y solidaridad entre generaciones sino también, y sobre todo, a los cambios que han tenido lugar en su estructura sociodemográfica, cuya aceleración ha sido especialmente intensa. La extensión del período de formación, la incorporación no concluida de la mujer al mercado laboral, una longevidad creciente, la convivencia de varias generaciones en el tiempo, son factores que contribuyen a explicar la nueva dinámica de la SI. Constatamos que los flujos de recursos financieros y de tiempo de cuidados desde arriba hacia debajo de la pirámide social son una realidad. El familismo tradicional, basado casi en exclusiva en la carga de cuidados sobre las mujeres, se está transformando bajo formas más equitativas, aún insuficientes, de reparto de los cuidados.

La sociedad civil española organizada ha crecido y es campo de transmisión de saberes y de apoyos a diferentes colectivos sociales, además de contribuir a canalizar excedentes de tiempo; su desarrollo es fundamental para consolidar la SI del futuro. El sistema de protección social, aun siendo de limitada capacidad para reducir la pobreza y la exclusión, es fundamental para garantizar la solidaridad intergeneracional, tanto entre personas ocupadas y paradas como entre ocupados y jubilados. Los recientes pactos sociales sobre pensiones, mercado de trabajo y la mejora de la protección social de trabajadores autónomos y con contratos no estandarizados y de plataformas, sin mencionar la protección social específica en contextos de crisis agudas (los ERTE), son herramientas de consolidación de la SI actual y futura. También se está abriendo paso, con férreas resistencias de intereses económicos y visiones regresivas, la SI respecto de la conservación de la naturaleza y su armónica reproducción.

Finalmente, es preciso destacar la necesidad de que el debate social sobre la SI cuente con espacios de intercambio de ideas y experiencias en los que se constate las ambivalencias de la misma, su transversalidad, al mismo tiempo que los desequilibrios y desigualdades que tienen lugar en su desarrollo y por qué ello obliga a acordar CI, sean formales (p. e.: acuerdos sociales y cívicos) o informales (p. e.: nuevos compromisos en los hogares).

Cristina Faciaben

La dimensión internacional de un nuevo contrato social. 1919, 1945, 2015, ¿2030?



Ante..., Nina Kogan.

Los sistemas sociales surgidos del pacto implícito entre capital, trabajo y Estados para diseñar el modelo social europeo tras las dos guerras mundiales están siendo duramente cuestionados y atacados. Surge así la necesidad de renovar el contrato social orientándolo hacia tres ámbitos centrales: una gobernanza de la globalización digital para una transición hacia un modelo de desarrollo más sostenible; el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho, y situar el trabajo en el centro de la esfera internacional, fortaleciendo las normas internacionales del trabajo y avanzando en el tratado vinculante sobre derechos humanos y empresas.

Esto exige, asimismo, un fortalecimiento del movimiento sindical, en todas sus dimensiones: el sindicalismo internacional y regional, representados por la CSI y sus regionales, y la CES en el ámbito europeo, pero también las federaciones sindicales europeas y los sindicatos globales.

EN los momentos en que escribo este artículo sigue habiendo una guerra en Europa. Lo señalo porque no podemos perder de vista que disponemos de tres importantes contratos sociales que han alcanzado la universalidad y cuyo cumplimiento debemos seguir exigiendo. Dos de ellos fueron firmados después de las dos guerras mundiales que se iniciaron en Europa y el tercero es el único rubricado en el actual siglo.

Cuando hablamos de contrato social nos referimos a un acuerdo implícito o explícito entre ciudadanía y gobiernos y que especifica derechos y libertades. El Estado es el encargado de hacer cumplir el contrato.

Los preámbulos de estos contratos sociales universales: la Constitución de la OIT[1] de 1919, la Carta de las Naciones Unidas[2] de 1945 y la resolución de la Asam-

[1] Considerando que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social;
Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;
Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:

blea General de las Naciones Unidas de 2015 donde se aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[3], y que supone el primer ejemplo de unos Objetivos compartidos como humanidad, no pierden ni su vigencia ni su relevancia.

Seguro que tenemos que actualizarlos, adaptarlos a esta era digital que provoca disrupciones en prácticamente todos los sectores de la sociedad, en la producción y los servicios y en nuestra vida cotidiana. Así mismo, tenemos que incorporar con más fuerza la igualdad entre hombres y mujeres, la dimensión medioambiental o la relevancia de la economía de los cuidados.

Mientras el trabajo (formal o informal) sea el modo de vida de una inmensa mayoría de hombres y mujeres (el 99 % de la población mundial) tendremos que exigir el cumplimiento de esos contratos sociales, como en los convenios colectivos exigimos su observancia después de la firma. Y va a depender de nuestra fuerza como sindicatos lograr las metas de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas y alcanzar de ese modo un bienestar generalizado y en paz a nivel mundial.

Porque son los Estados del Bienestar, surgidos en Europa, los que están siendo duramente cuestionados y atacados. Unos sistemas sociales surgidos del pacto implícito entre el capital, el trabajo y los Estados para diseñar el modelo social europeo

---

Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

[2] Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos, hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios Por lo tanto, nuestros respectivos Gobiernos, por medio de representantes reunidos en la ciudad de San Francisco que han exhibido sus plenos poderes, encontrados en buena y debida forma, han convenido en la presente Carta de las Naciones Unidas, y por este acto establecen una organización internacional que se denominará las Naciones Unidas.

[3] Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Preámbulo: La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

que fueron impulsados de forma intensa tras las dos guerras mundiales. Regímenes sociales que supusieron la dignificación de la clase trabajadora en general, y un nuevo papel del Estado como redistribuidor de la riqueza y que garantiza la protección social durante toda la vida de la persona. Tenemos que recordar más a menudo el impacto de los primeros convenios surgidos de la OIT para la mejora de las condiciones laborales y de las legislaciones sobre el trabajo, especialmente en Europa.

El incremento vergonzante de la pobreza y de la desigualdad dentro de los países, la cada vez menor prestación de servicios públicos y la menor redistribución de la riqueza por parte de los Estados está provocando tanto la desafección política y respecto de las instituciones públicas, como la irrupción de nuevas expresiones de la extrema derecha en el mundo, desde los Estados Unidos a Italia, desde Brasil a España, con fuerza y con una agenda común que cuestiona el contrato social.

Surge aquí la necesidad urgente de renovar el contrato social, para orientarlo hacia los tres ámbitos que considero centrales para un abordaje transformador que permita su consecución.

Los ámbitos son: una gobernanza de la globalización digital para una transición hacia un modelo de desarrollo más sostenible; el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho y situar el trabajo en el centro de la esfera internacional fortaleciendo las normas internacionales del trabajo y avanzando en el tratado vinculante sobre derechos humanos y empresas.

Desde el movimiento sindical internacional, hemos definido el nuevo contrato social en base a diversos retos. Por un lado, crear empleos respetuosos con el clima con medidas de transición justa. Una transformación industrial generadora de empleo para lograr cero emisiones netas de carbono. Y nuevos puestos de trabajo, de calidad, en sanidad, educación y otros servicios públicos para la ciudadanía.

Al mismo tiempo deben garantizarse derechos para todos los trabajadores y trabajadoras, independientemente de su modalidad de empleo, para cumplir la promesa de la Declaración del Centenario de la OIT. Derechos que contemplen un suelo de protección social y laboral que incluya límites máximos de horas de trabajo al día, salarios mínimos vitales, prestaciones económicas en caso de no poder trabajar por enfermedad, maternidad… y pensiones por invalidez y jubilación, así como medidas de salud y seguridad y de prevención de riesgos en el trabajo, entre otros.

No hay contrato social sin igualdad, para lo cual es imprescindible poner fin a cualquier tipo de discriminación, ya sea en base a la raza, la edad, el género, la

orientación sexual, la religión o cualquier otra. Para garantizar que pueda revertirse la actual injusticia de la concentración de riqueza en manos de unos pocos a expensas de la mayoría, la fiscalidad justa y la redistribución de la riqueza deben estar en el centro de las políticas públicas.

Por último, debe garantizarse la inclusión, combatiendo el creciente poder de monopolios y oligarquías, asegurando que los países en desarrollo puedan realmente desplegar sus economías y garantizar sistemas impositivos que aporten los ingresos vitales para permitir a los Gobiernos responder a las necesidades de la población y del planeta.

Una serie de sindicatos de todo el mundo, movidos por la solidaridad internacional sindical para lograr una actualización del contrato social a nivel global que suponga una nueva gobernanza mundial basada en derechos universales y justicia, lanzamos hace unos meses un llamamiento[4] con una serie de reivindicaciones que, de forma sintética, resumo a continuación.

El grupo sindical compartimos la idea de que el movimiento sindical tenemos la responsabilidad y la urgencia de apuntar y construir alternativas diferentes a las propuestas de quienes dirigen el sistema. Alternativas que abren caminos que conducen efectivamente a la promoción de una mayor justicia social y a la lucha contra las desigualdades e injusticias.

Solo lograremos un reinicio justo si todos y todas tienen voz en las definiciones de las decisiones que tomaremos para construir otro mundo que aún sea posible. Hoy, más que nunca, esta construcción colectiva es necesaria, ya que incluso compromisos como la Agenda 2030 están en riesgo y la humanidad corre el peligro de no poder revertir los numerosos retrocesos económicos, ambientales y sociales agravados por la pandemia de la COVID-19.

Hay consenso en que el mundo no será el mismo después de la pandemia, pero este mundo podría ser mejor o mucho peor que el actual, dependiendo de la correlación de fuerzas que se establezca. Así, consideramos que deberían implementarse de inmediato algunas propuestas para asegurar que podamos superar la pandemia a nivel global y promover la justicia social para los pueblos.

---

[4] Los primeras adhesiones al llamamiento internacional son de Argentina: CTA-A y CTA-T; Bélgica: FGTB; Brasil: CUT y UGT; Colombia: CTC; Francia: CGT y CUSG; Guatemala: UNSITRAGUA; Haití: CTSP; Italia: CGIL, CISL y UIL; Costa de Marfil: UGTCI y CGTM; México: UNT; Marruecos: CDT y UMT; Níger: USTN; Perú: CAT; Senegal: UNSAS; España: CCOO, UGT, USO y ELA; Corea del Sur: KCTU; Túnez: UGTT; Venezuela: ASI; y de la Confederación Sindical Internacional (CSI).

Para ello es imprescindible otro modelo de desarrollo. Un modelo de desarrollo sustentable con democracia efectiva, transición justa y medidas de emergencia para salvar vidas, proteger el empleo y los ingresos. Propuestas de reconversión industrial que tengan en cuenta la sostenibilidad y un sistema de producción que garantice una respuesta a las crisis climática y medioambiental provocadas precisamente por los actuales patrones de producción, consumo y distribución; conversión de la industria militar en una industria civil sostenible y desarmada para construir derechos, democracia, cooperación y paz.

Así mismo habrá que realizar los ajustes necesarios en los sistemas normativos, fiscales, laborales y de protección social para incluir a los excluidos. Poner fin a las privatizaciones y la garantía de servicios públicos de calidad y universales como la salud y la educación; un modelo de Estado con inversiones públicas que protejan a las personas y la cancelación y renegociación de las deudas del Estado para que las crisis de pago no limiten la respuesta esencial a la salud y no perjudiquen el crecimiento económico, desde una perspectiva de ganancias compartidas y no de mayor concentración de la riqueza o la renta.

Los sistemas fiscales deben ser más justos y hay que crear impuestos sobre los servicios digitales para los gigantes tecnológicos, las grandes fortunas, las transacciones financieras y los grandes beneficios. No se debe proporcionar ninguna financiación de rescate a las empresas que siguen operando a través de los paraísos fiscales.

No habrá justicia social ni igualdad sin empleos dignos y plenos derechos. Para ello debe garantizarse el acceso a empleos decentes, derechos, protección social e ingresos. Son necesarias unas redes de seguridad social universales y unos ingresos mínimos garantizados. Poner en marcha inmediatamente planes de inversión para recuperar millones de puestos de trabajo perdidos o en riesgo.

Pero también debe reconocerse a los empleos esenciales, a menudo no remunerados o mal pagados, como los de la economía asistencial y la garantía de los derechos de los trabajadores en las nuevas formas de empleo relacionadas con la digitalización y también en el teletrabajo.

Los avances tecnológicos deben redundar en una reducción de la jornada de trabajo con igual remuneración, manteniendo el empleo, y no en la reducción de los puestos de trabajo, la precarización y la exclusión.

Por último, necesitamos un nuevo acuerdo de gobernanza mundial que permita cumplir los compromisos adquiridos por los Estados que permiten el desarrollo sustentable, así como el cambio en el orden internacional y la redefinición del multiculturalismo, junto con un Nuevo Acuerdo de Gobernanza Global.

Para ello son necesarios acuerdos e instrumentos globales efectivos y vinculantes, basados en las normas y derechos de la OIT, como la libertad de asociación y la negociación colectiva, para acabar con las violaciones de los derechos humanos en las cadenas globales de producción y la agenda transnacional que solo sirven a los intereses del capital.

La garantía de los derechos humanos y los escenarios de paz son esenciales para un nuevo comienzo justo y libre de violencia y guerras.

El comercio global requiere de nuevas reglas enmarcadas en el desarrollo sostenible, en la promoción de los derechos humanos universales y el establecimiento de estructuras, políticas, procedimientos y recursos en todos los acuerdos y tratados que se negocien, que garanticen la participación concreta y eficaz de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada.

Hasta aquí he apuntado lo que puede definirse como el núcleo de un nuevo contrato social o, mejor dicho, de la renovación del contrato social, y los principales mensajes del movimiento sindical internacional.

Imponer un nuevo contrato social exige fortalecer el movimiento sindical, en todas sus dimensiones: el sindicalismo internacional y regional, y en nuestro caso especialmente el europeo, representados por la confederación internacional, CSI y sus regionales de África, Países Árabes, América y Asia-Pacífico, y la Confederación Europea, la CES; pero también las federaciones sindicales europeas y los sindicatos globales y, por supuesto, los sindicatos nacionales.

Robustecer el poder sindical significa dar un impulso a la cooperación sindical internacional y a espacios colaborativos; desarrollar e impulsar la incipiente acción sindical transnacional por medio de los Acuerdos Marco Internacionales; situar en una esfera internacional y vinculante a la diligencia debida y el respeto de los derechos humanos; enfrentar con propuestas y movilizaciones la nueva ofensiva del capital contra un nuevo modelo de desarrollo de carácter sostenible e inclusivo con justicia social.

Los objetivos del nuevo contrato social ya los hemos definido universalmente en Naciones Unidas a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Una agenda que es el foco de los ataques de la extrema derecha en todo el mundo. Por ello, no está de más terminar este artículo transcribiendo las 5 esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta de esta agenda global y que coinciden con los ámbitos esenciales de actuación para el movimiento internacional.

"Las personas

Estamos decididas a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.

El planeta

Estamos decididas a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

La prosperidad

Estamos decididas a velar por que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y por que el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza.

La paz

Estamos decididas a propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible.

Las alianzas

Estamos decididas a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas."

Adoración Guamán

Un nuevo pacto social global: retos para el sindicalismo del siglo XXI



Composición suprematista *Veneno que...,* 1936, Nina Kogan.

El pacto social keynesiano bajo el fordismo tuvo como elemento definitorio la búsqueda de un equilibrio de fuerzas en el conflicto capital-trabajo, institucionalizándolo e integrándolo en el funcionamiento del Estado, con unos límites territoriales bien definidos en el ámbito nacional. Las dos crisis globales de este siglo evidencian que las respuestas ante los retos presentes y futuros requieren un ámbito de decisión y actuación supraestatal.

Las empresas transnacionales, convertidas en el principal actor económico global, han fragmentado, descentralizado y deslocalizado su producción fuera de las fronteras estatales, creando estructuras que permiten eludir y evadir los controles sindicales, normativos y administrativos. Los sindicatos llevan décadas explorando una negociación colectiva transnacional, que se ha traducido en los llamados "acuerdos marco internacionales". Pero estos acuerdos tienen sus límites. Para conseguir nuevos marcos regulatorios que embriden la transnacionalización de la producción, es imprescindible que los poderes públicos asuman la necesidad de recuperar una actuación equilibradora de la relación capital-trabajo.

1. LAS NUEVAS CRISIS DEL CONTRATO SOCIAL

EN 1999 se publicó la conocida obra de Boaventura de Sousa Santos, *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, que planteaba la crisis del contractualismo social, evidenciada en opinión del autor en una preponderancia de los procesos de exclusión sobre los de inclusión . Bajo la afirmación de que el contrato social posmoderno es un contrato leonino, el autor señalaba ya a principios del presente siglo que los culpables de esta crisis eran: el consenso económico neoliberal; la debilidad del Estado; la reducción de la soberanía del poder estatal y la judicialización de la política. Junto al diagnóstico, Sousa planteaba un lúcido análisis crítico del propio "contrato social de la modernidad" señalando que este se basó en tres exclusiones claras: la naturaleza, los "no ciudadanos" (inmigrantes, mujeres, personas racializadas o con diversidades funcionales) y lo "no relevante" para la vida civil (*v. gr.* los cuidados). Así, el autor identificaba, a efectos de proponer recetas para la transformación, las carencias fundamentales de una construcción histórica que con sus criterios de inclusión y exclusión fundamenta la legitimidad de la contractualización de las interacciones económicas, políticas, sociales y culturales, separando radicalmente entre incluidos y excluidos y manteniendo, precisamente por esta separación, una continua tensión en su lógica de legitimación.

Más de dos décadas y dos crisis globales después, abundan los análisis sobre el grave y generalizado deterioro de aquel contrato social de la modernidad sobre el que todavía se asientan las instituciones políticas, los sistemas jurídico-legales, la organización del bienestar y particularmente del trabajo. A los problemas anteriormente ya señalados por Souza, entre otros muchos autores, se sumó la crisis social

[1] Santos, Boaventura de Sousa (1999): *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado.* Madrid, Sequitur.

y económica provocada por las políticas de austeridad aplicadas como receta frente a la crisis financiera de 2008, que con especial contundencia evidenciaron la existencia de una profunda crisis política y de representación. El malestar ciudadano y la indignación social se conjugaron con la crisis de la ciudadanía social, del parlamentarismo democrático liberal y de los partidos, obturándose los mecanismos de gestión del conflicto que se ha manifestado en el conjunto de estallidos sociales que brotan en nuestras sociedades de manera discontinua pero ciertamente periódica.

Sin tiempo para la recuperación de la debacle anterior, la evidencia de la crisis climática y la llegada de la pandemia de la COVID-19 demostraron el grado de precarización vital de nuestras sociedades, particularmente las del Sur Global. Las dos crisis de nuestra época reciente evidencian, además de todas las carencias anteriores, que las respuestas ante los retos presentes y futuros requieren de manera imprescindible un ámbito de decisión y actuación necesariamente supraestatal, una apuesta decidida por marcos de convivencia (contratos sociales) de carácter global o al menos con aspiración y conciencia de la necesidad de globalidad.

La magnitud del reto, pensar un nuevo contrato social capaz de responder a las exigencias de la globalización, es inabordable en unas pocas páginas. Lejos de este objetivo, los apartados que siguen se dedican a reflexionar sobre un objetivo mucho más concreto como es la posibilidad de reedición de un pacto social capital-trabajo con nuevos actores, distintos de aquellos que identificaban al antagonista de las mayorías sociales en épocas anteriores y que ahora se caracterizan por su condición transnacional. La premisa de partida es clara, la reedición de pactos que puedan dar lugar a fórmulas de convivencia sobre las que se levante un nuevo contrato social requiere la consecución de una relación de fuerzas que ya no se juega en las fronteras del Estado, ni en el ámbito jurídico o de políticas públicas nacional ni, sobre todo, frente a un capital sujeto a las fronteras anteriores.

2. LOS NUEVOS SUJETOS DE UN PACTO SOCIAL CAPITAL-TRABAJO: ¿QUÉ HACER CON LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES?

A efectos de comenzar la reflexión señalada es importante remarcar que, aun cuando en ocasiones se utilicen como sinónimos, es necesario diferenciar entre las nociones de “contrato social”, “Estado social” y “pacto social capital-trabajo”[2]. El Es-

[2] En palabras de Minouche Shafik “Cuando me refiero a contrato social hablo, pues, de la colaboración entre individuos, empresas, sociedad civil y Estado para contribuir entre todos a un sistema en el que se

tado social es uno de los varios sistemas de provisión dentro del contrato social pero este segundo concepto supera a los otros e integra distintas provisiones individuales y colectivas no reconocidas, ni tan siquiera valoradas, en la forma clásica de Estado social (v. *gr.* los cuidados). Por su parte, el pacto social keynesiano bajo el fordismo, que denominamos simplemente pacto social capital-trabajo, se vinculó al impulso y gestión de la forma "Estado social" de posguerra, con ámbito mucho más limitado aun cuando fundamental que el contrato social, siendo por tanto solo una de sus expresiones temporales.

Como es bien sabido, el pacto social keynesiano bajo el fordismo[3] se fundamentó en la transacción entre dos reivindicaciones o necesidades opuestas y en una cesión mutua. Por un lado, se obtuvo la promesa de la mejora de la situación de las clases trabajadoras (forzando al capital a aceptar el reforzamiento de la intervención estatal en la política socio-laboral, la extensión material y subjetiva de los derechos sociales y la promesa del pleno empleo) así como la constitución de vías de participación de los actores sociales en el funcionamiento del sistema. Por otro lado, los sindicatos renunciaron al cuestionamiento del modelo económico por la vía revolucionaria, aceptando la domesticación del conflicto. La búsqueda del equilibrio de fuerzas es el elemento definitorio de aquel pacto y permitió el desarrollo del Estado Social, en el seno del cual se procedió a la institucionalización del conflicto capital-trabajo y su integración en el funcionamiento del Estado[4], con unos límites territoriales bien definidos en el marco de un capitalismo ordenado en el ámbito nacional.

Sin embargo, los actores económicos no tardaron en buscar una vía de escape de aquel pacto y para ello, entre otras estrategias, procedieron a fragmentar, des-

---

procuren prestaciones colectivas. Cuando hablo de Estado del bienestar me refiero a los mecanismos de compartición de riesgos y de inversión en prestaciones sociales canalizadas por el proceso político y por la consiguiente acción del Estado". *Vid.* Shafik, M. (2022): *Lo que nos debemos unos a otros: Un nuevo contrato social (Estado y Sociedad).* Paidós. En las páginas sucesivas se utilizará la noción "Estado social" como sinónimo de "Estado del bienestar" para, aun conociendo sus distintas aproximaciones, facilitar el desarrollo del artículo. A efectos analíticos entenderemos que las características fundamentales del Estado social fueron las siguientes: un fuerte reconocimiento de derechos de igualdad y bienestar (redistribución de la riqueza), la participación de las clases populares en la toma de decisiones políticas (redistribución del poder) y el establecimiento de mecanismos de solución pacífica de los conflictos entre capital y trabajo.

[3] Aja-Valle, J. y Sarrión-Andaluz, J. (2021): "El nuevo humano flexible: la precariedad como factor de transformación de las normas y del control laborales". *Isegoría,* 64: e10. https://doi.org/10.3989/isegoria.2021.64.10

[4] Noguera Fernández, A. (2009): "El constitucionalismo de tercera generación: hacia una redefinición del Estado social y del tratamiento constitucional de los derechos", *Anales de la cátedra Francisco Suárez,* n.º 43. Noguera, A. y Goikoetxea, J. (2021): *Estallidos: Revueltas, clase, identidad y cambio político.* Bellaterra.

centralizar y deslocalizar su producción fuera de las fronteras estatales. De hecho, ya en 1974 el informe encargado en el seno del Comité Económico y Social de Naciones Unidas sobre el crecimiento y expansión de las empresas multinacionales[5] identificó el fenómeno de la reconfiguración productiva como uno de los más importantes acontecimientos económicos, aun cuando, en realidad, el mayor crecimiento de estas empresas se produjo posteriormente entre la década de los noventa y la primera del presente siglo. De hecho, los análisis de la UNCTAD nos indican que en 1970 se registraron aproximadamente 7.000 empresas multinacionales matrices, mientras que en el año 2000 se contabilizaron 38.000 y 82.000 en 2008[6].

Es bien sabido que las empresas transnacionales (ETN), convertidas en el principal actor económico global, se caracterizan por situar la producción ya no en distintas plantas o centros de trabajo sino en diferentes países, con escasos vínculos con el territorio y la vida o el mercado local y cuya instauración responde a los incentivos ofrecidos por territorios y comunidades locales que compiten entre sí. Evidentemente, para efectuar esta descentralización las empresas fragmentan el proceso productivo y externalizan sus actividades, cualquiera de ellas, desde las nucleares o propias a las accesorias, que serán realizadas por otros actores económicos con muy distintas expresiones jurídicas y vínculos variados, formales o informales, con las matrices. En esta reconfiguración, la gran empresa fordista ha mutado en una organización en red, descentralizada y deslocalizada, situándose las distintas fases de la producción ya no en distintas plantas o centros de trabajo sino en diferentes países. Se han creado nuevas plantas altamente móviles con escasos vínculos con el territorio y la vida o el mercado local y cuya instauración responde a los incentivos ofrecidos por territorios que compiten entre sí[7].

La producción se reubica, por tanto, en una estructura de red compuesta de relaciones comerciales de muy distinto tipo, con entidades conectadas a la matriz a lo largo de extensas cadenas de valor en las que los costes, riesgos, obligaciones y responsabilidades se desplazan hacia abajo, mientras que los beneficios principales se concentran en manos de las matrices[8]. En el año 2019 más de dos tercios del

---

[5] Report of the Group of Eminent Persons to Study the Impact of Multinational Corporations on Development and on International Relations (1974) UN Doc E/5500/Rev.1, ST/ESA/6.
[6] OCDE (2018): *Multinational enterprises in the global economy. Heavily debated but hardly measured.* Disponible en https://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf
[7] Cairola, E. (2015): "Volver a los fundamentos: sindicación, negociación colectiva y promoción de un marco de trabajo decente en las cadenas de suministro globales", Boletín Internacional de Investigación Sindical, *Trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
[8] Maira, M. M. (2014): "Los acuerdos marco internacionales: sentando las bases de la negociación colectiva de ámbito supranacional, *Lan Harremanak/*30 (2014-I).

comercio mundial se produjo a través las cadenas globales de valor[9] sin personalidad jurídica y compuestas por entidades relacionadas entre sí y con la matriz a través de vínculos tanto formales como informales[10]. Es precisamente esta estructura la que permite que las transnacionales hayan multiplicado su tasa de ganancia y se encuentran hoy en día entre los actores más importantes de la economía mundial[11].

Evidentemente, la extensión de este poder se basa en la estrategia de deslocalización de su producción hacia los países o regiones con estándares más reducidos de protección laboral, ambiental, fiscal, etc. Con estas prácticas las transnacionales consiguen varios objetivos, además de aumentar su tasa de ganancia. Por un lado, azuzan, conscientemente, la competencia normativa y la carrera a la baja en la regulación nacional de las condiciones antedichas, agravando las diferencias en cuanto a estándares laborales, entre otros, existentes entre países. Además, una vez en el estado de acogida de la producción, las ETN adoptan prácticas de reparto productivo entre los agentes locales, los proveedores de varios niveles, que permiten o incluso fomentan la competencia entre ellos y la presión a la baja respecto de las medidas de protección y cumplimiento de las normas protectoras de los derechos humanos y en particular laborales. Por añadidura, la compleja estructura productiva actúa como un escudo, permitiendo la impunidad de quien comete esos crímenes (las ETN) y agravando la situación de indefensión de las víctimas. Así, el crecimiento y ramificación estas cadenas dificulta, *per se*, la conexión entre las violaciones de derechos humanos que puedan cometerse en alguno de los eslabones y la responsabilidad de la matriz; de hecho, difuminar esta responsabilidad es uno de los objetivos de la compleja arquitectura de las empresas transnacionales[12]. Igualmente, y de par-

---

[9] *Vid.* OCDE (2019): *Global Value Chain Development Report.* Disponible en: https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/global-value-chain-development-report-2019; The World Bank (2020): World Development Report (WDR). Trading for Development in the Age of Global Value Chain. Disponible en https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020. Las definiciones de "cadena global de valor" son variadas. La OIT ha definido "cadena de valor", como "toda la variedad de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio desde su concepción, pasando por las etapas intermedias de producción y entrega/prestación a los consumidores finales, hasta su disposición final después del uso. Esto incluye actividades como diseño, producción, marketing, distribución y servicios de asistencia hasta llegar al consumidor final". OIT (2021): *Guía: desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente Un enfoque sistémico para crear más y mejores empleos.* Ginebra (tercera edición). Disponible en: https://www.ilo.org/empent/areas/value-chain-development-vcd/briefs-and-guides/WCMS_766133/lang--es/index.htm

[10] Pla-Barber J.; Villar C. y Narula R. (2021): Governance of global value chains after the Covid-19 pandemic: *A new wave of regionalization? BRQ Business Research Quarterly.* 24(3):204-213. doi:10.1177/23409444211020761

[11] Cadestin, C. *et al.* (2018): "Multinational enterprises and global value chains: New Insights on the trade-investment nexus", OECD Science, *Technology and Industry Working Papers,* n.º 2018/05. Paris, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/194ddb63-en

[12] LeBaron, G. (2014): "Subcontracting is not illegal, but is it unethical? Business ethics, forced labor, and economic success". *The Brown Journal of World Affairs,* vol. 20, n.º 2, pp. 237-249.

ticular importancia, las estructuras en forma de cadenas permiten eludir y evadir los controles sindicales, normativos y administrativos y así maximizar la explotación[13].

La incapacidad actual del derecho internacional de los derechos humanos para garantizar de manera efectiva que las ETN respetan los derechos humanos y del medio ambiente en las actividades realizadas a lo largo de sus cadenas es una afirmación clásica y completamente aceptada. Así, la dupla derechos humanos y empresas es un "ángulo muerto del derecho internacional"[14], que tampoco es fácil de resolver en el ámbito del derecho nacional. Conscientes de ello, y de la necesidad de caminar hacia el fin de la impunidad de las ETN y de la indefensión de las víctimas, los movimientos sociales, organizaciones y sindicatos han promovido desde los años setenta iniciativas en foros internacionales y estatales para embridar a las transnacionales. De entre ellas, podemos detectar tres caminos que se están impulsando y en los que la vinculación sindical está siendo fundamental: el *Binding Treaty,* los Acuerdos Marco Globales (o internacionales) y el impulso de leyes de diligencia debida.

A estas estrategias, y en particular a la última, se dedica de manera breve el siguiente epígrafe.

3. LOS CAMINOS HACIA UN NUEVO PACTO SOCIAL GLOBAL

La reivindicación de marcos normativos que establezcan la responsabilidad de las ETN por los crímenes cometidos a lo largo de sus cadenas no es en absoluto novedosa[15]. No van a relatarse aquí todos los ensayos realizados en el ámbito inter-

---

[13] Por si esto fuera poco, las ETN gozan de una arquitectura específica de protección jurídica, la conocida como Lex Mercatoria (LM), que da cobertura, impulsa y protege el comercio internacional y los fenómenos de transnacionalización de la producción señalados, así como la depredación de recursos naturales y mano de obra de terceros países. La LM, definida como el nuevo orden global que reinterpreta, formaliza y asienta en marcos regulatorios nacionales y particularmente supranacionales el poder del capital transnacionalizado, actúa como una herramienta jurídica fundamental para la protección de los intereses de la inversión extranjera, influenciando de manera decisiva el comportamiento político-normativo de los Estados. Los tratados de comercio e inversión y la actuación de las instituciones financieras internacionales con impacto regulatorio son parte de esta Lex Mercatoria que tutela y protege los derechos de las empresas transnacionales, sin establecer un sistema de control de las actuaciones de estas.

[14] Salés Pallarés, L. y Marullo, M. C. (2018): "El «ángulo muerto» del Derecho Internacional: las empresas transnacionales y sus cadenas de suministro", *Persona y Derecho,* vol. 78, 2018/1, p. 261-291.

[15] Se remite a la bibliografía contenida en: Guamán, A. (2018): "Derechos humanos y empresas transnacionales: la necesidad de un instrumento internacional jurídicamente vinculante", *Revista de Derecho Social,* n.º 81; Guamán, A. (2019): "Derechos humanos y empresas transnacionales: las debilidades del tercer pilar derivadas de las normas de promoción de inversiones. El caso Chevron como paradigma de la necesidad del Binding Treaty". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho,* n.º 39.

nacional para conseguir embridar a las ETN[16] desde los años setenta, pero cabe remarcar que la consecución de un tratado internacional jurídicamente vinculante sobre empresas transnacionales y derechos humanos[17] sigue siendo la vía idónea, imprescindible, para obligar a las transnacionales a respetar los derechos humanos (y en particular los laborales) y el ambiente, reduciendo de esta manera las ventajas de la transnacionalización de la producción desbocada. Son centenares los movimientos sociales, organizaciones y sindicatos, en el ámbito español particularmente Comisiones Obreras, que se han sumado a la exigencia de este Tratado. Sin embargo, la consecución de este requiere el compromiso político de un amplio conjunto de Estados para embridar a las ETN, algo que, a la luz del resultado de la séptima ronda de negociación, parece sumamente complicado[18].

Junto con el impulso de este tratado, los sindicatos llevan décadas transitando una vía "autónoma", una negociación colectiva transnacional que se ha traducido en una forma de acuerdos llamados "acuerdos marco internacionales", suscritos por las organizaciones sindicales internacionales y la dirección de las empresas transnacionales para establecer de manera conjunta una serie de normas y principios mínimos de coordinación en materia de relaciones laborales, basados normalmente en los derechos sociales fundamentales[19]. Según la definición de IndustriALL, los acuerdos marco globales son negociados entre sindicatos globales y las empresas transnacionales con el fin de proteger los derechos y las condiciones de trabajo de las personas en todas las etapas de una cadena global de valor de las ETN[20]. Se

---

[16] Para un recorrido histórico *vid.* Guamán, A. y González, G. (2018): *Empresas Transnacionales y Derechos Humanos.* Albacete, Bomarzo; o Guamán, A. y Luque, A. (2019): "Cadenas de suministro, Derechos Humanos, Empresas Transnacionales e industria textil: de los AMI a un Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante". *Cuadernos de Relaciones Laborales,* vol. 37, n.º 2.

[17] La Resolución 26/9, titulada "Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos" fue aprobada en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 26 de junio de 2014, encomendando la tarea de elaboración del tratado a un Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta (*Open-ended Intergovernmental Working Group, OEIGWG*) que desde 2015 ha celebrado sesiones anuales con el objetivo de elaborar el instrumento. Los documentos de las distintas sesiones del Grupo pueden encontrarse en: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOnTNC.aspx. Para conocer la historia del proceso se remite a Guamán, A. y González, G. (2018): *Empresas Transnacionales y Derechos Humanos.* Albacete, Bomarzo.

[18] Con carácter reciente, respecto de la última sesión de negociación, *vid.* Guamán, A. (2021): Derechos Humanos y Empresas: una valoración de la séptima ronda de Negociación del Binding Treaty (Ginebra, 25-29 de octubre de 2021). Net21.org.

[19] Schömann, I. *et al.* (2008): *Códigos de conducta y acuerdos marco internacionales: nuevas formas de gobernanza a nivel de empresa.* Bruselas, ETUI-REHS.

[20] IndustriALL Global Union. "Review of experiences and way forward for the future", presentación en la Conferencia de IndustriALL Global Union sobre los acuerdos marco internacionales y las redes sindicales, Frankfurt am Main. *Apud,* Hadwiger, F. (2015): *Acuerdos marco internacionales Lograr el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.* Documento de referencia, OIT, Ginebra.

trata, por tanto, de un fruto del diálogo social o de la negociación entre capital y trabajo a nivel supra nacional, cuyo objeto es regular las relaciones de trabajo en el conjunto de las actividades de la empresa en cuestión y promover el respeto de los derechos sociales fundamentales.

Los primeros acuerdos de este tipo fueron impulsados por transnacionales francesas a mediados de los noventa y en la actualidad su número ha ido creciendo de manera constante. El crecimiento no solo ha sido cuantitativo sino también cualitativo, destacándose diversas tendencias: el incremento de los Convenios y declaraciones de la OIT que se incluyen en los AMI, aunque la expresa mención a Convenios que no sean los fundamentales sigue siendo reducida; la inclusión de la referencia al conjunto de su cadena de valor y el paulatino aumento del número de acuerdos que establecen el respeto a sus disposiciones como requisito para el establecimiento o continuación de sus relaciones con los actores económicos en sus cadenas de valor. Además, aumentan los acuerdos que establecen vías de consulta continuadas y exámenes globales de su cumplimiento; la transparencia a lo largo de la cadena o el apoyo a las pequeñas empresas para fomentar el cumplimiento de las disposiciones del AMI[21].

Las limitaciones de los AMI han sido abundantemente reseñadas por la doctrina[22], la falta de reconocimiento jurídico en el ámbito estatal o internacional lastra su eficacia y exigibilidad jurídica, dejándoles al albur de la relación de fuerzas y de la capacidad sindical para exigir su cumplimiento en el ámbito de lo pactado. A falta de una norma de ámbito internacional (OIT) que desarrolle los AMI, se han explorado otros caminos para regular su eficacia. Uno de ellos entronca con otro de los instrumentos que se está demostrando como una vía posible para avanzar hacia el control sindical de las cadenas de valor: la "diligencia debida en derechos humanos".

Esta diligencia ha sido definida como el proceso que todas las empresas deben emprender para identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de cómo abordan los im-

---

[21] *Vid*. el estudio de Hadwiger, F. (2015): *Acuerdos marco internacionales Lograr el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.* Documento de referencia, OIT, Ginebra. Es de particular interés el acuerdo entre IndustriALL e Inditex que, se firmó el 4 de octubre de 2010 como cristalización de largos años de negociación entre CCOO y la FITTVC con Inditex y se ha ido completando con diversos protocolos y dos acuerdos, para reforzar la aplicación del acuerdo a lo largo de toda la cadena y que ha dado notables resultados, gracias al esfuerzo permanente de CCOO en la garantía, por ejemplo, de los derechos de los sindicatos de los países donde se ubican los centros de producción. Boix, I. y Garrido, V. (2017): *Balance sindical de los 10 años del Acuerdo Marco Global con INDITEX. Una experiencia de Acción Sindical por una Globalización sostenible,* CCOO-Industria.

[22] Baylos, A. (2005): "Códigos de conducta y acuerdos-marco de empresas globales: apuntes sobre su exigibilidad jurídica", *Lan Harremanak* 12 (2005-I).

pactos potenciales y reales sobre los derechos humanos que causan o a los que contribuyen a través de sus propias actividades o aquellas que están directamente vinculadas a sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales[23]. Se trata de una obligación de medios, que no de resultado, cuyo alcance varía dependiendo del marco regulatorio que se analice y que se orienta fundamentalmente (cuando se hace bien) a obligar a las ETN a tomar el control de sus cadenas, exigiéndoles una serie de actuaciones de carácter preventivo tendentes a asegurar que las violaciones no lleguen a cometerse o, en su caso, puedan ser perseguidas a través de la jurisdicción civil y condenadas por daños derivados de las vulneraciones de derechos o daños al ambiente[24].

El origen del mecanismo fue completamente ajeno a los derechos humanos[25] y, fundamentalmente a partir de la obra de J. Ruggie, comenzó a asentarse desde la segunda década de este siglo como un concepto clave en la dupla "derechos humanos y empresas". La diligencia debida fue objeto de una regulación en el ámbito del *soft law*, tanto en el segundo pilar de los Principios Rectores de Derechos Humanos[26] (PRNU), como particularmente en las guías que han desarrollado las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales[27]. Posteriormente, comenzó su expansión normativa con la Ley de deber de vigilancia (Francia, 2017); la Ley sobre trabajo infantil y debida diligencia (Holanda, 2019); la Ley sobre diligencia debida en cadenas de suministro (Alemania, 2021) o la Ley de Transparencia (Noruega,

---

[23] United Nations High Commissioner for Human Rights (2020): *UN Human Rights "Issues Paper" on legislative proposals for mandatory human rights due diligence by companies.* June.

[24] Sobre el concepto se remite a lo desarrollado en: Guamán, A. (2022): "Diligencia debida en derechos humanos: análisis crítico de los principales marcos normativos estatales" *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales,* n.º 87. Guamán, A. (2021): "Diligencia debida en derechos humanos: ¿un instrumento idóneo para regular la relación entre derechos humanos y empresas transnacionales? *Revista de Derecho Social*, n.º 95.

[25] Sin duda, el ámbito donde se ha desarrollado la diligencia debida es el ámbito empresarial. Aquí, la introducción de la debida diligencia se orienta a dotar a las corporaciones de las herramientas y procesos necesarios para evaluar los riesgos en operaciones financieras y para el diseño de su estrategia empresarial, con el objetivo evidente de aumentar los beneficios corporativos. En el ámbito empresarial se entiende que la diligencia debida se refiere a un proceso de investigación realizado por una empresa para identificar y gestionar los riesgos comerciales, con el objetivo de confirmar los hechos, los datos y los sujetos involucrados en una transacción, para determinar su valor y riegos presentes y futuros, apoyando así las decisiones de venta o compra. Bonnitcha, J. y McCorquodale, R. (2017): "The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights". *European Journal of International Law,* 28. Lambooy, T. (2010): "Corporate Due Diligence as a Tool to Respect Human Rights" (2010) *Netherlands Quarterly of Human Rights,* n.º 28.

[26] Informe "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" (Naciones Unidas, A/HRC/17/31, 27 de marzo de 2011).

[27] La versión actual de estas líneas es la siguiente: OCDE (2013), Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es

2021). Además, en el ámbito español, el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado 2022 incluyó la elaboración de la Ley de protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales. El Ministerio responsable es el de Derechos sociales y Agenda 2030 y los co-proponentes los Ministerios de Trabajo y Economía social y de Consumo, y el 14 de febrero de 2022 se abrió la consulta pública sobre el "anteproyecto de ley de protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales"[28]. En el ámbito de la Unión Europea se está tramitando un borrador de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad cuyas carencias han despertado una fuerte crítica tanto desde los sindicatos como desde el conjunto de la sociedad civil y la academia[29].

De entre todas las iniciativas anteriores, la ley francesa es la única que cuenta ya con años de aplicación y su puesta en marcha ha evidenciado la importancia de la actuación sindical para el adecuado funcionamiento de estos mecanismos de diligencia debida. Además, y especialmente importante, está demostrando cómo la implicación en el control de la correcta aplicación de las obligaciones de diligencia debida por parte de los sindicatos promueve y permite la estructuración de redes sindicales transnacionales, con resultados ciertamente positivos. La importancia de estos casos amerita un resumen de tres de ellos, que afectan a empresas tan importantes como McDonald's, Ives Rocher y Teleperformance.

La ley francesa obliga a las empresas grandes[30] a adoptar un Plan de Vigilancia, establece una doble responsabilidad respeto de este. En primer lugar, cualquier per-

---

[28] La convocatoria de consulta y el texto propuesto pueden encontrarse en:
https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/consultas-publicas.htm
[29] Guamán, A. (2022): "El borrador de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad: Un análisis a la luz de las normas estatales y de la propuesta del Parlamento Europeo". *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales,* n.º 88. La acertada y contundente crítica de CCOO puede encontrarse en:
https://www.ccoo.es/93cb491f333c90e4089072de70c0f042000001.pdf
[30] La ley francesa se aplica a las empresas que contraten al menos cinco mil trabajadores, en ella y sus subsidiarias directas o indirectas con domicilio social en el territorio francés, o por lo menos a diez mil trabajadores entre la empresa principal y sus filiales directas o indirectas, con domicilio social en el territorio francés o en el extranjero. Los altos umbrales de número de trabajadores se encuentran también en la ley alemana que se aplica a las empresas que, independientemente de su estructura jurídica, tengan su sede, domicilio o lugar principal de negocios en Alemania, siempre que den empleo a más de 3.000 personas, incluyendo aquellas desplazadas para trabajar en un país extranjero. También se incluyen en el ámbito de aplicación las empresas extranjeras que tienen una sucursal en Alemania que dan empleo a 3.000 personas en territorio alemán. Los umbrales se calculan incluyendo los trabajadores cedidos por Empresas de Trabajo Temporal y los de las filiales. Los umbrales se reducirán a 1000 el 1 de enero de 2024.

sona que justifique un interés puede exigir ante el orden civil de la jurisdicción que una empresa cumpla las obligaciones de establecer y aplicar el Plan de Vigilancia. En segundo lugar, el incumplimiento de las obligaciones incluidas en el Plan implica la responsabilidad de la empresa responsable de su adopción, que quedará obligada a reparar los daños a los derechos humanos y al ambiente que podrían haberse evitado si hubiera cumplido con sus obligaciones. Esto permite que cualquier persona interesada demande, ante un tribunal francés y con aplicación de la ley francesa, a una empresa que cometa una violación fuera de Francia (a través de su cadena) vinculada a un incumplimiento dentro de Francia (el no respeto del Plan)[31].

Los sindicatos franceses han puesto en marcha estos mecanismos de responsabilidad para exigir el cumplimiento y respeto de los derechos laborales en entidades que conforman la cadena de empresas francesas, situadas fuera de Francia y respecto de trabajadores no franceses.

En el caso McDonald's, el sindicato francés CGT ha realizado una acción conjunta con dos sindicatos brasileños para exigir a la empresa la presentación de un plan de vigilancia, que tenga en cuenta las violaciones contra los derechos humanos (incluyendo los laborales) y el ambiente en que se cometen por las empresas proveedoras de McDonald's ubicadas en Brasil. En concreto, los sindicatos aportan evidencias de violaciones en las empresas proveedoras de café y de zumos, donde se estarían cometiendo violaciones de los derechos en cuanto a los límites de jornada, despidos discriminatorios, falta de higiene y condiciones de seguridad y salud en el trabajo y obstrucciones a la libertad sindical. La empresa se defendió en primer término, afirmando que no se consideraba obligada a presentar el Plan dado que su estructura de franquicia la colocaba fuera de los límites de trabajadores exigidos al delimitar el ámbito de aplicación de la ley francesa. No obstante, afirmó igualmente que se encuentra en pleno proceso de redacción del Plan y que lo presentará en los próximos meses.

El partenariado entre los sindicatos del lugar de ubicación de la matriz y del país donde se coloca la producción (en este caso, aprovisionamiento) ha permitido dos cosas: por un lado, el conocimiento de las obligaciones de vigilancia y la activación de los resortes jurídicos que permiten su exigencia por los sindicatos franceses; por otro, la documentación de las violaciones hecha en el terreno por los sindicatos brasileños. Además, es evidente que la relación entre los sindicatos de las distintas par-

[31] Auverngon, P. (2020): "El establecimiento de un deber de vigilancia de las empresas transnacionales, o cómo no dejar que los zorros cuiden libremente del gallinero mundial", *Lex Social,* vol. 10, n.º 2.

tes de la cadena puede ser un elemento fundamental a la hora de iniciar futuras actuaciones en el marco laboral transnacional, como conflictos colectivos coordinados que aumentarían el poder de control sindical de la gran empresa.

El caso Teleperformance es igualmente interesante. La entidad, dedicada a los servicios de atención al cliente, entre otras cuestiones, es una de las empresas más grandes de Francia y de su sector, con más de 420 mil empleados en 88 países. Teleperformance no publicó su Plan de Vigilancia en 2018. En el año 2019 publicó un Plan vacío de contenido, de dos hojas de extensión y con ausencia de participación sindical. De manera paralela, UNI Global Union publicó un informe donde detalló violaciones a los derechos humanos de las personas trabajadoras para la empresa en sus centros de Colombia, indicando vulneraciones de la libertad sindical, imposición de test de embarazo a las trabajadoras, despidos discriminatorios, falta de diálogo social, etc. También se evidenciaron cuestiones similares en México, Filipinas, India, y algunos países de la Unión Europea como Portugal.

El sindicato UNI y la asociación Sherpa notificaron formalmente a Teleperformance en julio de 2019 la necesidad de publicar un Plan de Vigilancia. La empresa contestó afirmando que el Plan había sido publicado y que estaban trabajando para mejorarlo. En paralelo, UNI intentó negociar un acuerdo marco internacional (AMI) con la empresa, insistiendo en la apertura de negociaciones con sindicatos locales en Albania, Colombia, Polonia, Rumania y la República Checa. Ante lo infructuoso de las negociaciones, el Sindicato Global decidió llevar la cuestión ante el Punto Nacional de Contacto (PNC) de la OCDE, el 17 de abril de 2020 afirmando el incumplimiento de las Directrices de la OCDE y de los Principios Rectores, además de las normas OIT[32]. La resolución del PNC indicó, entre otras cuestiones, que la empresa debería involucrar formalmente a los sindicatos en el seguimiento del despliegue del teletrabajo y en el desarrollo de su deber de vigilancia.

En el año 2022, el sindicato global publicó un estudio en el que refleja cómo Teleperformance mantiene su comportamiento antisindical[33]. Además, incluye una reflexión particularmente interesante sobre la estructura y desarrollo de este tipo de

[32] El PNC francés es un organismo tripartito para la resolución no judicial de disputas relacionadas con la implementación de las Directrices para empresas multinacionales. Su objetivo es contribuir a la resolución de las cuestiones que le sean planteadas a través de la mediación y la conciliación. El caso puede encontrarse en:
https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/851b52ba-89f6-4722-b3ff-09684b58810f/files/b1fcb098-07eb-4400-948c-110e75108a40

[33] https://uniglobalunion.org/wp-content/uploads/UniGlobal_Report_FR.pdf

empresas que merece la pena resumir. UNI señala que Teleperformance es uno de los mayores empleadores del mundo y el líder indiscutible del segmento de *call center* (centros de atención telefónica) del "Business Process Outsourcing". La adaptación a la pandemia, de la propia empresa, del mercado y del consumo, ha fortalecido a Teleperformance que con su configuración marca el futuro del trabajo para una parte importante de la economía global, exacerbando el fenómeno de la subcontratación en cadena que comentábamos en el apartado segundo de este texto. Estas empresas exigen empleados multilingües y bien capacitados, pero estas exigencias no son sinónimos de trabajo decente y en los países de bajo costo en los que ubican su producción siguen vulnerándose los derechos sindicales y laborales, teniendo en cuenta además que muchos de estos trabajadores desempeñan su tarea desde sus casas. En este empeño por reducir costos y aumentar la tasa de ganancia, evitar la acción sindical es uno de los objetivos fundamentales.

Ante esta empresa y su configuración global, la utilización de mecanismos como los señalados (en el caso concreto de Teleperformance aún sigue abierta la posibilidad de demandar a la empresa por los daños causados por una defectuosa aplicación de la ley francesa sobre vigilancia debida) puede permitir las alianzas no solo sindicales sino con los movimientos sociales del Sur Global y del lugar de origen de las matrices, conjugadas con otras estrategias como el impulso de los AMI.

De hecho, ya existen diversos AMI que incluyen entre sus cláusulas el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la norma francesa de 2019[34]. Más útil todavía sería la inclusión en las normas dedicadas al desarrollo del deber de diligencia de una mención explícita a los AMI, vinculando el respeto de su contenido al cumplimiento de las obligaciones de la norma.

Uno de los casos claves para el desarrollo de la norma francesa está siendo protagonizado por la empresa Yves Rocher, con un contenido claramente laboral. El 23 de marzo de 2022, las ONG ActionAid France y Sherpa, junto con un sindicato turco y 34 exempleados de la filial turca del grupo Rocher (Kosan Kozmetik) interpusieron ante la jurisdicción civil francesa una demanda por daños derivados del incumplimiento del deber de vigilancia, con resultado de lesión de la libertad sindical y de los derechos fundamentales de los trabajadores[35]. Las demandantes afirman que,

---

[34] Accord cadre mondial sur les droits fondamentaux et la responsabilite sociale d'ENGIE. Este acuerdo, de interés fundamental por el desarrollo que incluye de la ley francesa, se firmó entre la empresa y los siguientes sindicatos globales: IBB, IndustriALL, ISP; y en el plano francés con: CFDT, CFE-CGC, CGT y FO.

[35] https://www.asso-sherpa.org/liberte-syndicale-et-droit-des-travailleurs-et-travailleuses-en-turquie-yves-rocher-assigne-en-justice#:~:text=Pour%20Lucie%20Chatelain%20de%20l,la%20libert%C3%A9%20syndicale%20est%20menac%C3%A9e

en el año 2018 y después de la entrada en vigor de la ley, 132 trabajadores, la mayoría mujeres, fueron despedidos por la filial turca cuando mostraron su voluntad de afiliarse al sindicato Petrol-Is. Los trabajadores habían perdido el caso ante la jurisdicción turca que, según afirman los demandantes, no protegió adecuadamente los derechos laborales y en particular la libertad sindical. En el caso de prosperar, nos encontraremos ante una protección de derechos laborales de trabajadoras extranjeras que trabajan en otro país por el tribunal donde se asienta la matriz, lo que significaría un extraordinario paso adelante en términos iuslaborales pero también en lo relativo al poder sindical para controlar y exigir el respeto de los derechos laborales en el mundo y controlar la actuación de las matrices.

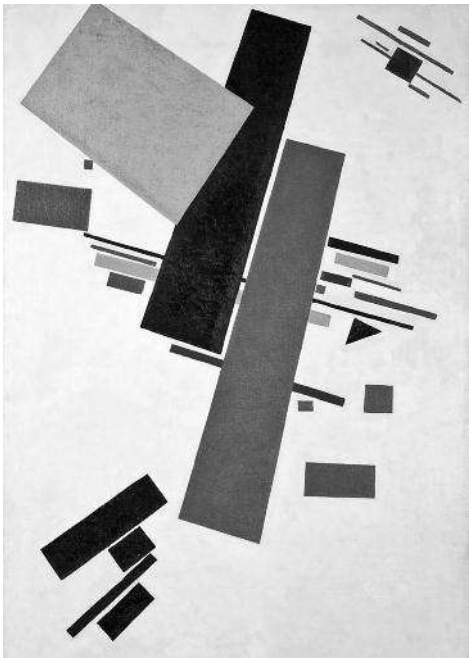
Los anteriores ejemplos y las tres vías que hoy se transitan hacia la consecución de marcos regulatorios para embridar la transnacionalización de la producción y sujetar al antagonista son elementos fundamentales en el objetivo de conseguir un nuevo pacto capital-trabajo. Para ello, es imprescindible que los poderes públicos asuman la necesidad de recuperar una actuación equilibradora, que incida en la relación capital-trabajo desde el punto de vista de la protección de la parte más vulnerable (personas trabajadoras y medio ambiente) y desde el permanente empoderamiento sindical a escala local y global. No existe alternativa, ni es posible posponerlo por más tiempo, si se quiere dar efectivo cumplimiento a las obligaciones estatales de protección, promoción y respeto de los derechos humanos y responder con la urgencia adecuada a la crisis climática.

En paralelo, la nueva estructura empresarial exige nuevas estrategias sindicales, que incluyan en su quehacer diversos actores y alianzas estables con los sindicatos del conjunto de las cadenas y que piense la acción sindical en términos de actuación global, utilizando tanto instrumentos estatales (especialmente en los Estados de las matrices) como internacionales. Afortunadamente, cada vez son más los sindicatos que están asumiendo acertadamente la acción internacional no solo como una parte más de su agenda sino como hilo transversal en el conjunto de sus actuaciones.

Juan A. Gimeno[1]

Renovar el pacto social y el Estado de bienestar

[1] Este artículo recoge y amplía aportaciones previas del autor.



Ante..., Nina Kogan.

Es necesario un nuevo pacto social coherente con los cambios en el contexto general, que devuelva a la sociedad en su conjunto, y en particular a las nuevas generaciones, la confianza en que, en caso de crisis, encontrarán el apoyo necesario, y en caso de bonanza, existirán oportunidades para quienes se esfuercen y esperanzas de progreso personal. La reiterada sensación de que los jóvenes actuales vivirán peor que sus padres es un mal mensaje que empuja a la desilusión y a la inestabilidad personal, social y política.

1. LA CAÍDA DEL PACTO SOCIAL

"LA noción del contrato social la asociamos a un compromiso de aquellos a los que les va mejor en el sistema en el que habitan con aquellos que corren el riesgo de quedarse atrás… Después de la Segunda Guerra Mundial, las élites económicas y políticas suscribieron un vigoroso contrato social dirigido a extender los mecanismos de cooperación y repartir equitativamente entre los diferentes actores sociales los beneficios de la prosperidad, en los buenos tiempos, y los riesgos y sus costes asociados, en los malos"[2].

Quizás el más claro exponente de dicho pacto es el denominado Estado de bienestar (*Welfare State*), término acuñado en 1945, en contraposición al previo *Warfare State* (Estado de guerra) al que vino a suceder.

Englobamos en esa denominación un conjunto de acciones públicas encaminadas a la redistribución y a garantizar el bienestar general de la población a través de políticas de educación, sanidad y pensiones y de otras prestaciones monetarias. A estas tres patas tradicionales se ha añadido más recientemente una cuarta: los servicios sociales y la política de cuidados (que incluyen la atención a la dependencia).

A España, ese Estado de bienestar (Edb a partir de este momento) llegó con cierto retraso. Los pequeños inicios durante el franquismo no se generalizaron sino a partir de la transición democrática y la reforma fiscal que propició recursos públicos

[2] Arias y Costas (2021): págs. 137 y 5. Algunas ideas del presente artículo son deudoras de este texto.

con los que sostener la expansión de la educación y la sanidad y la consolidación de un sistema global de pensiones.

El periodo posterior a ese pacto social, unas tres décadas, en Europa y en España, son probablemente los años de mayor crecimiento, distribución menos desigual y estabilidad social de la era moderna.

A partir de los años ochenta, se generaliza una ofensiva neoliberal en favor del individualismo y en contra del sistema público de bienestar. Se defiende su desmantelamiento, acusándolo de ineficaz, desincentivador, caro e insostenible. Las sucesivas crisis del sistema financiero internacional han servido de pretexto para imponer recortes crecientes a las políticas de bienestar social, con el consiguiente deterioro de las prestaciones. Esa propaganda ha calado en la opinión pública y la mayor parte de la población lo considera inevitable. Se aceptan las medidas terapéuticas porque, nos dicen, es la única forma de evitar la quiebra definitiva del Edb, especialmente de las pensiones o la sanidad.

Fruto de esa exitosa ofensiva, se estancan los ingresos salariales, que ven descender su peso en la renta nacional; se reducen los derechos y proliferan los empleos precarios y mal pagados; el empleo deja de ser condición suficiente para abandonar situaciones de pobreza y exclusión social; se reduce hasta casi desaparecer la progresividad impositiva; la desigualdad aumenta de forma notoria.

Vemos que los capitales financieros pagan cada vez menos impuestos, los tipos del IRPF bajan para los más ricos, los impuestos sobre el patrimonio han prácticamente desaparecido y el mismo camino llevan los que recaen sobre sucesiones y donaciones; las grandes empresas encuentran fáciles caminos para deslocalizar beneficios y las nuevas empresas tecnológicas se suben a la nube para eludir el pago de impuestos. La consecuencia es que la carga impositiva recae casi exclusivamente sobre los trabajadores por cuenta ajena y sobre las clases medias.

A lo anterior hay que añadir un mal diseño de muchas políticas: para tener acceso a determinados beneficios, becas o subsidios se fija un límite de renta por encima del cual ya se pierde el derecho. Se comete un terrible “error de salto”: por ganar un euro más que el límite se cierra el acceso. A veces, contemplando cómo el vecino evasor (que aparece como más pobre que yo en el IRPF) tiene el derecho que yo no tengo.

Al mismo tiempo, el mercado de trabajo y las sucesivas crisis se están cebando fundamentalmente en los jóvenes que, por otro lado, se sienten ajenos a todas las

prestaciones del Edb: pasaron la fase educativa, no encuentran empleo, no necesitan cuidados sociales ni sanidad y ven lejos la jubilación.

El viejo pacto social se ha resquebrajado gravemente. La sensación creciente es que ni los beneficios de la bonanza se reparten equitativamente ni los que se quedan atrás tienen el apoyo suficiente. No hay confianza en que existan capacidad ni voluntad real de los responsables del Estado para reequilibrar la situación.

El Edb llegó al siglo XXI bajo el síndrome de la crisis por la confluencia de todos los factores citados, sometido a una fuerte ofensiva bilateral. Conservadores de uno y otro signo contribuyen a su proceso de deterioro.

Hablar de la quiebra financiera de las políticas sociales es inadmisible, porque, con la misma (sin)razón podría predicarse de cualquier departamento ministerial. Los ingresos públicos suponen un caudal de recursos global que se aplica a las diversas políticas del Estado según las preferencias de la ciudadanía. Cualquier presunta quiebra sería aplicable, en su caso, a todas y cada una de las políticas, no solo a las sociales.

Si los recursos públicos disponibles son insuficientes para realizar todos los gastos deseables o deseados, como ocurrirá habitualmente, habrá que debatir sobre las preferencias de gasto y si buscamos nuevos ingresos.

No obstante, es evidente que el contexto general ha cambiado radicalmente en relación con los años cuarenta del pasado siglo. Desde la emergencia climática a la economía globalizada y financiarizada, la producción robotizada, la revolución tecnológica, la tendencia empresarial hacia un creciente poder monopolístico, el papel de la mujer progresivamente reconocido, las familias transformadas, la vida cada vez más longeva, la pirámide de la población invertida…

Los modelos explicativos tradicionales han quedado notoriamente obsoletos. También nuestro modelo de Edb estaba pensado para otro entorno y hoy necesita recrearse para este mundo, tan diferente al de su nacimiento y expansión.

La ofensiva conservadora encuentra un aliado en el entorno ideológico contrario. Tales son quienes salen en numantina defensa del Edb y se oponen a cualquier cambio o debate sobre sus prestaciones y características. No llegaré a compartir que los peores enemigos del Edb son sus defensores a ultranza, pero sí puede afirmarse que son el mejor cómplice que podrían encontrar sus detractores.

Defender que no se toque el Estado de bienestar es profundamente conservador... y peligroso para su supervivencia.

Es necesario un nuevo pacto social coherente con el nuevo entorno, que devuelva a la sociedad en su conjunto, y en particular a las nuevas generaciones, la confianza en que en caso de crisis, encontrarán el apoyo necesario, y que, en caso de bonanza, existirán oportunidades para quienes se esfuercen y esperanzas de progreso personal. La reiterada sensación de que los jóvenes actuales vivirán peor que sus padres es un mal mensaje que empuja a la desilusión y a la inestabilidad personal, social y política.

2. EL ENVEJECIMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Cuando nació, el Edb apostaba por la inversión en capital humano, por educación y sanidad, por el futuro. El gasto tenía un potente poder redistributivo y, además, contribuía de forma importante al desarrollo.

Los cambios demográficos, sin embargo, están llevando a que el peso creciente de los gastos se destine a las pensiones, a los cuidados y a la sanidad de los mayores. Un gasto envejecido. El Edb ha perdido frescura en estos tres cuartos de siglo y está muriendo de su propio éxito. La extensión de las prestaciones y beneficiarios necesita cada vez más recursos. La presión fiscal debe subir para pagarlo porque solo los impuestos garantizan el disfrute efectivo de nuestros derechos.

Ya se han mencionado los fallos de la estructura tributaria. Pero también se ha deteriorado el ámbito de las políticas de gasto y, más específicamente, en el caso de las prestaciones monetarias. Lejos de extender la red de protección mediante la introducción de programas universales, se ha reforzado el carácter selectivo de muchas prestaciones, con un énfasis cada vez mayor en la condicionalidad como factor clave en el acceso a la protección.

Una buena parte de la población siente así que soporta altos impuestos y que se ve excluida de muchos de los beneficios que con ellos se pagan. Como los beneficios provistos de forma gratuita no se toman en cuenta, la sensación psicológica es que se paga mucho y se recibe poco.

El análisis de las cifras de gasto refrenda esa evolución hacia el envejecimiento. Dividamos la población en tres grupos: jóvenes, adultos y mayores. Consideraremos que tales grupos se corresponden con los intervalos de edad 0-20; 20-65 y >65. Ello

nos permite suponer que el gasto en educación se destina en un 100% al primer grupo y el gasto en pensiones al tercero. Sabemos que esta afirmación requeriría bastantes matices, pero tan solo queremos hacer una aproximación global para resaltar aspectos estructurales.

En sanidad sabemos que es un gasto que, excepción hecha de los primeros años de vida (especialmente el primero), aumenta con la edad, de forma acusada en los últimos años de vida. Puede admitirse que la estimación por edades de la necesidad de cuidados sigue el mismo patrón que el que se observa en sanidad: alto en los primeros años de vida, bajo en los siguientes y creciente según nos acercamos a los últimos años de existencia.

Vemos que el gasto destinado a los distintos segmentos de edades ha evolucionado de forma clara hacia un cierto estancamiento, incluso reducción, del gasto en los jóvenes, y un notorio crecimiento del gasto en las personas mayores (figuras 1 y 2). El Edb presente muestra un perfil mucho más envejecido, frente al más equilibrado de hace décadas.

En 1960, el gasto en el tramo joven representaba una tercera parte del total y un 40% el destinado al tramo de personas mayores. Actualmente, el primero ha bajado hasta el 20% y el segundo ya supone más de la mitad del gasto social.

FIGURA 1

Evolución del gasto total por edades en % del PIB

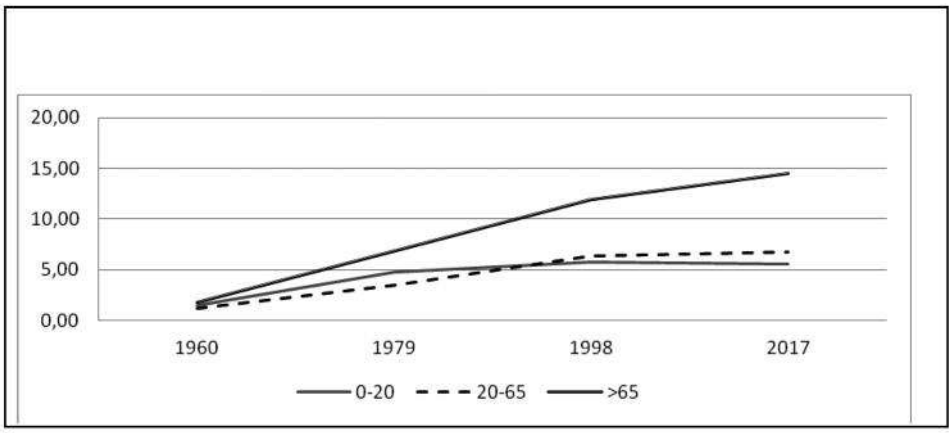


FIGURA 2

Evolución del peso relativo por edades del gasto social

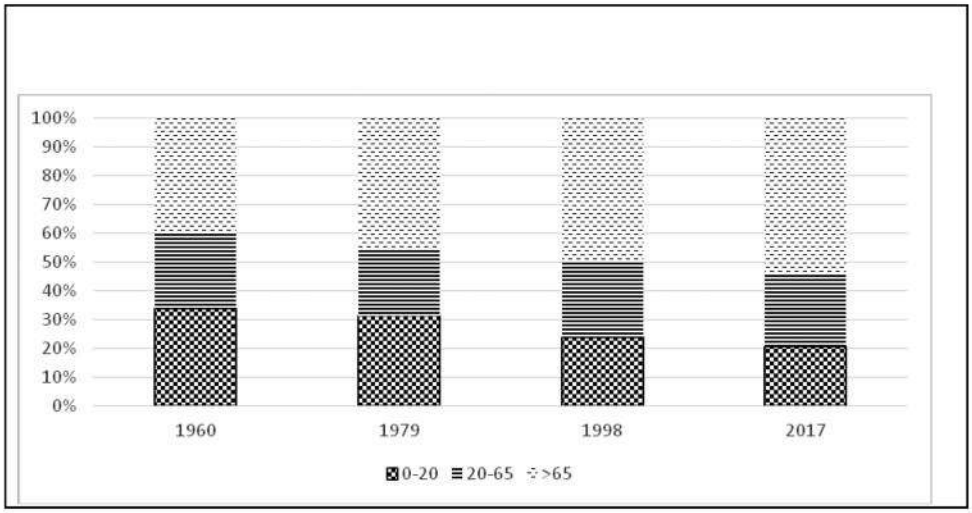
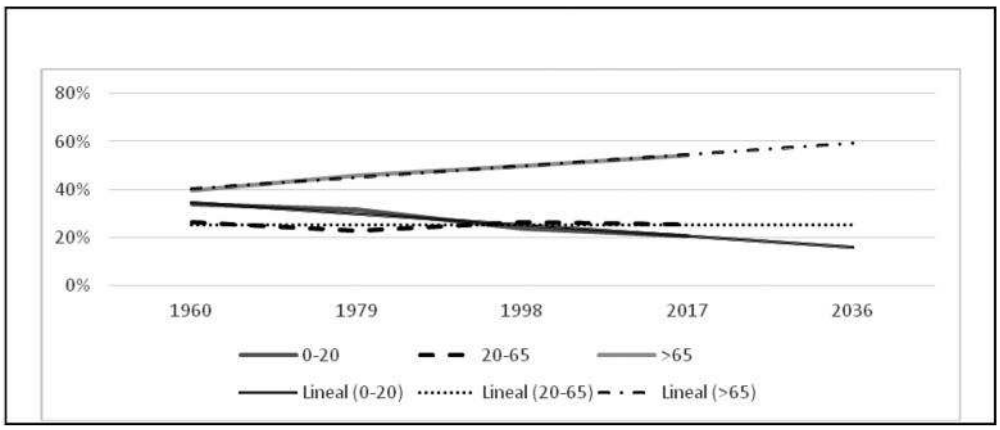


FIGURA 3

Tendencia del peso relativo del gasto total por edades



Fuente: Gimeno y Ayala (2019).

La tendencia (figura 3) lleva a que dentro de 20 años el gasto social en personas mayores estará cerca del 60% y el de los jóvenes apenas superará el 15%. Rejuvenecer el Estado de bienestar es revertir esa tendencia e intentar reequilibrar los pesos relativos.

No es el único reto que debe afrontar el Estado de bienestar. En su necesaria transformación deben también tener un peso importante los objetivos redistributivos de la intervención pública. Como han ido advirtiendo diferentes informes de la OCDE (2011, 2015, 2019), en casi todos los países de renta alta se ha producido un proceso generalizado de aumento de las diferencias de renta entre los hogares.

Las causas hay que buscarlas, en primer lugar, en el aumento de la desigualdad en la distribución de las rentas primarias y no solo en la pérdida de capacidad redistributiva de los sistemas de impuestos y prestaciones.

O lo que es lo mismo, el nuevo contrato social debe contemplar un conjunto de variables y medidas, no solo una profunda revisión de nuestro Edb.

3. ABRIR HORIZONTES PARA LAS GENERACIONES MÁS JÓVENES

Existe un cierto consenso social en que las dos crisis sucesivas del siglo XXI (la financiera de 2008 y la pandémica de 2020[3]) han golpeado de forma muy relevante a las generaciones jóvenes. Las políticas restrictivas aplicadas en la primera han llevado a una larga década de desencanto y escasez de oportunidades. Aunque, afortunadamente, la reacción ante la segunda crisis ha sido más sensible socialmente y ha mitigado los daños, la evolución previa descrita ha llevado a una generalizada situación de desesperanza entre la mayor parte de una generación.

Se da como un hecho aparentemente inevitable que estos jóvenes van a vivir peor que sus padres y están condenados a soportar tasas de paro y temporalidad muy elevadas, con la consecuente imposibilidad de emanciparse, de planificar proyectos de vida propios. A lo que hay que añadir la inestabilidad emocional, así como la reducción de confianza en un sistema sociopolítico.

Muchos autores señalan esta evolución como origen de fenómenos como el "trumpismo" y similares. Entre otros Krastev y Holmes (2019): "la pérdida de empleos fijos y bien pagados por parte de las capas más bajas entre la clase media blanca estadounidense supuso un golpe tan duro para su amor propio como para su bienestar material". Un caldo de cultivo óptimo para la demagogia que promete seguridad y atención.

[3] Todo parece indicar que van a añadirse las consecuencias de la guerra en Ucrania.

Como se ha dicho, peor que la situación de pobreza es la sensación de que no hay posibilidad de salir de ella. Con la fácil tentación de culpabilizar de ello a los responsables públicos, a quien parece no importar.

En España, como en otros países de nuestro entorno, ha prácticamente desaparecido el ascensor social, la esperanza de salir de una situación heredada de pobreza o exclusión.

Según constata la OCDE (2019) España es el cuarto país (de los miembros de la organización) con peores cifras de movilidad social: donde es más probable seguir estando en el 20% de los hogares más ricos tras cuatro años, donde son más elevadas las posibilidades de seguir empobrecido (diez puntos por encima de la media). El *Global Social Mobility Index* (2020) del Foro Económico Mundial sitúa a España en el puesto 28 en un ranking de 82 países, incluso por debajo de países con mayor desigualdad.

Debemos actuar sobre las raíces de la desigualdad y es cierto que la acumulación de riqueza en pocas manos es una de las primeras fuentes de inequidad. Debe revisarse la legislación que afecta a la formación de rentas: desde la laboral (protegiendo al débil, al trabajador, especialmente en las situaciones de "precariado") a la de competencia, combatiendo el creciente poder monopolístico en la mayor parte de los mercados.

Sin duda, la razón fundamental se encuentra en el lugar donde se forman las rentas. Las deficiencias del mercado de factores productivos y del sistema económico general son la primera causa de generación de desigualdades. Ya hemos citado el elevado desempleo, el exceso de precarización y la desigualdad salarial como aspectos fundamentales de un mercado de trabajo que genera esas situaciones.

A ello se llega por un número variado de circunstancias entre las que podemos subrayar la tendencia oligopolística de los mercados, la escasez de empleos cualificados y de alta productividad[4], la extensión de empleadores "en la nube" (con dudosos autónomos y notoria ausencia de derechos) y la reforma laboral de 2012, especialmente en lo que conllevó de debilitación de la parte laboral en las negociaciones de salarios y condiciones de trabajo.

[4] En 2018, los sectores con uso más intensivo del conocimiento representaban el 35,1 % del PIB español, con una media europea del 40%. Frente a una banda entre un 30 o un 45 % de empleos profesionales, solo un 19% en el caso español, que no absorbe el volumen de titulados superiores (EUROFOUND 2017).

El acuerdo social que ha propiciado el reforzamiento de la negociación colectiva y la previsible reducción de los contratos precarios supone la revisión de los aspectos más lesivos de la reforma citada y un primer paso positivo en la consecución del necesario nuevo pacto social. Lo mismo puede decirse de la sustancial elevación del salario mínimo en los últimos años, desde los 707'70 euros de 2017 a los 1.000 euros anunciados para 2022.

Otros dos aspectos podrían subrayarse como políticas prioritarias para el nuevo pacto social. La primera, la defensa de la competencia en todos los mercados. El segundo, la reforma de la empresa.

Los oligopolios, a pesar del mayor nivel de beneficios que su poder monopolístico permite, muestran un menor crecimiento de salarios (v. por ejemplo Furman y Orszag (2018)). Es preciso recuperar la defensa de la competencia y la normativa antimonopolios para defender a trabajadores y consumidores y permitir que el mercado se acerque a su nivel teórico de eficiencia. Y es precisa una atención y adaptación especial para las empresas tecnológicas y sectores digitales.

Por otro lado, es preciso recuperar una empresa preocupada por todos sus colectivos implicados (accionistas, trabajadores, consumidores, medio ambiente, sociedad, Estado...) y no solo por sus accionistas. Por sus *stakeholders* y no solo por sus *shareholders*, en la jerga del sector. Afortunadamente, cada vez hay más voces críticas con el viejo dogma de "todo para el accionista", porque el capital privado no es el único factor que propicia el beneficio empresarial.

Es preciso avanzar también en la democracia empresarial. En países europeos como Suecia y Alemania y en muchas grandes empresas es ya normal la presencia de una representación de los trabajadores en los consejos de administración, como forma de incorporar el punto de vista de esa importante parte interesada. Y los resultados parecen estar siendo positivos.

Recordemos que el artículo 129 de la Constitución española establece que "los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa (…). También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción".

La primera exigencia del necesario contrato social renovado ha de pasar por una empresa más sostenible y solidaria en un mercado de trabajo más equilibrado.

Pero no basta con eso. Porque competir en condiciones de igualdad exige invertir en las condiciones previas. Como señalan Arias y Costas (2021, pág. 225), "el segundo pilar del nuevo contrato social han de ser las políticas que actúan en la etapa previa a la producción, también llamadas políticas *predistributivas*".

La educación es el principal instrumento en esa dirección. Como destaca la OCDE (2019), cuanto mayor es la inversión en educación, mayor es también la movilidad. En España, sin embargo, el gasto por alumno es un 10% inferior respecto a la media. Tan solo doce de cada cien personas con padres de bajo nivel de formación poseen un grado superior y solo dos de cada cien alcanzan un nivel de estudios de máster o superior.

España se sitúa tristemente en posiciones de cabeza en abandono escolar –un 18,3% frente al 10,6% de la media europea– y repetición de curso. Todos los estudios muestran una enorme correlación de resultados académicos y nivel de renta, muy ligada a la denominada segregación escolar: el alumnado se concentra en las escuelas de acuerdo con unas características individuales concretas, especialmente el nivel socioeconómico.

"Una excesiva segregación (o, dicho de otra manera, una baja diversidad) escolar puede convertirse en un problema para la igualdad de oportunidades y la eficiencia del sistema educativo, generando mayor fracaso y abandono en el alumnado y provocando mayores dificultades de gestión en los centros educativos de alta complejidad, desperdiciando así recursos y talento." (Ferrer y Gortázar, 2021).

En ese informe se apuntan propuestas relativamente viables, incluso en un clima de polarización política como el actual que vicia cualquier debate serio e imposibilita el contrato social educativo que necesitamos:

1. aumentar la discriminación positiva a grupos socioeconómicos en los baremos de admisión;
2. promover un sistema de doble reserva de plazas ajustada al contexto de la zona;
3. mejorar la información y acompañamiento a las familias;
4. abordar la gestión de la matriculación del alumnado que se incorpora durante el curso;
5. dotar a los centros de financiación suficiente y control para evitar el cobro de cuotas;
6. apostar por un sistema de políticas de mejora, innovación y acompañamiento para de-segregar y lograr la mayor calidad posible en todos los centros educativos;

7. modificar el algoritmo de asignación de plazas (“mecanismo de Boston”) por modelos alternativos más eficientes y equitativos;
8. mejorar la oferta escolar de centros públicos (jornada ampliada, servicios de comedor, entre otros).

Estas medidas deben unirse a la ineludible universalización y gratuidad de la escolarización en la etapa actualmente preescolar. Como señalan Arias y Costas (2021), pedagogos y neurólogos coinciden en que la trayectoria vital y laboral de las personas se decide en buena medida en esa etapa de la vida. No olvidemos que esa escolarización temprana implica también una mejora en la alimentación temprana, tan relevante para el desarrollo personal, y puede ayudar a la reducción de la segregación sentada en esa primera etapa “de pago”.

En esa misma línea de cuidar el entorno vital de la infancia y adolescencia, la vivienda se convierte en otra prioridad. Recordemos que, entre otros aspectos, las dificultades de acceso se han convertido en una de las razones explicativas fundamentales en el retraso en la emancipación juvenil y en la reiterada caída de la natalidad (en 2021 se ha alcanzado la cifra más baja de nacimientos desde 1941).

4. UN ESTADO DE BIENESTAR REJUVENECIDO

Necesitamos, pues, un Edb más redistributivo, rejuvenecido y sostenible. Necesitamos que su financiación sea justa y progresiva y que vaya acompañado de políticas que reduzcan las desigualdades desde su origen. Cuanto peor se cumplan esas dos condiciones, mayor será el esfuerzo compensatorio que se exige al conjunto de las prestaciones del Edb.

Un Edb redistributivo exige que contribuyan más quienes más tienen y que desaparezcan los privilegios mencionados del capital financiero, de las grandes empresas supranacionales, de las tecnológicas, de las transacciones financieras… Es preciso combatir decidida y eficientemente cualquier forma de fraude y de evasión fiscal y la utilización de las guaridas fiscales. No es necesario subir impuestos para recuperar el desfase de 7 puntos del PIB que nos separan de la media de la Unión Europea. Basta con reducir drásticamente privilegios e inequidades como las apuntadas.

El esquema redistributivo del Edb se basa en que los que más tienen financien las prestaciones sociales en favor de los que menos tienen. Si se rompe esa regla, se resquebraja todo el edificio.

En todo caso, sabemos que:

- por muy progresivo que sea el diseño, el poder redistributivo está ligado al volumen de recursos utilizados (p. ej., Cantó, 2013);

- la evolución demográfica juega a favor del envejecimiento de las prestaciones, lo que exige una reflexión compensatoria;

- hay que asumir una limitación incuestionable: no es posible financiar todas las prestaciones deseables para todo el mundo y en todo momento y circunstancia. Necesariamente hay que partir de un diseño sostenible, capaz de ser financiado por un sistema tributario razonable y posible.

Como hemos visto, el Edb del siglo XXI necesita unas políticas previas complementarias que reduzcan las desigualdades brutales, como las que están apareciendo de forma creciente.

Sería recomendable centrarse en la redistribución de ricos a pobres, más que entre colectivos. El deseo de llevar políticas compensatorias para grupos con especial riesgo ha llevado a menudo a complejizar el cuadro de prestaciones y programas. Y no siempre con resultados progresivos. Por muy loable que sea el apoyo a tal o cual grupo, es más eficiente dedicar los recursos escasos en favor de quienes lo necesiten realmente. Un beneficio especial en favor de una persona mayor, o con discapacidad, o con dependencia, tiene sentido si sus recursos son escasos, pero no tanto si la persona es millonaria.

Debemos, por tanto, buscar un esquema de garantía de mínimos dignos para todos y una reducción progresiva de beneficios: que quienes tienen menos recursos puedan tener algunas prestaciones adicionales pero que estas se reduzcan (sin errores de salto) según aumentan la renta y la riqueza.

Un esquema general que puede cumplir el conjunto de estas reflexiones exigiría estructurar los derechos sociales en tres niveles:

- un nivel básico, de carácter universal y gratuito, que garantice a toda la ciudadanía, incondicionalmente, el disfrute de las prestaciones básicas inherentes a cada derecho constitucional de carácter social.

- un segundo nivel de mejora, público como el anterior, progresivo tanto en prestaciones como en precio. El derecho iría gradualmente descendiendo desde

la gratuidad total a la contraprestación creciente para las personas con niveles altos de renta o riqueza.

- un tercer nivel excluido de la garantía pública por superfluo (salvo posibles excepciones de necesidad) o inalcanzable para el sistema público. Este tercer nivel no quedaría garantizado por el sector público. El acceso privado no debería tener ningún tipo de bonificación fiscal pues no es socialmente imprescindible e iría normalmente ligado a niveles altos de recursos. Cualquier apoyo resulta, por tanto, regresivo.

Repasemos, aun de forma elemental, cómo podría concretarse este esquema en las diversas prestaciones.

Las prestaciones monetarias y los tres niveles

Los analistas del sistema español de transferencias sociales coinciden en que está formado por una maraña de programas cuya fragmentación y descoordinación se traduce en ausencia de criterios distributivos homogéneos. El sistema resultante es complejo, heterogéneo y escasamente eficaz.

La reordenación de las prestaciones no contributivas no puede pasar por ir colmando lagunas para hacerlo cada día más complejo, burocrático e ineficiente. La reordenación integral exige un modelo de renta básica automática e incondicionada. Es decir, sustituir todas las prestaciones asistenciales y programas de garantía de rentas por una prestación automática e incondicional a cualquier persona residente, sin requisitos previos ni incompatibilidad con otros ingresos. A través del IRPF (y, deseablemente, de otros impuestos) se conseguiría recuperar parte de ese subsidio de forma progresiva, de modo que:

- en sus resultados, la renta básica acabaría equivaliendo a una renta mínima garantizada cuyo importe se iría reduciendo de forma progresiva según existieran otros ingresos complementarios, hasta hacerse nula para los niveles superiores de renta o riqueza[5];

- el coste puede regularse cuanto se necesite, simplemente a través de retoques impositivos que recuperen las rentas pagadas a quienes no la necesitan.

[5] No es lugar este para entrar en su defensa y viabilidad. Una aproximación puede encontrarse en Gimeno, Díaz Oyarzábal y Gómez Frías (2019) y en Gimeno, 2019a.

Esta renta básica constituiría el primer nivel de prestaciones monetarias y paliaría los principales fallos de los sistemas actuales. Tanto los que se derivan del carácter mayoritariamente condicionado de las prestaciones asistenciales vigentes (burocracia, retrasos, escasa eficacia, población excluida…), como por el hecho de apoyar situaciones manifiestamente mal protegidas en la actualidad como los trabajadores en situación de pobreza y las familias con hijos, especialmente las *monomarentales*. Supondría también una renta de emancipación para los jóvenes, equilibrando el gasto por tramos de edad.

El segundo nivel se referiría fundamentalmente a las prestaciones contributivas pero no entraremos aquí en ese debate.

Una aproximación a los tres niveles en las prestaciones en especie

Evidentemente, un potente sistema de prestaciones monetarias, incluyendo una renta básica universal, no puede suponer merma de las prestaciones en especie ni olvidar sus necesidades de mejora.

El primer nivel exigiría aquí reconocer constitucionalmente como “derechos fuertes” las prestaciones básicas en, al menos, educación, salud y cuidados, quizás también vivienda. No es tarea fácil, pero sería deseable definir qué constituye en cada uno de esos derechos el nivel básico, y concederle la máxima protección constitucional.

En educación, como hemos visto, para favorecer la igualdad de oportunidades y el rejuvenecimiento de las prestaciones, el Estado debería garantizar, de entrada, la gratuidad desde la más temprana edad hasta, al menos, el fin de los estudios universitarios. Hasta el final de la educación obligatoria estaríamos en el primer nivel. A partir de ese momento pasaríamos al segundo, de forma que la oferta pública pudiera aplicar precios crecientes en función de la renta y la riqueza, siempre de forma progresiva. La oferta privada, en los segundos y terceros niveles, de nuevo, debería quedar fuera de cualquier subvención o bonificación tributaria, explícita o encubierta, salvo cuando cumpla un papel de complemento necesario para garantizar los derechos de toda la ciudadanía.

Lo mismo podríamos decir en el ámbito de la sanidad y los cuidados. Sería necesario definir dentro de la cartera de servicios (incluidas las prescripciones farmacéuticas) qué se incluye en el primer nivel, garantizado gratuitamente de forma universal. Y qué otros servicios quedan excluidos de la garantía pública y se integran

en el tercer nivel. El resto de las prestaciones serían susceptibles de exigir algún tipo de contraprestación por parte del usuario en función progresiva de su capacidad económica. Con las lógicas precauciones relacionadas con un bien tan sensible como es la salud y las situaciones crónicas.

También en vivienda, garantizar el acceso a una vivienda digna debería ser el objetivo, para aquellas personas que la necesiten. Bien por razones de carencia de recursos, bien como instrumento que favorezca la emancipación juvenil.

Todo cuanto antecede requiere todavía muchas matizaciones y concreciones. Pero, como he señalado en otra ocasión, lo importante es estimular el debate hacia la necesaria revisión de nuestro viejo e imprescindible Estado de bienestar. No se trata de blindarlo, sino de actualizarlo con visión de futuro.

Y, muy importante, transmitir a las nuevas generaciones un horizonte de prestaciones y esperanzas que les devuelvan la confianza en el sistema. El de bienestar, el social y el democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIAS, X. C. y COSTAS, A. (2021): *Laberintos de la prosperidad.* Galaxia Gutemberg. Barcelona.

CANTÓ, O. (2013): "La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos". *Papeles de Economía Española* 135, 140-152.

CES (Consejo Económico y Social) (2017): *Políticas públicas para combatir la pobreza en España.* Informe 01/2017.

COMISIÓN EUROPEA (2019): *The Impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets.* Report of the high-level expert group. European Commission. Brussels.

EAPN (Red europea contra la pobreza) (2021): *El estado de la pobreza: seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020.* informe-AROPE-2021-contexto-nacional.pdf (eapn.es).

EUROFOUND (2017): *Social mobility in the EU.* Social mobility in the EU (europa.eu).

EUROSTAT (2021): *Población y condiciones sociales. 2019 y 2011 – Transmisión intergeneracional de desventajas.* Estadísticas | Eurostat (europa.eu).

FERRER, A. y GORTÁZAR, L. (2021): *Diversidad y libertad. Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro.* ESADE – Save the Children. https://dobetter.esade.edu/es/segregacion-escolar-esadeecpol.

FURMAN, J. y ORSZAG, P. (2018): “Slower productivity and higher inequality. Are they related?” *Peterson Institute for International Economics.* Working paper n.º 2018-4.

GIMENO, J. A. y AYALA, L. (2019): “Un Estado de bienestar para el siglo XXI”. En Garde, Gascón y Merola (coords.): *Hacienda Pública y gobernanza fiscal en España: desafíos 2020.* Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

GIMENO, J. A. (2019a): “De rentas mínimas a renta básica”. *Revista Diecisiete.* Octubre, págs. 59-80.

GIMENO, J. A. (2019b): “Un Estado de bienestar más redistributivo”. En Ayala, Martínez y Loscos (coords.): *El futuro del Sector Público.* Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

GIMENO, DÍAZ OYARZÁBAL y GÓMEZ FRÍAS (2019): “Modelos de financiación de una renta básica para España”. *Revista Diecisiete.* Octubre, págs. 135-160.

KRASTEV, I. y HOLMES, S. (2019): *La luz que se apaga: cómo Occidente ganó la Guerra Fría pero perdió la paz.* Editorial Debate. Madrid.

OCDE (2011): Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising? París. E-book en www.oecd-ilibrary.org/.

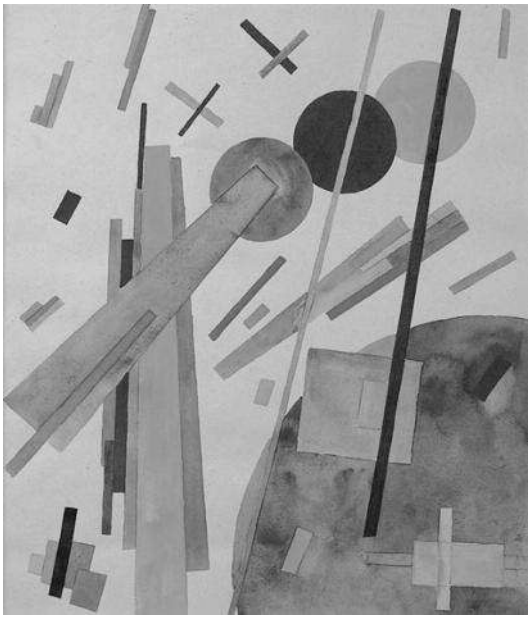
OCDE (2015): In It Together: Why Less Inequality Benefits All. OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264235120-en.

OECD (2019): Under Pressure: The Squeezed Middle Class, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/689afed1-en.

WORLD ECONOMIC FORUM (2020): *The Global Social Mobility Report 2020.* Global_Social_Mobility_Report.pdf (weforum.org)

Carlos Bravo

El papel de las políticas públicas en un contrato social del siglo XXI



Ante..., Nina Kogan.

Si en circunstancias normales no sería posible abordar el reto de una definición de un nuevo contrato social al margen de las políticas públicas que precisa, en la situación actual, tras la desregulación y debilitamiento de los mecanismos de predistribución, distribución y redistribución construidos y desarrollados desde mediado el siglo XX, la actuación y corrección de estas tendencias de inequidad y aumento de la brecha social precisa de un componente aún mayor de políticas públicas.

Es necesario atender a una creciente demanda de servicios sanitarios (fortaleciendo la atención primaria), servicios sociales (con especial incidencia del sistema de atención a la dependencia), educación, formación, orientación e inserción laboral social, políticas de igualdad, pensiones, políticas de lucha contra la pobreza (rentas mínimas autonómicas, IMV), entre otras.

Para ello es necesaria una actuación responsable y decidida en el ámbito fiscal.

EN circunstancias normales no sería posible abordar el reto de una definición de un nuevo contrato social al margen de las políticas públicas que precisa, como ha ocurrido en los últimos dos siglos en aquella parte del mundo donde se han desarrollado los modelos propios del Estado del bienestar.

Pero en la situación actual, tras la desregulación y debilitamiento de los mecanismos de predistribución, distribución y redistribución construidos y desarrollados desde mediado el siglo XX, que se ha dado con distinta intensidad en el mundo occidental en las últimas décadas y más aún en la pasada, se ha producido un notable incremento de la desigualdad interna de las sociedades más desarrolladas. La actuación y corrección de estas tendencias de inequidad y aumento de la brecha social precisa de un componente aún mayor de políticas públicas.

Singularmente, Europa ha desarrollado un conjunto de sistemas de protección y distribución de riqueza que se viene denominando “modelo social europeo”, si bien sería más correcto hablar de modelos, dado que no se trata de un patrón único y compartido en su concreción, sino desarrollado atendiendo a distintos rasgos, algunos comunes y otros diversos que nos ha llevado a clasificarlos de forma diferenciada (anglosajón, continental, nórdico…).

Esto ha hecho que el punto de partida futuro no sea único a la hora de responder y adaptarse al proceso, lo que tiene importancia a la hora de determinar la capacidad de respuesta.

La Unión Europea (UE) es un conjunto de sistemas de distribución de riqueza y protección que, si bien tienen rasgos coincidentes, presentan diferencias relevantes atendiendo a la configuración histórica en cada país.

Es cierto que podemos apreciar que el lento pero creciente peso de la UE tiende a impulsar elementos de evolución común y supone una oportunidad de desarrollo armonizado (libre circulación de personas y productos, unión monetaria, unión bancaria, estructura fiscal e incipientes mecanismos de mutualización de deuda, diversificación de mecanismos de protección económica, pilar europeo de derechos sociales…) pero no lo es menos que las relevantes diferencias originarias en materias centrales de la configuración del modelo social europeo y la distinta capacidad de intervención pública de cada país, hacen que las políticas nacionales sigan siendo aún determinantes.

El incremento de la desigualdad que se produce en todo el mundo en las últimas décadas, actuando sobre el debilitamiento de los sistemas de contribución fiscal y mecanismos de redistribución de renta y riqueza, se ha acrecentado en los últimos años como consecuencia de las políticas de respuesta a la crisis financiera internacional, agravada en algunos países como España por la concurrencia de una grave crisis inmobiliaria, al incorporar en el ordenamiento jurídico políticas estructurales de devaluación salarial que han incrementado el desequilibrio en las vías de determinación de la distribución de la renta entre capital y trabajo y refuerzan esa tendencia de aumento de la desigualdad.

En la más reciente crisis mundial provocada por la pandemia ocasionada por la COVID-19, se ha tomado, afortunadamente, un camino bien distinto. Se ha reforzado el gasto coyuntural y estructural, creando nuevas redes de protección y manteniendo y reforzando las preexistentes (pensiones, salarios públicos…) si bien aún de manera parcial e insuficiente, a la vista de las necesidades que deben abordarse vinculadas a las exigencias más que previsibles de acuerdo a la evolución demográfica (envejecimiento medio en España y en Europa como consecuencia del efecto combinado de las bajas tasas de natalidad, el descenso de la aportación migratoria, y la presumible continuidad del proceso de aumento de la esperanza de vida).

Digo parcial, porque esta evolución demográfica indica de manera inexorable una necesidad de reforzar nuestros servicios públicos esenciales y de desarrollar nuestra infraestructura de cuidados de manera determinante.

Hablamos de una demanda creciente de servicios sanitarios, de servicios sociales, con especial incidencia del sistema de atención a la dependencia, de la necesidad evidente de reforzar la coordinación socio-sanitaria, así como de las carencias evidentes en las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, con especial mención, por la gravedad de su situación, del Servicio Público de Empleo…

Todo ello agravado por una irresponsable política de no renovación de plantillas que ha hecho que, en todos estos servicios esenciales, hayamos asistido en los últimos años a un proceso de disminución de personas dedicadas a la atención directa[1], así como a un incremento de la edad media de las plantillas de estos servicios, lo que repercute necesariamente en la calidad de la atención, en la intensidad de la incidencia de los procesos de incapacidad temporal, entre otras, que no pueden ser suplidos, ni ahora ni en un plazo razonable, por el innegable y necesario avance de la digitalización como elemento auxiliar de la prestación de este conjunto de servicios esenciales.

Si a eso le sumamos el fuerte grado de desgaste que han sufrido las personas que trabajan en estos sectores esenciales de actividad, en una situación de máxima exigencia, con medios insuficientes a causa de la pandemia, que han hecho saltar las costuras de nuestro sistema sanitario, de servicios sociales, de seguridad social… Tenemos que abordar una situación de tormenta perfecta que nos exige mantener una actuación coyuntural y estructural de largo recorrido, con criterios de suficiencia, planificación adecuada, transparencia, rigor presupuestario, coordinación interadministrativa dado el marco de distribución competencial en España…

En ese marco, resulta imprescindible una actuación responsable y decidida en el ámbito fiscal. Imprescindible cuando se ha apostado por ese marco de incremento necesario de gasto coyuntural y estructural, sin dejarnos llevar por las voces que exultantes hablan de récord de ingresos tributarios, como si el crecimiento económico y la inflación fueran capaces de resolver el conjunto de problemas que acabamos de señalar.

Efectivamente, la inflación tiene múltiples efectos de distinto signo. Presiona a la baja el poder adquisitivo y empobrece a la población, al tiempo que beneficia a los deudores al reducir su deuda en términos reales. Incrementa la contribución fiscal pero no necesariamente de forma justa, al afectar a todo tipo de rentas de forma regresiva en los impuestos indirectos, e incluso con efecto en los directos puesto que los incrementos de renta (salarial por ejemplo) aunque permitan mantener el poder adquisitivo aparente, pueden verse disminuidos si no hay una actuación coherente en las tablas del IRPF, al disminuir, de facto, la renta disponible en términos de paridad de poder de compra como consecuencia del aumento de la parte de su renta que tributa en los tramos más altos con tipos superiores.

[1] Comenzada a corregirse, veremos con qué continuidad, en la mayor oferta de empleo público que se ha acordado con las organizaciones sindicales para este 2022, que necesariamente, debe ir seguida de otras posteriores.

Esta cuestión, no obstante, si se decide abordar, no debe hacerse de forma indiferenciada, puesto que esa forma de deflactar la tarifa a todos los contribuyentes beneficia en mayor medida a las rentas más altas y es inequitativa en términos de progresividad y capacidad de redistribución de renta. Deberá abordarse, en su caso, para las rentas medias bajas.

Por otra parte, en la actualidad, el peso de los intereses de la deuda pública que debe soportar el presupuesto español es muy moderado, como consecuencia de la disminución de la prima de riesgo –es decir, de los intereses que pagamos por financiar nuestras políticas públicas– debido a las muy distintas políticas puestas en marcha en el marco europeo para afrontar la crisis provocada por la COVID-19, frente a las políticas de austeridad a ultranza, sin contemplaciones respecto del daño social e incremento de desigualdad que generaban, impulsadas ante la crisis financiera e inmobiliaria anterior.

Pero esta situación puede cambiar en un plazo no lejano. Se han mantenido tipos de endeudamiento cada vez más bajos, como consecuencia de la política de compras de deuda de los Estados por el Banco Central Europeo, lo que ha garantizado que se vendiera toda la deuda emitida y que no sufriera tensiones adicionales al alza en los tipos de interés.

Esta es una situación que toca a su fin, como consecuencia de las tensiones inflacionistas en todo el mundo, asociadas a la evolución de los precios de la energía, alimentos básicos… agravadas exponencialmente como consecuencia de la guerra provocada por la invasión rusa de Ucrania y la confrontación internacional que en torno a este conflicto se incrementa. Ya ha iniciado ese camino la Reserva Federal de Estados Unidos y lo empezará a hacer el Banco Central Europeo en próximos meses.

Como bien dice el Comité Económico y Social Europeo en su reciente Resolución de 18 de mayo de 2022[2], ante las evidentes dificultades de, simultáneamente, reducir la inflación, garantizando el crecimiento económico, el empleo y la sostenibilidad de las haciendas públicas en el medio y largo plazo: “las autoridades europeas, los gobiernos nacionales y el BCE deben actuar en estrecha coordinación y adoptar las

[2] Resolución del Comité Económico y Social Europeo “Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia - ¿Cómo se puede mejorar?” sobre la base de consultas realizadas a los Estados miembros. Ponentes: Gonçalo Lobo Xavier (Grupo I), Javier Doz Orrit (Grupo II) Luca Jahier (Grupo III).

medidas necesarias para garantizar que la supresión de las políticas monetarias y fiscales expansivas se lleve a cabo de manera que no conduzca a una nueva recesión. El CESE considera que la reforma de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento debería llevarse a cabo fijando objetivos realistas de déficit y deuda, incorporando la regla de equilibrio presupuestario de la inversión, y estableciendo vías flexibles, conforme a la situación de cada país, para alcanzar los objetivos de reducción de los niveles de deuda pública".

El aumento de los costes de financiar nuestra deuda no se producirá de un día para otro, solo lo hará en la medida en que haya que refinanciar nuestra deuda y, para ello, el que seamos capaces de reforzar nuestro sistema tributario para que reduzcamos nuestra dependencia de la financiación externa de nuestra deuda pública, al tiempo que aumentamos nuestra capacidad de intervención a través de políticas públicas de inversión y gasto, resulta un aspecto esencial.

En ese sentido, con una dimensión ciertamente limitada, resultan poco comprensibles las dudas que ha mostrado el Gobierno de España para presentar proyectos que permitan utilizar en toda su extensión los fondos asignados a nuestro país en el Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia de la UE. 140.000 millones de euros, de los que hemos presentado proyectos por los 69.500 millones que se corresponden con ayudas directas y nos hemos mostrado dubitativos a la hora de presentar proyectos a financiar con los 70.500 restantes en concepto de préstamos respaldados por el presupuesto comunitario.

Es cierto que 70.500 millones en una deuda pública de 1,45 billones de euros, según la última cifra publicada por el Banco de España, es escasamente un 5%, pero que ese 5% de nuestra deuda se financie con la prima de riesgo de la UE y se dedique a financiar proyectos de reforma estructural en materia de transición energética, climática y de refuerzo de la igualdad, cohesión social y territorial, es una oportunidad que no podemos desperdiciar.

Es, por tanto, prioritario abordar reformas en nuestro sistema fiscal que respondan al conjunto de retos mencionados de forma suficiente, garantizando que España desarrolla una capacidad de intervención pública comparable a la de los países de nuestro entorno.

Por eso, el debate no es el de la recuperación de los mecanismos de ajuste que garanticen el equilibrio presupuestario mediante una disminución creciente del gasto e inversión pública. La cuestión es cómo abordar los retos que tenemos por delante, de forma que podamos dar respuesta a los mismos. En ese sentido, la política de

posponer las medidas de naturaleza fiscal no es prudente; cuanto más se acerque el final de la legislatura actual la resistencia será mayor y tras las próximas elecciones el contador se pondrá a 0 a partir de las combinaciones de Gobierno que puedan surgir en un marco de aumento del número de opciones políticas con representación parlamentaria y, con ello, de distintas opciones para conformar mayorías.

Veamos algunos de los retos a los que tenemos que dar respuesta y que constituyen elementos centrales de la actualización del concepto de contrato social a estas alturas del siglo XXI.

Un contrato social que no puede circunscribirse, únicamente, a los elementos esenciales del conflicto entre capital y trabajo en la distribución primaria de la renta a través de la negociación colectiva y el contrato de trabajo, junto a un sistema fiscal que garantice equidad en la distribución de esfuerzos para una contribución fiscal justa y capacidad de redistribución de renta, por un lado, y de financiación de servicios públicos, de otro.

Debe asumir también la necesidad de atender las nuevas exigencias derivadas de la evolución demográfica, extendiendo coberturas hasta ahora limitadas pero que van a tener importancia creciente, con gran intensidad, como son las políticas de cuidados y atención a las personas, que además constituyen potentes yacimientos de empleo y cuya definición a través de servicios profesionales cualificados, bien valorados socialmente y cuyos derechos laborales y retribución se eleven hasta el nivel de reconocimiento laboral y social que merecen.

También, y esto se enmarca más en políticas para igualar las condiciones de acceso de las personas a las tecnologías digitales, en cualquier lugar del territorio, favoreciendo la conectividad y acceso individual y facilitando las transiciones de empleo adaptadas digital y medioambientalmente.

LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y SU IMPACTO EN EL ESTADO DEL BIENESTAR

Ya hice una primera aproximación a esta cuestión en un número anterior de *Gaceta Sindical*[3], si bien centrado en los sistemas de pensiones y prestaciones económicas.

[3] "Pensiones y prestaciones de Seguridad Social. Salario diferido y redes asistenciales de protección. Un pacto solidario intra e intergeneracional". *Gaceta sindical. Reflexión y debate,* n.º 31, diciembre 2018. Monográfico sobre "Distribución de la renta, desigualdades y brechas sociales"
https://www.ccoo.es/c3c392620ae0cc708a6ce3c681be398b000001.pdf

La evolución demográfica que tenemos que abordar hoy concurre con los cambios ligados a la transición digital imparable y a la necesaria en términos medioambientales. En los tres casos, su origen y consecuencias tienen efectos diversos y, con frecuencia, se interrelacionan.

Es necesario valorar las necesidades de adaptación de nuestro Estado social a las nuevas exigencias derivadas de esta evolución demográfica, asumiendo también la necesidad de definir las nuevas necesidades de dotación de bienes y servicios, culturales, de ocio, turísticos, en materia de infraestructuras y accesibilidad, formativos, o finalmente de servicios sociales y sanitarios. Todo ello tiene, además, impacto en la definición del modelo económico y la necesidad de desarrollar servicios de calidad que atiendan a una población mayor, con ahorro acumulado superior a la media e ingresos recurrentes y estables.

El conjunto de políticas públicas debe adaptarse a la nueva situación, debiendo abordar diferentes desafíos.

Las bajas tasas de natalidad que presenta España desde los primeros años 80 del siglo pasado no tienen aspecto de corregirse a corto plazo. La inestabilidad laboral que hemos padecido de manera estructural, ahora llamada a corregirse tras la recientemente pactada reforma laboral –al menos en lo que a la utilización de modalidades contractuales temporales de forma abusiva se refiere– es una buena medida para ello.

También lo es el fuerte incremento, inconcluso aún, del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), que hace que el último incremento a 1.000 euros mensuales, por 14 pagas, es decir, 14.000 euros anuales para una jornada completa de trabajo, haya mejorado las condiciones salariales de más de dos millones de personas. Buena noticia, sin duda, pero también definitoria del importante volumen de bajos salarios que padece nuestra población activa de más de 16 millones de personas trabajadoras por cuenta ajena (especialmente jóvenes y con impacto añadido en las mujeres, que son las absolutas protagonistas del trabajo a tiempo parcial, en su mayoría no deseado, hasta un 72% de la contratación en esta modalidad).

Es pronto para ver si mayor estabilidad laboral y una mejora salarial en la negociación colectiva, empujada desde abajo por el incremento del SMI, permiten incidir en adelantar la edad de emancipación de nuestra población más joven, hoy muy tardía, y con ello facilitar que los comportamientos en materia de acceso a la maternidad, llegada del primer hijo y número de hijos, se adecúen a lo que se expresa en las encuestas oficiales.

En estas, las razones para retrasar la maternidad son de orden económico, de estabilidad laboral, desempleo juvenil, los bajos salarios, las dificultades de acceso a una vivienda, el retraso mencionado de la edad de emancipación y los problemas de conciliación laboral y familiar. Las mayores dificultades de las madres para encontrar un empleo o la evidente aparición, ampliación y persistencia temporal de la brecha salarial a partir de la maternidad, son también elementos determinantes.

Son esos condicionantes los que aparecen detrás de la realidad en la que la edad media de primera maternidad se sitúa en las mujeres de origen español, la mayoría, en los 32 años (4-5 más tarde de lo que declaran preferir) y de que las mujeres de más de 40 años que declaran no desear tener hijos es de un 15%, por un 13% que se muestran satisfechas con uno y un 72% que preferiría tener 2[4].

El índice de fecundidad en España es de los más bajos del mundo, con 1,2 hijos por mujer, lo que se traduce en unos 340.000 nacimientos anuales en 2020[5] (las mujeres de origen extranjero tienen una edad de maternidad algo más temprana). Esto significa que alcanzar la tasa de reposición de población, estimada en 2,1, podría suponer una contribución demográfica significativa algo inferior a los 600.000 nacimientos anuales (tengamos en cuenta que en 1975, últimos años del *baby boom*, el número de nacimientos estuvo cerca de los 670.000)[6].

El escenario más probable es el de una lenta evolución al alza, que no llegará a la citada tasa de reposición de 2,1. De hecho, solo tres países europeos la tienen, con políticas bien distintas entre sí (Suecia, Irlanda y Francia), habiendo otros como Alemania, que con políticas de apoyo a la familia más potentes que las españolas, están también lejos de los anteriores.

Todo ello nos plantea un primer e interesante **debate en materia educativa.** ¿Cómo abordaremos el descenso de población escolar en los próximos años, con una disminución de capacidad instalada y plazas escolares o con una apuesta por la mejora de los ratios de alumnos y la calidad educativa, con mayor protagonismo de la enseñanza pública, inclusiva y orientada a la igualdad de oportunidades?

---

[4] https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177006&menu=resultados&idp=1254735573002

[5] https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177007&menu=ultiDatos&idp=1254735573002

[6] https://es.statista.com/estadisticas/474737/serie-historica-nacimientos-en-espana/

Eso al tiempo que, para reforzar las **políticas de igualdad**, nos dotamos de la infraestructura suficiente para dar cobertura universal a la población en edad escolar, incluyendo red para 0-3 años que, junto con políticas de fomento de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, constituyen potentes palancas en materia de igualdad y una aportación relevante de las políticas educativas ante las nuevas desigualdades sociales, tanto por el modo en que la pandemia ha agudizado algunos desequilibrios preexistentes como por las nuevas desigualdades en materia de educación y formación que pueden aflorar en el marco de las grandes transiciones socioeconómicas vinculadas a la digitalización y los compromisos medioambientales.

El segundo factor en materia de equilibrio poblacional es la mortalidad (ya sabemos que en materia de demografía podemos caricaturizar los factores determinantes en la relación entre personas que nacen, mueren o viajan con voluntad de permanencia).

En materia de mortalidad la tendencia es evidente: un continuado incremento de esperanza de vida que, aunque algunos estiman que tiene una tendencia decreciente hacia el equilibrio, otros consideran que no dejará de crecer y que si los avances en la investigación científica y la medicina encuentran remedios efectivos ante algunas de las principales causas de mortalidad actual (cardiovasculares; distintas modalidades de cáncer que ya tienen sustanciales mejoras en términos de curación o cronificación; enfermedades neurológicas…) puede tener aún un recorrido amplio, con excepciones puntuales como las que estamos viviendo en la actualidad asociadas a la reciente pandemia, u otras que podrán llegar, y su impacto en un descenso temporal del aumento de la esperanza de vida.

En cualquier caso, aunque España y Europa aumentaran sus tasas de natalidad, lo que está por ver, el fenómeno de envejecimiento poblacional (llegada de las cohortes más numerosas a edades avanzadas y el aumento de la esperanza de vida), hacen imprescindible la aportación de población inmigrante para salvaguardar el equilibrio poblacional en las próximas décadas.

Es ciertamente contradictorio –o quizás no, la incertidumbre suele generar temor y esto es aprovechado por las opciones más reaccionarias– que crezcan las opciones xenófobas en Europa cuando más evidente es la necesidad que tenemos de población inmigrante y de políticas migratorias coherentes, tanto en nuestra relación con los lugares de origen como en la recepción e integración de las personas que llegan a nuestro país y nuestro continente en busca de mejores oportunidades de vida.

Los flujos migratorios más intensos en el caso español han tenido origen del este europeo, latinoamericano y africano, tanto del norte de África como del África subsahariana.

Es previsible que la migración procedente de la propia UE y de los países del Este se modere en el futuro, en relación directa con la mejora de sus condiciones materiales tras la integración en la UE, siempre que la situación de conflicto derivado de la invasión de Ucrania no genere aún más consecuencias negativas en esa parte de Europa.

Sin embargo, es más que previsible que seguiremos recibiendo población inmigrante procedente de África y Latinoamérica.

No olvidemos que los movimientos migratorios mundiales tienen como destinos principales: Norteamérica, Europa, Turquía, Sudáfrica y Australia.

Las diferencias en las distintas proyecciones demográficas que manejamos son notables, según acudamos a las estimaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), el Instituto Nacional de Estadística (INE) o EUROSTAT. Todas coinciden en la evolución creciente de la población de mayor edad, si bien con notables diferencias en sus proyecciones a 2050, como consecuencia principalmente de las previsiones de incremento de natalidad y aportación neta de población inmigrante que utilizan, siendo más optimistas las de AIReF y menos las del INE, si bien este las ha revisado al alza.

EL ENVEJECIMIENTO MEDIO DE LA POBLACIÓN Y LA NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS COHERENTES

Los dos fenómenos más relevantes en este apartado son la llegada a edades más avanzadas (mayores de 65 años) de las cohortes de población más numerosas, las nacidas entre finales de los años 50 y finales de los 70 del siglo pasado.

Esto significa que la población en España, fenómeno también europeo si bien con alguna excepción y algunos matices derivados de nuestro más retrasado *baby boom*, tiene hoy casi un 20% de población mayor de 65 años y se situará, siempre en función de la evolución de la natalidad y la contribución migratoria, en torno a un tercio en los años centrales del siglo XXI.

Esto tiene especial relevancia en materia de **pensiones**, cuyo número crecerá en un 50% en las próximas dos décadas y media y que requiere continuar con la recuperada concertación política y social para preservar y reforzar un sistema público de pensiones que atienda de forma comparable a las distintas generaciones, incluso cuando la evolución demográfica establece un periodo, acotado en el tiempo pero prolongado, de necesidades crecientes durante los próximos 25 años para estabilizarse primero y disminuir después de forma relevante. Como consecuencia de que las nuevas generaciones que alcancen la jubilación con posterioridad serán menos numerosas que las que lo empiezan a hacer ahora.

En cualquier caso, esta situación exige también replantear las **políticas públicas de cuidados**, con impacto relevante en materia de igualdad, así como las de **formación, orientación e inserción laboral y social**, según los casos.

La educación y aprendizaje permanente de los trabajadores y la población en general, son esenciales en un marco de transformación digital y un objetivo de transición medioambiental con fuerte impacto energético, en economía circular… Todo ello para garantizar unas transiciones ecológicas y digitales justas e integradoras. Debe otorgarse prioridad a la formación y la orientación profesional de los trabajadores afectados por procesos de reestructuración, pero también a la previsión de las necesidades que se deriven de los distintos tipos de cambios tecnológicos en el aparato productivo. La digitalización requiere una atención especial en el caso de las personas que, por su edad u otras circunstancias, tienen más dificultades para acceder a servicios digitalizados. Este sector de la población debe tener garantizado el acceso a la formación y a servicios de apoyo especiales para ayudarles a acceder a todo tipo de prestaciones y servicios, evitando un riesgo evidente que ya estamos viviendo de exclusión digital.

Me detendré ahora en señalar y valorar brevemente las necesidades que deben atenderse en materia de **cuidados sean sanitarios, sociales, socio sanitarios...**

En primer lugar, hemos de decir que la esperanza de vida sigue aumentando, pero no es la única variable que tenemos que atender. Es muy relevante prolongar la esperanza de vida con buena salud (similar entre hombres y mujeres, en torno a los 12-12,5 años a partir de los 65), concepto distinto de la esperanza de vida general (mayor para las mujeres en unos 4 años, también medida a los 65 años).

La diferencia entre una y otra es que la demanda de bienes y servicios es bien distinta, concentrando en la última fase, afectada por situaciones de enfermedad crónica o pluripatologías, la mayor demanda de servicios de cuidados.

Es necesario trabajar para que los servicios demandados sean profesionales, de calidad, con formación y recualificación permanente adecuadas y, lógicamente, con reconocimiento social y profesional (salarios, condiciones de trabajo, contratación estable, reduciendo al mínimo la temporalidad y el tiempo parcial y aumentando notablemente la duración media de jornada en este último).

El aumento de la esperanza de vida con buena salud tiene relación también con las políticas de educación para la salud, prevención, diagnóstico y atención temprana que posibilita la atención primaria en el **Sistema Nacional de Salud.**

No es aventurado prever un deterioro de esta realidad, si no revertimos la evolución de los últimos años que sufre la atención primaria, como consecuencia de una progresiva infradotación de medios materiales y humanos general en la sanidad pública, decisiones políticas desacertadas o intencionadas, financiación insuficiente (13,9% en promedio del gasto total en sanidad pública) que oscila entre el 10,7% de Madrid y el 17,7% de Andalucía, lejos del demandado 25% que sería necesario para mantener un sistema de atención primaria potente con una elevación de los recursos dedicados a financiarla.

Es cierto que se ha incrementado de forma relevante la financiación presupuestaria del conjunto de administraciones a sanidad pública (principalmente las comunidades autónomas con más de un 90% del gasto), especialmente ligada a las necesidades derivadas de la pandemia (pasando de 75 mil millones en 2019 a 83,8 mil millones en 2020). Pero se debe mantener y reforzar ese esfuerzo, de forma estructural, una vez superada esta, para dar cobertura adecuada a las necesidades presentes y futuras que se van a tener que abordar.

No olvidemos que entre 2008 y 2013 la sanidad pública perdió un 13% de su financiación, no recuperando el nivel de financiación de 2008 hasta 2018, una década de deterioro cuyos efectos se proyectan largo tiempo si no se corrigen cuanto antes.

Es necesario incrementar las infraestructuras sanitarias, manteniendo una financiación estructural por encima del 7% y priorizar, en los recursos adicionales que deben mantenerse anualmente, la recuperación y refuerzo de una atención primaria de calidad.

En términos de salud pública, resulta estratégico que la atención primaria desarrolle, junto a la labor asistencial que le corresponde, una labor preventiva, de diagnostico temprano, que, junto con una adecuada formación e información a la ciudadanía, nos permita prevenir mejor situaciones de pandemia, mejorar la calidad

asistencial de la sanidad pública, mantener desplegada la mejor labor de legitimación social de nuestro sistema sanitario y, con todo ello, prevenir mejor la evolución de la salud de cara también a la última etapa vital en la que, como decía, aumentar la esperanza de vida con buena salud es esencial para la calidad de vida de nuestra población mayor y, además, disminuye la necesidad de atención desde servicios sociales o dependencia.

No olvidemos que la necesidad de atención a las personas en situación de dependencia tiene una relación clara también con el nivel educativo (mayor formación produce mejor comportamiento respecto de la prevención y cuidado de la salud); económico y su mayor acceso a mecanismos de protección; y el género, al estar las mujeres más tiempo de su vida en esa situación de mayor esperanza de vida con mala salud. De hecho, el perfil de la persona dependiente es en un 64% mujer, en un 71% mayor de 65 años y en un 53% mayor de 80 años.

También es necesario terminar de construir –pues se ha interrumpido su proceso de implantación y ahora comienza a recuperarse, no sin problemas– el **sistema de atención a la dependencia**. Para ello, es imprescindible apostar por una red de servicios profesionales de calidad, con financiación adecuada que debería alcanzar el 1,5% del PIB, aproximadamente el doble del conjunto de aportaciones públicas actuales.

Se precisa nueva oferta adicional de plazas residenciales, centros de día, ayuda a domicilio, tele-asistencia y la regulación del asistente personal comprometido en la Ley 39/2006[7] . Todo ello, requiere un esfuerzo adicional relevante, que debe además ser reorientado a reforzar la provisión pública de estos servicios. Hoy en día se da la paradoja de que la financiación del sistema es pública en su gran mayoría y, sin embargo, la prestación directa de servicios públicos es muy minoritaria, prestándose la atención en la actualidad a través de mecanismos de concierto generalizados.

Esa apuesta por servicios sociales de calidad, singularmente en el sistema de atención a la dependencia que se concentra en gran medida en personas mayores, es una apuesta por la creación de empleo de calidad que sustituya progresivamente una realidad que no es en modo alguno deseable, que el 40% de las prestaciones que hoy se reconocen se corresponden con prestaciones económicas de cuidado familiar no profesional.

[7] Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE de 15 de diciembre de 2006.

Es cierto que este modelo de personas (mujeres) mayores cuidando a personas mayores permite completar carreras de cotización y acceso a prestaciones de Seguridad Social a un colectivo de mujeres que, sin ello, no completarían esa carrera de cotización. Es una realidad con la que hoy aún hemos de convivir y atender, que interrumpió el Gobierno del Partido popular en 2012 al eliminar los mecanismos de reconocimiento de cotizaciones que se habían diseñado en la década anterior y que han sido recuperados a partir de 2019. Pero no puede ser el modelo del futuro; este debe girar sobre lo que venimos insistiendo: servicios profesionales, de calidad, con formación y condiciones laborales y económicas adecuadas, con un reconocimiento social que merecen, aprovechando los yacimientos de empleo que va a exigir esta necesidad social creciente y que tiene un impacto de género absoluto. El porcentaje de mujeres empleadas en todos estos sectores de cuidados es abrumadoramente mayoritario. Por eso también tenemos que superar un modelo con gran peso de los cuidados familiares no profesionales por otro basado en la calidad del empleo y el reconocimiento del rol que juegan las personas que lo llevan a cabo.

El modelo se creó con un diseño de cofinanciación entre la administración central y las comunidades autónomas (CCAA). La doble crisis de 2008 a 2013 provocó que el Estado, aprovechando que la distribución competencial atribuía la competencia de asistencia social a las CCAA, se retirara en gran medida de la financiación haciendo recaer el peso de esta sobre las administraciones territoriales. Esto ha impedido completar el proceso de implantación, ha gravado las cuentas autonómicas con más del 80% del coste necesario y solo en los últimos años, a partir del Plan de Choque acordado por el Gobierno de España con los interlocutores sociales, en primera instancia, y el Consejo Interterritorial del Gobierno con las CCAA, se ha empezado a reequilibrar esta situación con un incremento de la aportación estatal que en 2022 es ya de 1.200 millones adicionales y está previsto alcance los 1.800 el año 2023.

Es un avance, sin duda, pero aún muy insuficiente por la desaparición previa del Gobierno central que ahora se recupera solo parcialmente.

Con ello, la financiación sigue siendo mayoritaria a cargo de las CCAA. Pero una buena parte de estas, en lugar de aprovechar los nuevos fondos para mejorar la calidad de los servicios, los precios y condiciones laborales de trabajadoras y trabajadores, están reduciendo su propio gasto y desviándolo a otras políticas.

Todo esto está detrás de las 190.000 personas en lista de espera, otras 225.000 pendientes de valoración. Esto supone que 415.000 personas, en torno a un 25% de las algo más de 1,6 millones con necesidades de atención, estén aún sin ella. También tiene relación directa con el peso de prestaciones familiares no profesiona-

les y con que se mantengan estándares salariales, de cualificación y calidad de servicios muy mejorable.

En **materia de pensiones**, mucho se ha escrito, se escribe y se escribirá. No en vano hablamos de la renta de 10,5 millones de personas en España, un quinto de la población española, que alcanzará, probablemente, un tercio en los años centrales del siglo XXI. Esto exige recursos adicionales, a los que la evolución demográfica y las actuaciones sobre el modelo productivo para mejorar su calidad, productividad y distribución primaria de la renta no son ajenas.

Esa necesidad de financiación adicional es relevante pero manejable. Debe aumentar hasta el 15-16% del PIB a mediados de siglo para, a continuación, estabilizarse primero y descender después.

La cuestión del mantenimiento y renovación del contrato social en esta materia pasa por garantizar los objetivos de suficiencia, prestando una protección comparable a las distintas generaciones, en un marco de sostenibilidad social y, por supuesto, también financiera, de forma equilibrada mediante el mantenimiento de los mecanismos de concertación política y social vigentes en las últimas tres décadas, con la excepción de la desgraciada reforma de 2013[8], única relevante aprobada (hoy ya derogada, tras la recuperación del marco de concertación social[9,10]) sin acuerdo, desde 1995.

Mantener ese objetivo requiere avanzar en algunos elementos estratégicos que aún permiten mejoras sustanciales en la financiación de nuestro sistema de pensiones.

En primer lugar, culminar el tercer paquete de separación de fuentes de financiación que se alcanzó en 2021, tras los acuerdos de 1996 y 2001, todos ellos obtenidos en el marco de concertación social y que han hecho que el gasto sanitario, de servicios sociales, de financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, así como de las políticas de interés general que se financiaban con

[8] Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. BOE 26 de diciembre de 2013.
[9] https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/070721-acuerdo_pensiones.pdf
[10] Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. BOE 29 de diciembre de 2021.

cargo a Seguridad Social –a saber, políticas de empleo, de igualdad, de apoyo sectorial…– sean financiados, como resulta coherente, desde los presupuestos generales del Estado y, en su caso, de las comunidades autónomas o administraciones locales.

En segundo lugar, continuar reforzando la contributividad del sistema de Seguridad Social, donde juega un papel protagonista acabar con la anomalía de que más del 20% de las personas que cotizan a la Seguridad Social no lo hacen por sus ingresos reales, bien porque están limitadas las bases máximas, bien porque aún cuentan con bases tarifadas (ya muy minoritario), bien porque pueden legalmente elegir su base de cotización entre un mínimo y un máximo, lo que casi nunca coincide con los ingresos reales que pueden ser superiores o inferiores. Este es un reto clave para reforzar la equidad interna del sistema de pensiones.

Finalmente, en esta somera enumeración de grandes retos, es necesario y posible reforzar los ya notables elementos redistributivos que forman parte de nuestro sistema de pensiones. La cotización por ingresos reales antedicha es una clave esencial; la actuación sobre pensiones mínimas, incluidas las no contributivas, y máximas, en relación con la anterior, también. Estas cuestiones tienen asimismo un importante impacto de género, como lo tiene recuperar un sistema de integración de lagunas que se ha ido deteriorando con el tiempo, con una especial afectación para las mujeres.

En paralelo con lo anterior, la necesidad de desarrollar políticas efectivas de lucha contra la pobreza, es otro reto esencial. Entre ellas, los **sistemas de rentas mínimas autonómicas** y el desarrollo y mejora de un imperfecto **ingreso mínimo vital** diseñado y puesto en marcha de forma precipitada en plena pandemia por COVID-19, con carácter estructural, cuando hubiera sido más efectivo aprobar una solución transitoria de impacto superior al que ha tenido durante la pandemia, al tiempo que se diseñaba, sin esa premura, una solución estructural que tuviera un mayor alcance desde el inicio.

Estas prestaciones económicas no contributivas juegan ya y están llamadas a jugar aún más en un marco de transiciones como las actuales, un papel muy relevante. También los **sistemas de protección asistencial por desempleo**, que presentan grandes vacíos de cobertura en este segmento de la protección por desempleo.

En España, padecemos un problema de riesgo de pobreza o exclusión social, que afectaba a finales de 2020 a 12.384.000 personas según el Informe publicado

por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 “Evolución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en España 2009-2020” publicado en el verano de 2021[11].

En 2020, primer año de pandemia, la tasa AROPE[12] aumentó 1,1 puntos porcentuales, (619.000 personas) hasta alcanzar el 26,4% de la población, rompiendo la tendencia descendente que tenía desde 2015. Aumentan con fuerza (un 2,3%) los hogares con pobreza material severa, un 0,9% los hogares con bajos ingresos y mejoran un 0,9% los hogares con baja intensidad de empleo, probablemente por efecto de las medidas adoptadas para afrontar los efectos económicos y sociales de la pandemia (ERTE, prestaciones extraordinarias, exoneraciones, aplazamientos de deuda…).

Por grupos de edad, aunque la tasa AROPE es menor entre las personas mayores que en el resto, lo que ha constituido una red de protección durante la crisis anterior para muchas personas, entre 2019 y 2020 ha aumentado más entre las personas de más de 65 años (un 4,8%), alcanzando el 20,5%, frente a un 26,4% de promedio del conjunto de la población, si bien la diferencia, que era en 2019 de 9,6 puntos porcentuales, por esta evolución de 2020 se reduce a 5,9 puntos porcentuales.

En Europa, aun existiendo en todos los países protección frente a los riesgos de pobreza en la vejez, en la mayoría de Estados miembros de la UE las prestaciones de ingresos mínimos establecidas y las pensiones mínimas se sitúan por debajo del umbral de la pobreza, contribuyendo pero no resolviendo por sí mismas esta situación.

En España, las prestaciones económicas de último recurso, como la derivada de las competencias de asistencia social que corresponde a las comunidades autónomas, de larga trayectoria temporal e insuficiente cobertura, se acompañan ahora de la nueva prestación de Seguridad Social denominada Ingreso Mínimo Vital (IMV)

---

[11] https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/Evolucion_Indicadores_Pobreza_2009-2020.pdf

[12] Según la Estrategia Europa 2020 se les denomina ERPE (personas En Riesgo de Pobreza y/o Exclusión) o las siglas en inglés AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusión). La Estrategia Europa 2020 considera así a la población que se encuentra en alguna de tres situaciones:
1.- bajos ingresos (60% mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo en año anterior), y/o
2.- privación material severa (4 de 9 items definidos de bienes o situaciones que no puede permitirse: a) vacaciones al menos 1 semana anual; b) 1 comida de carne, pollo o pescado cada 2 días, c) vivienda con temperatura adecuada, d) capacidad para gastos imprevistos (de 650 euros), e) retrasos en gastos de su vivienda o ventas a plazos en 12 meses previos, f) automóvil g) teléfono, g) televisor, h) lavadora y/o
3.- hogares con intensidad de empleo muy baja (< del 20% de su potencial de trabajo en el año anterior).

que, en el conjunto del Estado ya ofrece una cobertura tan grande como todas las rentas mínimas de las comunidades autónomas juntas. No obstante, no es una situación que se dé en todos los territorios por igual, siendo la realidad muy diversa (Cataluña mantiene una cobertura superior de su renta mínima, respecto de la del IMV en esa comunidad, mientras que Castilla la Mancha se sitúa en el otro extremo, por citar algún ejemplo).

Las rentas mínimas de CCAA daban protección al final de 2020 a 369.289 personas titulares de la prestación, 795.861 personas beneficiarias en el conjunto de las CCAA, con una situación muy dispar de cobertura poblacional e intensidad de la prestación que varía entre 300 y algo menos de 1.000 €.

El Ingreso Mínimo Vital ha dado cobertura en el primer trimestre de 2022 a 344.364 personas titulares y 889.951 beneficiarios. Aún no disponemos de datos homogéneos actualizados del cierre de 2021, pero es de temer que, como está ocurriendo con la recuperación de la financiación estatal del sistema de atención a la dependencia, las nuevas prestaciones y financiación no estén sirviendo para completar y ampliar las rentas mínimas con el fin de evitar los vacíos de cobertura que presentan estas, sino que están sirviendo para sustituir parte del esfuerzo de financiación de estas rentas, manteniendo por tanto, como se decía, amplias capas de población sin cobertura.

La percepción de estas prestaciones debe ir unida, y así es en la mayor parte de los casos, de itinerarios de inserción social y/o laboral para sus beneficiarios, si bien queda un amplio margen de actuación por delante.

Existen, junto a estas prestaciones de último recurso, otras que vienen a garantizar un ingreso mínimo en distintas situaciones, subsidios asistenciales por desempleo, pensiones no contributivas, prestaciones familiares y complementos a mínimos de las pensiones contributivas, entre otras muchas de importancia cuantitativa inferior.

El conjunto de todas ellas, incluyendo rentas mínimas e IMV en 2020, alcanzó a cubrir a 6.809.142 personas, algo más de la mitad de las personas que el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 ha identificado están en riesgo de pobreza o en situación de pobreza severa. Cifra sin duda muy relevante, que precisa 23.620 millones de euros anuales[13], en torno a 2 puntos del PIB, pero que aún así presenta, como se ha dicho, vacíos de cobertura relevantes.

[13] Datos de 2020, reseñados en el ya citado https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/Evolucion_Indicadores_Pobreza_2009-2020.pdf

En fin, estas son algunas de las cuestiones que deben ser prioritarias en la definición de un nuevo contrato social del siglo XXI y sobre ellas el papel de las políticas públicas es determinante.

Para abordar estas cuestiones en un marco de transiciones digital, energética y medioambiental, con modificaciones derivadas en el modelo productivo, se necesita un impulso inversor de actividad alternativa de calidad y elevada productividad, junto a los recursos necesarios para completar nuestros sistemas de protección social, garantizar una adecuada redistribución de la renta y riqueza y garantizar procesos de transición justa en cada una de las transiciones citadas.

Esos recursos, además de establecerlos, deben ser evaluados, tanto para garantizar la transparencia y el rigor en el uso de recursos públicos como para valorar el nivel de efectividad e impacto de estas políticas públicas eminentemente redistributivas.

Para ello, debemos, entre otras cosas, medir el impacto en la reducción de la pobreza de todas estas políticas y compararnos con nuestro entorno para apreciar también la repercusión positiva de ese esfuerzo colectivo o, en caso de ser menos eficientes que otros países, abordar las vías para completar y mejorar nuestros mecanismos de redistribución de renta.

La fotografía de la que partimos a este respecto es la siguiente, referida a finales de 2020 y que muestra que debemos revisar la intensidad y definición de nuestras políticas. Tienen impacto pero parece ser claramente menor en términos absolutos y relativos a las políticas comparables en el seno de la Unión Europea, en términos agregados, a salvo de las diferencias entre países, que no son menores.

Influencia de las Transferencias sociales en la Tasa de riesgo de pobreza 2020		
	España	EU28
Antes de transferencias sociales	27,4	25,1
Después de las trasferencias sociales	21	17,1
Diferencia	6,4	8,4
Impacto (% sobre la tasa)	23,36	31,87

Fuente: Eurostat

Para ello, el papel del sistema tributario es central, tanto en términos de contribución fiscal, su equidad, progresividad y suficiencia, como en términos de gasto donde España, como consecuencia lógica de nuestra menor recaudación, mantiene, de forma sostenida en el tiempo, una posición claramente inferior en gasto social a los países de nuestro entorno económico, cultural y social más próximo, que es el marco de comparación más homogéneo posible.

Para ello, debe desarrollarse aún más el refuerzo de las políticas redistributivas, que se asocian a la distribución secundaria de la renta y deben tener el objetivo esencial de resolver y abordar las ineficiencias en las políticas predistributivas y de distribución primaria de la renta, cuyo principal medio y protagonista es la negociación colectiva.

Corregir el diferencial negativo de contribución fiscal que mantenemos con la Unión Europea y, singularmente, la eurozona. Abordar el profundo debilitamiento de las bases fiscales de los Estados en las últimas décadas, acentuado por los procesos de globalización económica, de competencia fiscal indeseable entre Estados, o incluso, como ocurre en España, entre unidades territoriales dentro del mismo país.

La armonización fiscal a la baja no es opción, ni internacional ni nacional. Son imprescindibles legislación y medidas de control supranacionales, derivadas de acuerdos normativos con objetivos compartidos en el ámbito internacional. Mantener un sistema fiscal interior en cada país que sea coherente, elimine la competencia fiscal desleal entre territorios como debe hacerlo también entre países, son objetivos estratégicos.

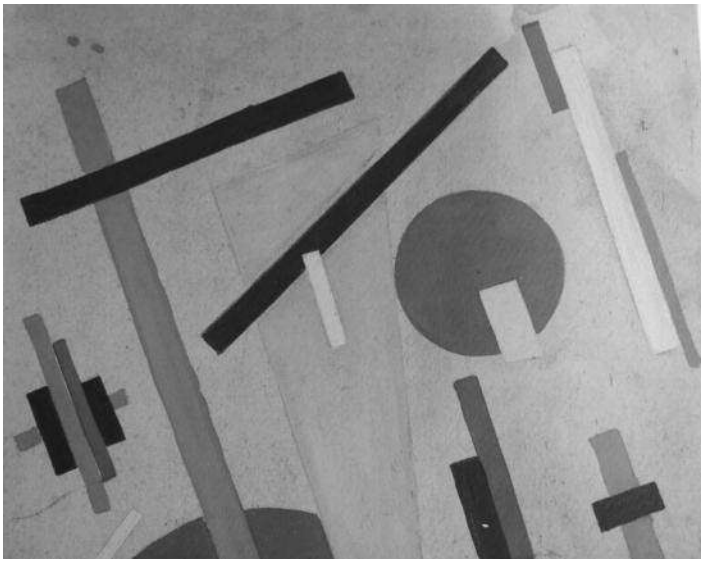
A pesar de la sucesión de crisis de distinta causa, evolución y consecuencias en los últimos 14 años, es una ventana de oportunidad que no podemos, no debemos, dejar pasar.

Sobre estos mimbres se sitúa también una parte importante de ese contrato social del siglo XXI del que todos hablamos pero que debemos concretar con objetivos de equidad, justicia y ambición para mejorar el nivel de vida y protección del conjunto de la población y corregir los elementos que vertebran la fuerte desigualdad imperante en nuestras sociedades como consecuencia, principalmente de la transmisión hereditaria de riqueza, pero también de otros factores relevantes: capacidad relacional, lugar de residencia, dotación de infraestructuras…

El trabajo ha sido y es un factor determinante en la inserción social de las personas y en la articulación de una sociedad. La diferencia entre trabajos productivos y reproductivos, el avance decidido en materia de corresponsabilidad e igualdad de derechos, la distribución por género, las relaciones de poder que generan, son elementos también que es imprescindible incluir, junto con otros más, en esta reflexión que ha de ser complementada por otras muchas como, con acierto, intenta hacer este monográfico.

Teresa Montagut

Democracia, ciudadanía y participación social



Ante..., Nina Kogan.

Nos hallamos atravesando un período histórico entre dos mundos. Se han perdido las certezas que organizaban nuestra vida social, se han debilitado las premisas de los Estados del Bienestar, pero todavía desconocemos el mundo que está por venir. Es un espacio temporal que, aunque está lleno de incertidumbres y precisamente por ello, permite repensar un nuevo modelo social y diseñar las políticas necesarias que permitan alcanzar una nueva sociedad. Para ello se precisa, no solo un nuevo pacto social, sino también una ciudadanía proactiva que lo haga posible. El artículo plantea un conjunto de reflexiones acerca de los retos y de las oportunidades que se nos plantean para pensar ese nuevo pacto social.

INTRODUCCIÓN

ESTAMOS navegando por un período confuso en el cual, de un lado, las certezas que teníamos en los últimos decenios sobre la deseable organización de la sociedad se han ido debilitando y, del otro, se trata de un período en el que todavía el futuro está por construir. La historia nos enseña que estos períodos entre dos modos distintos de organizar la sociedad pueden ser más o menos largos y conflictivos, pues se trata de reasentar las bases para una nueva convivencia, para un nuevo contrato social o dicho en otras palabras, para un reajuste en la distribución de los poderes y lealtades[1].

Los Estados del bienestar, la última forma de organizar las sociedades complejas, fueron el fruto de un entendimiento, de un pacto social, entre gobiernos, trabajadores y empresarios en un contexto histórico determinado. Poner en marcha el objetivo de la plena ocupación de todos los factores productivos, y tomar el compromiso del pago de impuestos a cambio de servicios para toda la población, permitió un período de crecimiento sostenido y de incremento del bienestar generalizado. Pero las dinámicas sociales producen efectos –a veces no deseados–; el propio modelo transformó las sociedades.

1) Toda la población tuvo acceso a la educación: una educación igual para niños y niñas comportó que las mujeres pudieran elegir –aunque no todas con las mismas oportunidades– capacitarse para el trabajo y entrar masivamente en el mercado laboral. Esa es “la revolución silenciosa del siglo XX”, como muchos autores la han

[1] Ver VV.AA. (2019): VIII Informe FOESSA: *Exclusión y desarrollo social en España.*

denominado. Mujeres dispuestas a trabajar fuera del hogar, que provoca un descenso de la natalidad y un incremento de mano de obra laboral, y da paso a nuevos modelos familiares debilitando la tradicional división de roles en función del género en la familia tradicional.

2) También toda la población tuvo acceso a la sanidad. Ello ha comportado el extraordinario incremento de la población mayor. Ese incremento de la esperanza de vida conlleva el necesario incremento del gasto sanitario y de pensiones.

Estos dos grandes cambios –acompañados de la definitiva mundialización de la economía y de los avances tecnológicos– han llevado a unos Estados del bienestar en manos del capitalismo financiero y a unas sociedades con graves desajustes sociales, con aumento de las desigualdades, con fuerte desempleo, y todo ello reflejado en un malestar social, desconfianza en las instituciones y debilitamiento de la democracia. Momento importante –e imprescindible– para repensar una nueva forma de reorganizar la vida en sociedad.

David Anisi, en su libro *Trabajar con red. Un panfleto sobre la crisis,* a mediados de los años 80 del pasado siglo apuntaba que el cuestionamiento de los Estados del bienestar en los 70 (la denominada "crisis de los estados del bienestar") era el resultado de una lucha por los significativos avances de la democracia frente a la lógica de los mercados que el desarrollo de aquellas sociedades había significado. Cuarenta años después ya nadie puede negar que la recomposición o recuperación del poder por parte del capital financiero ha sido una realidad. Nos lo confirman informes como, por ejemplo, los de Thomas Piketty[2]. En todos los países la brecha entre los que más tienen y los más necesitados ha crecido de manera muy significativa en estos últimos años. Mientras que el colectivo mejor situado ha visto crecer de manera –casi diría que inmoral– sus recursos, ha ido creciendo, también, el colectivo de personas que el propio sistema va dejando al margen de las actividades económicas y sociales. Cada vez hay más personas y familias sin trabajo, sin un techo donde vivir.

Hoy, ya en el segundo decenio del siglo XXI, se hace preciso repensar un nuevo modelo societario que permita superar las incertidumbres y regenere la confianza en las instituciones y en las relaciones sociales. Se precisa de un nuevo pacto social, es cierto. Han cambiado las relaciones laborales que propiciaron el pacto posterior a la 2.ª Guerra Mundial y ello precisa poner las bases de nuevos acuerdos entre capital y trabajo que puedan marcar pautas estables para los próximos decenios. Más,

[2] Ver, por ejemplo, de este autor las obras *Capital* (2013) o también *La economía de las desigualdades* (1997).

el necesario nuevo pacto social debe ir más allá del acuerdo en el mundo laboral. El mercado laboral ha perdido la capacidad de ser "el" elemento clave para la cohesión social, por varias razones.

De un lado, estamos muy lejos de una situación de plena ocupación y puede ser que no se recupere en los próximos años (diversos autores apuntan desde hace tiempo en esta dirección[3]). Pero también dentro del mercado laboral se han modificado las condiciones laborales que aseguraban la estabilidad y la protección del trabajador. Hay hoy muy diversos tipos de contratación y categorías laborales muy variadas, algunas de ellas con escasa o nula protección, que obligan a los trabajadores a establecerse como trabajadores autónomos, incluso para conseguir el empleo. Sin olvidar también que hay personas cuyos salarios están por debajo del umbral de la pobreza. Eso es, "trabajadores pobres", que aun estando vinculados al mercado laboral tienen dificultades para cubrir sus necesidades básicas y graves riesgos de exclusión social. A mi entender, la refundación de los acuerdos sociales debe tomar en consideración este aspecto; se necesita hoy un contrato social más amplio, no centrado únicamente en el mundo del trabajo. Un pacto que debe incluir a toda la ciudadanía, esté o no vinculada al mercado laboral. Que sea capaz de crear comunidad y de restablecer lazos de relaciones y compromisos entre todos. En definitiva, reorganizar los compromisos y responsabilidades públicas, con la comunidad, para conseguir fortalecer la vida democrática.

RETOS PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA

Para conseguir restablecer el compromiso social que permitió el período de mayor crecimiento económico y de bienestar social, se plantean diversos retos. Tal vez sean más fáciles de pensar y de señalar que de diseñar las políticas necesarias para hacerlos posibles. Ahora bien, si hay consenso sobre el objetivo a conseguir, es más fácil poder vislumbrar el camino necesario para ello. Se plantea, pues, la necesidad de abrir el diálogo social, de discutir abiertamente sobre el futuro compartido que ya empieza con lo que hoy se esté haciendo. Las discusiones o deliberaciones entre los distintos agentes sociales: ciudadanos, gobiernos, empresas, instituciones y organizaciones sociales pueden permitir encontrar entre todos –aunque unos con más fuerza que otros– un deseado mañana hacia el que comenzar a caminar.

---

[3] Por ejemplo, los libros escritos a finales del pasado siglo, donde se evaluaban los efectos de la globalización y desconociendo los acontecimientos económicos y políticos de los primeros decenios del siglo XXI que aún agravarían más el mercado laboral: Rifkin, J. (1996): *El fin del trabajo.* Barcelona, Paidós; o también Beck, U. (2000): *Un nuevo mundo feliz,* Barcelona, Paidós.

Apunto algunas reflexiones que –a mi entender– pueden servir en ese debate sobre aquellos aspectos más frágiles, o desaparecidos ya, en el camino hacia una buena sociedad.

La responsabilidad colectiva

Varios son los retos que hoy hay planteados. Frente al empuje del individualismo y nuevas formas de relaciones sociales –más bien "poco sociales" y muchas de ellas virtuales, o incluso a veces desde el anonimato– aparece como deseable incrementar la responsabilidad colectiva. El liberalismo separó lo privado de lo público. Esta dicotomía entre lo público y lo privado comportó que se venga identificando el ámbito privado como aquel que atañe a los individuos y el público el del gobierno. Dos esferas separadas, lo mío de un lado y lo del gobierno por otro. Pero público, también significa "común" y no necesariamente gubernamental. Común a todos los ciudadanos y ciudadanas que constituyen una sociedad. Si nos remitimos a la definición de ciudadano a partir del liberalismo, un ciudadano es un ser con derechos civiles, políticos y sociales. Pero también ese ciudadano, además de derechos, tiene obligaciones para con su comunidad si tomamos cómo ideal la teoría republicana moderna.

Parece ese segundo un enfoque más acorde con nuestros tiempos. Las personas dependemos unas de otras; son, somos, esencialmente criaturas sociales. Todo lo que somos se ha producido socialmente: ser humano, es ser con los otros. La vida es vida en común, formando comunidades, pueblos o ciudades dentro de estados o naciones. Por tanto, no solo las administraciones públicas o los gobiernos deben asumir la responsabilidad para con la sociedad, sino que, en toda comunidad humana, y más aún en una democracia, cada individuo es un poco responsable de lo que pase en el conjunto de su sociedad. Estas responsabilidades colectivas, asumidas individualmente, son las que permiten participar en la vida social y crear o fortalecer la democracia. Visto desde esta perspectiva, la participación social es, pues, tener el privilegio de unos derechos, pero también la obligación de cumplir unas obligaciones con uno mismo y con los demás.

Un mundo asimétrico y desigual

Derechos y obligaciones. Esta es la norma general, pero en esta deseada participación no existe simetría, no todas las personas tenemos las mismas capacidades ni las mismas oportunidades para participar en ese pacto o contrato social. Algunas

personas, y otras en determinados momentos de su vida, necesitan una ayuda o un empuje para poder tejer vínculos sociales. Hay asimetrías de partida en la distribución de los recursos y las capacidades de la población. Unas se encuentran con rasgos que las discapacitan, otras incapaces de participar por la desigual distribución previa de los recursos. Y aún deberíamos añadir aquellas otras que se encuentran vinculadas al mercado laboral pero cuyas condiciones de empleo no les permiten cubrir sus necesidades de cobijo y sustento con un mínimo de dignidad ni les aportan unos derechos para su futuro. Situaciones que dificultan –en todas ellas– las oportunidades, no solo para pensar o cumplir sus proyectos de vida, sino también para vincularse con el entramado de redes y posibilidades que ofrece la sociedad. Si una persona no se siente o se ve capaz de organizar su propia vida, si no se tienen cubiertas las propias necesidades para poder vivir una vida con dignidad, si no se pueden asumir las responsabilidades con uno mismo, es casi imposible que se pueda preocupar por las demás personas. Difícil es pensar en un mundo cohesionado cuando existen grandes desigualdades.

La cohesión social

Una sociedad cohesionada es una sociedad capaz de crear vínculos que permiten a los individuos sentirse miembros de la misma. Uno de los efectos inmediatos de una sociedad cohesionada es la percepción de bienestar social de sus miembros, que evita la exclusión social y ofrece oportunidades de movilidad social. Parece ser una meta clave para el desarrollo de las sociedades y la estabilidad política, generando democracias más robustas. Emile Durkheim[4] vinculó la integración social y la solidaridad con la cohesión y estabilidad de la sociedad. Cohesión social sería ese nexo que une a las personas en sociedad y que representa también el grado de integración de la ciudadanía en su comunidad. Tiene, así, varias dimensiones: la integración social, la solidaridad, la igualdad, la vinculación o la identidad con una comunidad. Es sentirse parte de un colectivo, aceptar las reglas que lo rigen y valorarlo como algo importante. Ello facilita la solidaridad y la corresponsabilidad con los acontecimientos de ese colectivo al cual perteneces.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el período de esplendor de los Estados del bienestar, la cohesión social ha pivotado alrededor de la vinculación con el mercado laboral. Fue a partir de los años 80 cuando empezó a preocupar la cohesión y

[4] Emile Durkheim en *La División del trabajo social* y también en *El Suicidio*.

la integración social, en el momento en que el mercado laboral comenzó a debilitarse como elemento integrador y protector. No hay ninguna duda de que los profundos cambios que están transformando las sociedades en nuestros días van a desembocar en mundos distintos de los conocidos hasta ahora. Más, el reto importante es el de caminar hacia una sociedad cohesionada. Una sociedad que beneficie a toda la población, a los que más tienen y a los que nada poseen. La cohesión social, a grandes rasgos, permite conseguir unas relaciones sociales estables y armónicas como base del progreso social y económico. Y puede lograr que las personas se sientan vinculadas y se comprometan a compartir un conjunto de valores y de normas que históricamente se han ido consolidando. Se trata de garantizar el bienestar de los ciudadanos, disminuyendo las discrepancias, y evitar la marginación mediante procedimientos de políticas que permitan a todas las personas su participación en la vida social y económica y al beneficio de su desarrollo. Parece, pues, una buena meta a alcanzar, pero para ello es necesario un grado de confianza en los demás y en las instituciones.

La confianza

Para compartir debemos confiar. Si no se da un grado importante de confianza, con uno mismo pero también entre individuos, comunidades o en los gobiernos, poco se avanzará. Toda sociedad necesita unos grados de confianza, que es lo que permite la convivencia y el establecimiento de normas comunes. Confiar implica tener esperanza y genera un sentimiento de seguridad. Francis Fukuyama publicó en los años 90 del siglo XX su libro *Trust*[5], en el que plantea que un sistema cada vez más complejo, como son las sociedades modernas, no puede funcionar de manera eficiente sin la confianza de sus participantes. En la comparación del progreso y bienestar económico de diversos países industrializados, demostraba la correlación existente entre la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y en su sociedad y el bienestar y progreso económico alcanzado.

El progreso es importante, y para ello se precisa de la intervención de los poderes gubernamentales, que deben potenciar, garantizar y proteger el bienestar de sus ciudadanos. Sin este requisito, la capacidad de la actividad económica no se traduce en bienestar social. O sea, actividad económica (mercados) e intervención sería una combinación necesaria –aunque no suficiente, ya que no tendría en cuenta la participación de la ciudadanía– para un futuro inmediato, aunque hoy no parece tarea

[5] Fukuyama, F. (1998): *Confianza*. Madrid, Ediciones B.

fácil. Forma parte del arte, además de la ciencia, de las políticas públicas. Del arte de gobernar y del arte de transformar los valores societales. Pero ¿es ello posible sin confianza en los gobiernos? Evidentemente, la respuesta es no. ¿Cómo resolver este dilema? Parece necesaria una labor de pedagogía que permita refundar la vida democrática y demostrar la capacidad de los gobiernos para que se den las condiciones que la hagan posible. Para ello se precisa un liderazgo institucional y político que sea capaz de recuperar la confianza y demuestre la capacidad y el interés en marcar el camino que permita diseñar las condiciones necesarias para construir un nuevo modelo convivencial y eficiente socialmente.

Eficiencia social

Esta oportunidad para repensar el modelo social obliga también a innovar y a buscar la eficiencia, no solo económica sino también social. Eficiencia y equidad, eso es, la prosperidad económica y la distribución de esa riqueza generada, son dos elementos inseparables. La cuestión económica debe ir inseparablemente conectada con la cuestión política. Decía el profesor Castells que la economía es cultura, o sea valores y creencias que guían nuestro comportamiento. Ello incluye la producción, el intercambio y la distribución de los bienes y servicios. No hay economía independiente de lo que las personas hacemos, pensamos y sentimos y por eso precisamos cambios en las ideas y prácticas sociales. Por ello es necesario repensar nuestra democracia. Suelen presentarse binomios antitéticos como el de competitividad-cohesión o eficiencia-equidad. Sin embargo, una sociedad tiene más progreso cuando habla –y practica– en mayor medida la cooperación y gestiona mejor el conflicto, tratando de hallar los elementos de complementariedad entre estos binomios. Para que ello sea posible es preciso que se den las condiciones para producir el grado de confianza necesario. Su posibilidad depende en buena medida de la sensación de equidad que se perciba. A todos ha de interesar una buena organización económica y social.

UN NUEVO Y AMPLIO PACTO SOCIAL

Un nuevo pacto social requiere de unas sólidas bases que sustenten la posibilidad de alcanzarlo. Unas más difíciles que otras, pero sin ellas parece imposible poder construirlo. A mi entender sería interesante ahondar en las reflexiones iniciadas y estudiar su viabilidad, aunque para ello se precisa una disponibilidad a pensar, a imaginar, a dejar de lado “las certezas” y ser valientes para reflexionar sobre lo todavía no conocido. En primer lugar, creo que refundar el espacio público, el espacio

de todos, requiere de un clima que lo haga posible. Lo público no es "lo del gobierno", lo público es lo de la comunidad. Es preciso, pues, entender lo común como aquel "espacio" de todos y, por tanto, a todos nos interesa que funcione bien. Ello requiere participación y compromiso y compartir esa visión y valores. Trabajar para construir "lo común".

Venimos utilizando en los últimos años la expresión de "lo común" para referirnos a proyectos o estrategias muy vinculadas a la comunidad y que permiten participar en ese espacio común. ¿Hay diferencia entre lo común y lo público? Una primera impresión es que la gestión comunal se ha desarrollado como alternativa a la gestión pública, de un lado, y a la privatización, del otro. Pero es algo más complejo, más profundo[6]. Se trata de formas de organización colectiva que permiten la gestión de recursos sin la mediación de un organismo centralizado ni la individualización del recurso a través de su privatización, y así se nos aparece como una categoría entre lo público y lo privado. En la mayoría de los casos, las propuestas basadas en lo común buscan combinar la acción pública con la vinculación de la ciudadanía en la gestión de los bienes y servicios comunes. Es más, estos bienes o servicios "procomunes" no existen sin comunidad. Lo común pertenece a la categoría relacional. Una primera tentativa en su definición permite definir lo común como un nuevo encuentro entre lo político, lo económico, lo social y lo natural a partir de un conjunto de experiencias llevadas a cabo por comunidades ciudadanas con la finalidad de crear vínculos para resolver colectivamente sus necesidades y organizar sus recursos. Los bienes comunes nos transportan a la noción del *don* y sus economías, estudiado por diversos antropólogos[7] como formas de coordinación para regular los intercambios y las interacciones en una determinada colectividad. Así, recibir obliga a corresponder, estableciendo una dinámica interrelacional.

En algunas ciudades ya se han diseñado programas que van en esta línea, crear comunidad mediante la gestión compartida de recursos[8]; y para ir transformando y trazando nuevos caminos, es necesario involucrar a todos los actores sociales. Tarea que puede abordarse desde dos frentes, mediante los objetivos políticos y mediante la gestión de los recursos. De un lado, hace falta capacitar a los más vulnerables para que puedan vivir con mayor autonomía y reducir la dependencia de los programas sociales. Uno no puede comprometerse con su comunidad, no puede sentirse pertenecer a una colectividad si no es libre para elegir, y la libertad solo es posible

[6] Ver, por ejemplo, Laval, CH. y Dardor, P. (2015): *Común.* Barcelona, Gedisa.
[7] Ver, por ejemplo, Marcel Mauss, quien en 1925 escribió su conocida obra *Essai sur le don* (Mauss, M. (2010): *Ensayo sobre el don.* Madrid, Katz Ediciones).
[8] Ver, capítulo VI de *Exclusión y desarrollo social en España.* FOESSA (2019), *op. cit.*

a partir de la autonomía. El debate sobre la *Renta Básica Universal* (así como programas como el *Housing First*) aporta interesantes elementos que permitirían avanzar en el camino de mayor autonomía para la población que hoy depende de los programas sociales. Una persona que no tiene capacidad económica para cubrir sus necesidades mínimas, difícil es que pueda planificar su futuro y, menos todavía, que pueda involucrarse en la construcción de su comunidad.

En la misma línea, y a nivel de la población en general, crear conocimiento, cultura y fomentar el asociacionismo podrían ser tres ingredientes básicos de la política social para conseguir un cambio social. El papel de la educación, de la formación, es indispensable e indisociable para las transformaciones. Pero, además, conseguir que los valores como la solidaridad traspasen el ámbito de lo privado para engranarse en el de lo *privado público*, en lo común; esto es, en el ámbito de la comunidad. Para ello se precisa de un nuevo equilibrio entre comunidad y estado que permita una redistribución de las responsabilidades públicas –colectivas, de todos– compartidas a varios niveles: responsabilidades individuales con uno mismo y con la comunidad; responsabilidades institucionales, y responsabilidades de los gobiernos, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia social. Parece imprescindible el diseño de una estructura fuerte y bien tramada donde las responsabilidades queden repartidas y compartidas entre el gobierno y la sociedad civil.

No necesariamente la creación de sociedad debe contraponerse a lo económico; al contrario, es preciso también llevar la democracia a la economía, una interesante fuente para mejorar la cohesión social. De un lado, se precisa de la creación de un nuevo "clima social" del que hablaba Schumpeter para que retomemos un desarrollo sostenido del capitalismo. El clima social era lo que según este autor permitía la oferta de los empresarios, que a su vez incidía en la inversión y en la creación de ocupación. En esta esfera de la economía y con el objetivo de rehacer la sociedad, una herramienta interesante puede ser, también, el potenciar la economía social. La motivación del beneficio no es el único estímulo económico. En estos momentos, los vínculos pueden contar más que los bienes. Ya se ha indicado más arriba que la democracia y la eficacia no siempre son incompatibles si se introduce la eficiencia social, que representa democratizar las relaciones económicas.

Por ejemplo, dentro de la economía social podemos decir que las cooperativas, como una parte importante de ella, se pueden convertir de nuevo en organizaciones útiles para recuperar el acceso a determinados bienes y servicios y potenciar la participación en los asuntos comunes y recuperar la confianza social. También en esta dimensión aparece el tema de la imprescindible confianza social. Pero, además, la economía social puede ser también un instrumento para organizar el trabajo de cui-

dados. Las familias siguen siendo en nuestro país el principal organizador y responsable de los cuidados dentro del hogar. Ahora bien, la incorporación de la mujer al mercado laboral y la corresponsabilidad de las tareas domésticas entre ambos sexos han comportado la tendencia a contratar los servicios de cuidados. La familia sigue siendo cuidadora, pero se han mercantilizado los trabajos. Trabajos que están fuertemente condicionados por los recursos del hogar y que hacen emerger un nuevo sector laboral, precarizado, que se sitúa en la tensión entre capital, empleo y la reproducción humana. Hay dos retos a superar implicados en este aspecto. De un lado, la mujer sigue siendo la principal cuidadora dentro de la familia –y la única en aquellos hogares que no pueden contratar unos servicios– y, de otro lado, ha emergido un sector profesional precarizado con un gran potencial para la economía social, por ejemplo, con la creación de cooperativas, que permitiera cubrir y brindar protección a esas trabajadoras.

La ciudadanía debe asumir y ejercer la responsabilidad colectiva. La deliberación, el compromiso y la participación puede ser un objetivo de transformación de nuestros países tan socialmente debilitados que pueden encontrar, precisamente en esta situación de confusión, el espacio y la oportunidad para la innovación social. Las sociedades han ido mutando a partir de la innovación. Desde los sistemas primitivos hasta el capitalismo, la historia de la humanidad es el resultado de las innovaciones que se han ido produciendo. En un contexto de incertidumbres y aceleradas transformaciones parece obligado considerar la necesidad de plantear claramente innovaciones sociales.

Varias son las aportaciones que tenemos desde diversas perspectivas académicas para analizar este tema. Parece fructífero remitirnos a las aportaciones de Joseph Schumpeter para nuestro propósito. Hablamos de innovación cuando podemos constatar un cambio significativo que tiene una determinada finalidad. Ahora bien, no es lo mismo un invento que una innovación. Una cosa es la aparición de un nuevo producto (sería un invento) y otra cosa que este producto o servicio aporte un proceso transformador (una innovación). La innovación combina los factores de una forma nueva, es decir, consiste en llevar a cabo nuevas combinaciones de los factores y, con ello, puede ser definida como una nueva forma de producir bienes y servicios que incluye, no solo un nuevo producto sino también una nueva forma de producirlo, un nuevo proceso[9]. Basándonos en estas aportaciones podríamos decir que las innovaciones sociales son innovaciones tanto en sus fines como en sus me-

[9] Schumpeter, J. (2002): *Ciclos económicos: análisis teórico, histórico y estadístico del proceso* capitalista. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza (pp.63-65).

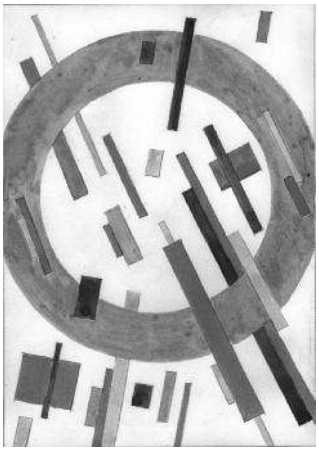
dios, y ello expresa la condición necesaria de reconocer la innovación en términos de procesos (actuando sobre la interacción social) y también de resultados (produciendo un retorno social). Se trata de un planteamiento que permite pensar y plantear la búsqueda de procesos innovadores que posibiliten el fortalecimiento democrático de nuestras sociedades

En definitiva, nos enfrentamos a la búsqueda de nuevas formas de gestionar lo político en un momento de incertidumbre sobre el presente y el porvenir. El *viejo* modelo de bienestar ha venido cubriendo *viejos* problemas sociales, pero ello resulta hoy insuficiente para garantizar la deseada cohesión social. Se requiere no solo aplicar nuevos programas, sino también proponer una organización del bienestar innovadora, el establecimiento de nuevas redes que ayuden a construir capital humano y social. Esto es, nuevos programas y nuevos procesos sociales.

De eso se trata, pues, de buscar nuevas fórmulas de organización que den más sentido al objetivo de conseguir una democracia más fuerte, consolidando los derechos y deberes de ciudadanía e incrementando la participación social. Toda sociedad requiere de acuerdos formales e informales. Vivir en común es compartir la lengua y la cultura, pero también construir y compartir un conjunto de normas, costumbres y valores que transmitimos mediante un conjunto de instituciones. Se requiere para ello el sentido de pertenencia a una comunidad y el compromiso colectivo. Un reto colectivo para una sociedad mejor.

Mireia Llobera

Las relaciones laborales y la calidad del empleo en un nuevo contrato social europeo



Composición suprematista, 1920-21, Nina Kogan.

La evolución de la legislación laboral a nivel europeo no puede explicarse simplemente a partir de las transposiciones de las Directivas comunitarias, o desde la lógica de la globalización e integración económica mundial. La Estrategia Europea de Empleo (EEE) ha supuesto el establecimiento de un nuevo paradigma de política social europea, que ha arraigado en los sistemas nacionales superando la dicotomía entre estos y el sistema comunitario. A nivel nacional, tal estrategia permitió atravesar dos viejas fronteras: superar la división tradicional entre relaciones laborales y políticas sociales, y abrir espacios políticos nacionales previamente vedados a la intervención comunitaria.

Los desafíos que se avecinan, relacionados con la recuperación de la crisis de la COVID-19 y las transiciones ecológica y digital, hacen necesario un nuevo contrato social europeo que permita a los Estados nacionales seguir garantizando las medidas correctoras del mercado, hasta que el proyecto de integración económica europea esté en condiciones de asumir el papel de aquéllos en la protección y promoción de los valores no económicos.

"La política social y laboral han acabado siendo definitivamente engullidas por una fuerza hoy más hegemónica y prepotente que nunca: la Política Económica, con sus principios, con sus profetas, con su particular lenguaje y sus arcanos." (López Gandía, J. y López i Mora, F.)[1]

1. LA NECESIDAD DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL EUROPEO

EL Derecho del Trabajo es, junto con la Seguridad Social, el gran invento jurídico del siglo XX. Sin embargo, como escribiera Romagnoli, el "virus" de la flexibilidad fue inoculado en su seno, proveniente de las ciencias empresariales[2], fruto de una evolución en los paradigmas normativos y de pensamiento. Así, conforme al análisis de Caruso, la noción de "flexibilidad" inicialmente nace como un "estigma", desde la perspectiva aún vigente "de la irrenunciabilidad de derechos, la autonomía y la preeminencia del Derecho del Trabajo y de sus valores de referencia". A partir de los años 80-90, la crisis económica torna la flexibilidad en "mal necesario": se permite que la negociación colectiva regule *in peius* y aparecen nuevos tipos de contratos. Los derechos laborales ya no son "intocables", pues la situación económica requiere "medidas urgentes".

[1] LÓPEZ GANDIA, J. y LÓPEZ I MORA, F. (2004): "El fomento del empleo", en SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, V. (coord.): *El Derecho del Empleo*. Tirant lo Blanc, Valencia, p. 296.
[2] ROMAGNOLI, U. (2001): "La libertad sindical hoy", *Revista de derecho social* n.º 14/2001, pp. 9-24.

Posteriormente, con el siglo XXI, llega la flexibilidad como "necesidad objetiva" debido a la competitividad internacional y la revolución tecnológica; se acepta políticamente, y judicialmente, no solo afectando el Derecho del Trabajo, sino también la Seguridad Social. La temporalidad llega al sector público, y la Estrategia Europea de Empleo (EEE) arropa la desregulación para lograr más empleo. El último estadio, el más cercano en el tiempo, supone el momento álgido de la flexibilidad como ideología, el de la "flexibilidad sistémica" o "redundante", en el que "la seguridad en el empleo como valor decrece, a raíz de una demanda de flexibilidad sin límites para adaptarse al mercado. Llega el boom de la multidiversidad de regímenes, y el ocaso de la identidad monolítica original del Derecho del Trabajo"[3].

La Estrategia Europea de Empleo (EEE) logra universalizar la *deslaboralización* o flexibilización de los estándares laborales como fórmula de creación de empleo. La receta de la deslaboralización cumple un papel fundamental en dicha estrategia, con gran incidencia en la puesta en marcha de reformas laborales en los Estados miembros. De su mano, las políticas sociales europeas se convierten a menudo en instrumentos económicos al servicio del incremento de la oferta de mano obra y de la reducción de costes, de forma que los fines sociales devienen consecuencias "colaterales" de las finalidades económicas. De ahí la necesidad de un nuevo contrato social europeo, pues nuestro legislador nacional no puede escapar de los fuertes condicionantes que le impone Bruselas.

En efecto, la doctrina científica no ha dejado de cuestionarse si resulta empíricamente demostrable que el deterioro de las condiciones laborales constituye "un precio social necesario" que permite crear más empleo.

Pues no es así: entre los países que han alcanzado mayores logros en la creación de empleo encontramos dos modelos opuestos: países con legislaciones socialmente muy laxas; y países con normas laborales protectoras, generosas prestaciones sociales y estructuras coordinadas de negociación colectiva. La OCDE lleva tiempo poniendo de manifiesto que los estudios de impacto de la legislación de protección laboral y la densidad sindical en la creación de actividad económica y empleo se han revelado "estadísticamente insignificantes"[4], pero mientras los primeros se caracterizan por "relativamente amplias disparidades de renta", los segundos han alcanzado un alto nivel de empleo y baja disparidad de renta[5].

---

[3] CARUSO, B. (2004): "Flexibility in Labour Law: The Italian case", en CARUSO, B. y FUCHS, M. (coords.): *Labour Law and flexibility in Europe,* Nomos, Baden Baden, pp. 11 y ss.
[4] OECD (2006): "Reassessing the Role of Policies and Institutions for Labour Market Performance: A Quantitative Analysis", en *OECD Employment Outlook 2006,* OCDE, Paris, p. 212.
[5] OCDE (2006): *Boosting Jobs and Incomes,* OCDE, Paris, p. 19.

Sin embargo, la capacidad *obstaculizadora* de las normas laborales proveniente de los fundamentos teóricos de la "flexiseguridad" han calado no solo en la legislación nacional, sino también en la jurisprudencia y regulación comunitaria que desarrolla el principio de remoción de barreras no arancelarias (BNA) al comercio intracomunitario[6]. No así es inhabitual, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) deslice argumentos que tienden a considerar antieconómico *per se* tanto el estatuto jurídico diferenciado del trabajo, como el establecimiento del trabajo como sujeto político dotado de autonomía colectiva[7]:

> "Al obligar [el convenio] a los adjudicatarios de contratos públicos de obras y, de manera indirecta, a sus subcontratistas a aplicar la retribución mínima prevista en el convenio colectivo «Edificios y obras públicas», una norma como la Ley del Land puede imponer a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro, en el que los salarios mínimos sean inferiores, una carga económica adicional que puede impedir, obstaculizar, desalentar o hacer menos interesante la ejecución de sus prestaciones en el Estado miembro de acogida. Por lo tanto, una medida como la controvertida en el asunto principal puede constituir una restricción en el sentido del artículo 49 TCE [actual 56 TFUE]".

Tales postulados, en el actual Derecho comunitario[8], arrojan importantes dudas jurídico-técnicas, por la imposibilidad de realización de un pronóstico exacto sobre los efectos económicos de las normas laborales, ya que en teoría macroeconómica los elementos que provocan una inhibición en el mercado de los operadores económicos solo pueden establecerse de modo aproximado. Con todo, desde sus orígenes, la Estrategia Europea de Empleo aboga por una tercera vía de regulación de las relaciones laborales, a modo de perfecto ideal. Orientación social y protectora, de un lado, compatible con flexibilidad útil en términos organizativos y económicos, de otro. Desde planteamientos análogos, también es frecuente que el TJUE, a través del juicio de necesidad trate de ofrecer soluciones en sede jurisdiccional a conflictos estructurales, que históricamente se solucionaban en el seno de los mecanismos de autotutela colectiva surgidos del constitucionalismo socioeconómico.

---

[6] Cuestión en la que no abundamos por haber sido tratado en otro lugar, *vid.* LLOBERA, M. (2016): "Codificación de los principios del TTIP en la reforma de la Directiva 96/71/CE: un escalofriante futuro", *Revista de Derecho Social* n.º 76, pp. 133-151; y "La Directiva 96/71/CE: un instrumento de eliminación de barreras no arancelarias (BNA)", en FOTINOPOULOU BASURKO, O. (Coord.) (2017): *Presente y futuro del desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea,* Atelier, Barcelona.

[7] STJUE de 3 abril 2008, C- 346/06, Dirk Rüffert, parágrafo 37.

[9] *Vid.* particularmente, la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

La colisión de intereses –que el Derecho del Trabajo resuelve a través de autonomía colectiva– adquiere en el marco del juicio de proporcionalidad comunitario apariencia de conflicto jurídico, mediante una extensión metodológica de los presupuestos de ponderación de derechos fundamentales en situación de conflicto[9]. Ciertamente, si la "flexiseguridad" fuese susceptible de conducir a medidas que lograsen garantizar el mismo nivel de protección de los derechos de los trabajadores a partir de una inferior restricción a la libertad de empresa, hallaríamos la piedra filosofal en materia sociolaboral. Esta concepción de las relaciones laborales, fundada en la coexistencia "pacífica" de derechos sociales e interés económico, nos aproxima a un ideal normativo cercano a las propuestas institucionalistas negadoras del conflicto[10], que conllevan un juicio implícito de desvalor hacia los mecanismos de autocomposición colectiva. Igualmente, cuando el Tribunal de Justicia efectúa una evaluación jurisdiccional de los límites que puede imponer el Derecho del Trabajo a la libertad de comercio, los espacios jurídicos propios de la arena político-sindical devienen "jurisdiccionables", lo que es sintomático del proceso de "inversión en la relación entre el Derecho, la política y la economía de mercado" que viene advirtiendo la doctrina[11].

La EEE proporciona un cambio de modelo, que deja de ser el de la seguridad en el puesto de trabajo, y que pasa a ser el de la seguridad de empleo. Si bien la movilización europea para el empleo "suena" a terminología social (vuelta al empleo, formación durante toda la vida, etc.), estos elementos se sitúan al lado de las habituales nociones empresariales de la "necesaria flexibilidad" e "indispensable adaptabilidad" de los trabajadores. La lógica de la empleabilidad –que se ha definido como la capacidad de ser productivo y de mantener el propio puesto de trabajo– traslada los riesgos del mercado al área de la oferta, es decir, a la mano de obra. Como ha destacado López Gandía, estas propuestas no brindan explicaciones nuevas al paro y tan solo ofrecen un marco persuasivo para fundamentar políticas regresivas que hacen culpables a los sindicatos y trabajadores de los problemas que padecen[12].

La EEE se convierte así en el pilar de empleo de la Estrategia de Lisboa, en cuyo seno se establece el marco estratégico para orientar la "acción" de los Estados miembros. Las recetas sobre cuál deba ser la regulación adecuada en el ámbito laboral se incardinan en las directrices de la EEE relativas al mercado de trabajo. Inicialmente, tal estrategia se vio impedida por la falta de competencia comunitaria para

---

[10] *Vid.* CORNESSE, I. (2001): *La proportionnalité en droit du travail,* Litec, Paris, pp. 45 y ss.
[11] BAYLOS GRAU, A. (1999): "Globalización y Derecho del Trabajo: realidad y proyecto". *Cuadernos de Relaciones Laborales* n.º 15, pp. 23 y ss.
[12] LÓPEZ GANDÍA, J. (2004): "La protección por desempleo y las políticas de empleo", en SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, V. (coord.): *El Derecho del Empleo.* Tirant lo blanc, Valencia, p. 472.

incidir en las políticas de empleo de los Estados miembros. Cuestión que queda resuelta a partir del consenso logrado en torno a las denominadas "cinco prioridades de Essen" y de la introducción de un capítulo nuevo dedicado al Empleo en el Tratado vigente en aquel momento[13].

La evolución de la legislación laboral a nivel europeo no puede, por tanto, explicarse simplemente a partir de las transposiciones de las Directivas comunitarias, o solo desde la lógica de la globalización e integración económica mundial. La EEE ha supuesto el establecimiento de un nuevo paradigma de política social europea, que ha arraigado profundamente en los sistemas nacionales, superando la enraizada dicotomía entre los sistemas nacionales y el sistema comunitario. A nivel nacional, tal estrategia permitió atravesar dos viejas fronteras: de un lado, se supera la división tradicional entre relaciones laborales y políticas sociales, y de otro, supone la apertura de espacios políticos nacionales previamente vedados a la intervención comunitaria[14]. Se impone, por tanto, la necesidad de alcanzar un nuevo contrato social europeo, pues el legislador nacional está sujeto a las "recomendaciones" que recibe de Bruselas cada año, en el marco del "Semestre Europeo".

2. EL CONTRATO SOCIAL SUJETO A LAS "RECOMENDACIONES" SOCIOLABORALES EN EL MARCO DEL SEMESTRE EUROPEO

La introducción, en el Tratado de la Unión Europea (TUE), de una limitación expresa del déficit y de la deuda pública marcará un antes y un después para nuestro país[15], pues "solo una crisis, real o percibida, ofrece la coyuntura necesaria para generar un cambio profundo en una sociedad. Entonces, lo políticamente imposible se vuelve políticamente inevitable, y si no se aprovecha la oportunidad, no volverá a disfrutarse de ocasión igual".

Pareciera que Friedman estuviera describiendo lo ocurrido en Europa, pues la presión de la deuda posibilitó reformas que, en otras circunstancias, resultarían im-

---

[13] DOCE C 325/33, de 24.12.2002.

[14] SZYSZCZAC, E. (2001): "The new paradigm for social policy: a virtuos circle?". *Common Market Law Review* n.º 38, pp. 1125-1170.

[15] Siendo la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en adelante, PEC) el punto de partida para el establecimiento de mecanismos de control directo de las finanzas de los Estados miembros. *Vid.* artículo 1 del Protocolo sobre el Procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, y Título VI, relativo a la Política Económica y Monetaria, del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE). Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994, pp. 858-926).

posibles de imponer desde el exterior, y más, cuando afectan a las pensiones. La denominada "reforma estructural de la Seguridad Social" fue la escapatoria jurídica que se ha previsto para aquellos países que no logren la *misión imposible* de mantenerse dentro de los límites del Tratado de Estabilidad. Hay que alterar pilares fundamentales del Estado social, a cambio de *amnistías* temporales. De hecho, si seguíamos desviándonos, las normas de la Unión contemplaban nuevas ampliaciones del plazo, pero a cambio de una nueva reforma estructural: la instauración de un segundo pilar de la Seguridad Social, enteramente financiando por capitalización.

Es frecuente que los partidos *constitucionalistas* contemplen el contenido socioeconómico de la Carta Magna como una concha vacía, que puede rellenarse con el contenido jurídico que quiera darle Bruselas. La introducción anticipada del Factor de Sostenibilidad en el cálculo de las pensiones es solo un ejemplo. Dicha reforma eliminó de un plumazo el sistema constitucional de control de suficiencia de las pensiones. Se desvanecía así la obligación del Estado de garantizar una prestación predeterminada, que asegure legalmente al ciudadano una cuantía adecuada al coste de la vida. De modo que la obligación estatal de prestación cierta, y suficiente, se sustituye por un incierto compromiso de aportación, que solo asegura que se repartirá "lo que haya" en la caja.

Sin embargo, dicha reforma era necesaria. El 9 de junio de 2012 –dos días después de la finalización de los trabajos del *Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*– el Gobierno español anunció la intención de solicitar el rescate de la banca española. Fue la primera vez que se utilizó el instrumento de recapitalización de los bancos a través de préstamos concedidos a un gobierno. La precipitada finalización de los trabajos del Comité de Expertos y las prisas del legislador por cerrar la reforma cuanto antes, guarda estrecha relación con la apertura del Programa de Asistencia Financiera, que vino acompañado del correspondiente Procedimiento de Déficit Excesivo contra España. No hubo tiempo para llevar a cabo un proceso de reflexión y de valoración, en cuanto a sus efectos, de una de las reformas de mayor calado, y más regresivas para las próximas generaciones de pensionistas, adoptadas en nuestro país.

La condicionalidad explícita del rescate consistía en medidas de regulación del sector financiero. Pero se añadió algo más. La Comisión avisa que habrá una vigilancia estricta del cumplimiento de otros compromisos adoptados, dirigidos a "un mayor esfuerzo fiscal y a la *aceleración* de la reforma de las pensiones. Si se detectara incumplimiento de estos objetivos, el Eurogrupo podría suspender el préstamo". El gobierno claudica, y en los pocos meses que duró el trámite parlamentario de la Ley se logró, en palabras de Suárez Corujo, un "auténtico cambio sistémico" en el Sistema de Seguridad Social.

Hay que recordar que cuando el Consejo Europeo establece que debe adoptarse una reforma, su incumplimiento se sujeta a un riguroso régimen sancionador. La eufemística denominación de "Recomendaciones" no permite maquillar dos realidades. En primer lugar, que el destinatario final de éstas son los parlamentos soberanos; y en segundo lugar, que el control del déficit es una fórmula que permite penetrar espacios jurídicos no trasferidos a la Unión Europea, y que el artículo 93 de la Constitución no ampara. Pese a todo, cada verano esperamos unas nuevas "Recomendaciones", para conocer la *agenda reformista* del año siguiente en nuestro país.

Finalmente, el Factor de Sostenibilidad fue derogado en 2021[16]. Desafortunadamente, la gestión del mercado laboral ha atacado el corazón del sistema de la Seguridad Social, alcanzando, en última instancia, al Fondo de Reserva. La precariedad, la devaluación salarial y la expulsión de miles de personas del mercado laboral por la flexibilización del despido, han erosionado gravemente la financiación de la Seguridad Social. Otras cuestiones clave son el fraude en el uso del contrato a tiempo parcial (que esconde una jornada completa), el repunte de la economía sumergida y las contabilidades en B u *offshore.* Sin olvidar el goteo incesante de exoneraciones y bonificaciones, neutras en la creación de empleo, que solo esconden una rebaja injustificable de las cuotas empresariales.

Rigurosos estudios científicos han establecido que un buen diseño del sistema público de pensiones puede permitir que éste sea autosuficiente[17]. Además, si la Seguridad Social ha servido para financiar la deuda y compensar el déficit de los presupuestos generales, estos también deben poder financiar la Seguridad Social. El argumento del riesgo demográfico solo se sostiene cuando se circunscribe la financiación de las pensiones a lo recaudado mediante cotizaciones; cuando, actualmente, las posibilidades de financiar la Seguridad Social han aumentado proporcionalmente al incremento exponencial de las rentas del capital.

Las reformas estructurales también deben hacerse del lado de los ingresos, no solo de los gastos. Las opciones fiscales para gravar el capital o el patrimonio son múltiples: gravar los altos ingresos (un 1 % en el último tipo del IRFP), un porcentaje

---

[16] Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

[17] LÓPEZ GANDIA, J. (2001): "La permanente reivindicación de rebaja de cotizaciones y la financiación de la Seguridad Social", *Revista de Derecho Social* n.º 45, pp. 233-240; (2015):"Las reformas normativas en materia de Seguridad Social entre sostenibilidad y política de recortes", *Trabajo y Derecho* n.º extra 2; *inter alia; vid.* más en https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=160730; OCHANDO CLARAMUNT, C., *vid.* su obra completa en https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=32928

de las plusvalías mobiliarias e inmobiliarias, o la subida de impuestos para los intereses de capital o dividendos. También el impuesto de transacciones financieras (la llamada "tasa Tobin") –cuyo efecto antiespeculativo, además, no es nada desdeñable– puede servir a este fin. Actualmente, este tipo de tasa se defiende tanto en Pekín, por los mandatarios comunistas, como en Washington, por los demócratas americanos.

Según los especialistas, "austericidio" puede significar 'matar por exceso de austeridad' o 'matar la austeridad'. Esto es lo que han vivido las familias, y sobre todo, las últimas generaciones de jóvenes en nuestro país en las últimas décadas.

Rescatar a las familias y a la infancia va a ser la vía más decisiva para garantizar las futuras pensiones; y una Seguridad Social con prestaciones dignas, el mejor instrumento de estabilidad. Conseguir pensiones viables exige apuntalar un sólido sistema público de educación, asistencia social y sanidad. Como viene señalando Esping-Andersen, la reforma del sistema de pensiones empieza por los bebés: "Si a los políticos les preocupa seriamente garantizar la equidad a los pensionistas de mañana, lo primero sería asegurar más equidad en materia de estimulación cognitiva y de nivel escolar. La manera como la protección social se repartirá entre los pensionistas de mañana dependerá, sobre todo, del grado de igualdad de oportunidades entre los niños de hoy".

La diferencia respecto de la EEE radicará en su falta de voluntariedad, puesto que el Derecho comunitario de control del déficit incorpora un riguroso régimen sancionatorio[18]. Dicho factor "coercitivo" tendrá una incidencia clave en la introducción en nuestro país de reformas sistémicas, en el modelo de negociación colectiva y en el sistema de relaciones laborales en su conjunto, como consecuencia de la apertura de un Procedimiento de Déficit Excesivo y del Programa de Asistencia Financiera, durante los años más duros de la crisis.

[18] Tales obligaciones derivan de las disposiciones de desarrollo del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en concreto del Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997 (DOUE L 209, 2.8.1997, pp. 6-11), modificado por el Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 (DOUE L 174, 7.7.2005, pp. 5-9) y por el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 (DOUE L 306, 23.11.2011, pp. 33-40); así como del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997 (DOUE L 306, 23.11.2011, pp. 33-40), modificado por el Reglamento (CE) n.º 1055/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 (DOUE L 174, 7.7.2005, pp. 1-4 y el Reglamento (UE) n.º 1175/2011 de 16 de noviembre de 2011 (DOUE L 306, 23.11.2011, pp. 12-24; y del Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. DO L 140 de 27.5.2013, pp. 1-10.

Es conocido que en junio de 2012 el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)[19] desembolsó un total de 41,3 billones de euros al Gobierno español con el propósito de cubrir las necesidades de capital de las entidades bancarias. Este fue el primer programa de asistencia financiera llevada a cabo por el MEDE, y también fue la primera vez que se utilizó el instrumento de recapitalización de los bancos a través de préstamos concedidos a un gobierno[20]. La condicionalidad explícita del denominado popularmente como "rescate bancario" consistía en medidas específicas dirigidas a los bancos, así como reformas relativas a la gestión institucional, la supervisión y regulación del sector financiero[21]. Sin embargo, la Comisión Europea también anuncia "una vigilancia estricta por parte de las instituciones europeas y del Fondo Monetario Internacional sobre el destino final de los fondos recibidos y sobre el cumplimiento de los compromisos adoptados por el gobierno español para cumplir los requisitos de déficit establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incluidas las recomendaciones del Consejo [...]. Si se detectara incumplimiento de estos objetivos, el Eurogrupo podría suspender el préstamo"[22]. Las condiciones en el ámbito laboral se contemplan específicamente en las Recomendaciones dirigidas a España en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a España (brazo sancionador), y en el marco del Semestre Europeo (brazo corrector). De forma que, durante el programa de asistencia financiera, la Comisión Europea realiza un estrecho control de los "progresos" realizados por España en el cumplimiento de la condicionalidad asociada al mismo[23]; y las decisiones económicas del gobierno se someten a supervisión.

En 2011, el Gobierno español cumplió todos compromisos asumidos por España en el marco del Pacto Euro-Plus, así como las Recomendaciones específicas inclui-

---

[19] Instrumento, de 21 de junio 2012, de ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) de 2 de febrero 2012, (BOE núm. 239, de 4 octubre 2012, p. 70375).
[20] *Vid.* Boletín Económico - Banco de España, junio 2012.
[21] *Vid.* Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012, (BOE 10 diciembre 2012, núm. 296, p. 84550).
[22] Comisión Europea, Representación en España, "Programa de ayuda financiera europea para recapitalizar al sector financiero español, 13 de junio de 2012", Economía en la Unión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/economia-en-la-union-europea/financiero-esphana_es.htm [último acceso 12/05/2016].
[23] European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain. First review - Autumn 2012. Occasional Papers 121, November 2012; European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain. Fourth Review – Autumn 2013, November 2013; European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Post Programme Surveillance – Spring 2014 Report, May 2014.

das en las Decisiones del Consejo europeo el año anterior[24]. Sin embargo, tras el rescate bancario, el Consejo europeo declarará insuficientes las reformas llevadas a cabo. Solo un mes después de la aprobación del Real Decreto-ley 7/2011[25], el Dictamen del Consejo Europeo de 12 de julio de 2011 exige una nueva "reforma global de la negociación colectiva y de los sistemas de indexación salarial", así como "las reformas necesarias para proporcionar a las empresas la flexibilidad suficiente para adaptar internamente las condiciones laborales"[26].

En este punto, hay que tener presente que cuando el Consejo europeo establece que un gobierno debe adoptar determinadas medidas reformadoras, el incumplimiento de cualquiera de los componentes, preventivo o corrector, del Derecho comunitario presupuestario puede dar lugar a la imposición de sanciones a los países de la zona euro. En el caso de las medidas correctoras, ello puede implicar multas anuales y la posible suspensión de las ayudas financieras hasta que el déficit excesivo se corrige. A diferencia del Real Decreto-ley 7/2011[27], la Exposición de Motivos de la Ley 3/2012[28] no recoge mención alguna a dicho Dictamen del Consejo, pese a que dicha Ley ha tenido como principal finalidad dar cumplimiento a la misma en lo que al mercado de trabajo se refiere, tal se recoge en el Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2012. El apartado de la Recomendación al cual no dará cumplimiento el Gobierno español es la obligación de "previa consulta a los interlocutores sociales y de conformidad con la práctica nacional"[29]. La adopción de la reforma sin

---

[24] Consejo Europeo (2012), Conclusiones (Pacto Euro Plus). Bruselas, 24 y 25 de marzo de 2011. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/120310.pdf [último acceso 11/05/2017]. *Vid.* también European Political Strategy Centre (EPSC) (2015), *The Euro Plus Pact. How Integration into the EU Framework can Give New Momentum for Structural Reforms in the Euro Area EPSC Strategic Notes Untapped Potential.* EPSC Strategic Notes, Issue 3, 08/05/2015; y Parlamento Europeo, Resolución sobre la crisis financiera, económica y social: recomendaciones sobre las medidas e iniciativas que deberán adoptarse', 06/07/2011, (2010/2242(INI).

[25] Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, (BOE núm. 139, de 11 de junio de 2011, pp. a 60087).

[26] Consejo de la Unión Europea, Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014) de 12/07/2011, (DOUE C 212, 17/07/2011), apartados 13, 15, 18.

[27] La Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, reconocía que la aprobación de una reforma de la negociación colectiva fue uno de los compromisos adquiridos por el Gobierno en el Consejo Europeo de primavera celebrado el 24 y 25 de marzo en Bruselas (Pacto Euro-Plus). *Vid.* Gobierno de España (2011) Programa Nacional de Reformas, pp. 3, 6, 7, 11, 13, 16, 46. Documentos disponibles en: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/espana/country-specific-recommendations/index_en.htm. [último acceso 11/05/2017].

[28] Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, (BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012, pp. 49113-49191).

[29] Pese a que el Gobierno trata de eludir la cuestión, o más bien, desnaturalizarla. *Vid.* Gobierno de España (2012), Programa Nacional de Reformas, pp. 261-263.

respetar la obligación de realizar consultas también es objeto de un Informe condenatorio del Comité Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[30].

El año siguiente, el Dictamen del Consejo de la Unión Europea[31] se concentró en la reforma de las pensiones[32], por la necesidad abordar una necesidad inmediata de recorte en la partida con mayor potencial de reducción en el gasto total[33]. De modo que tras la aprobación de la reforma exigida en materia de Seguridad Social y de las distintas reformas laborales, España salió "con éxito" del programa de asistencia financiera para la recapitalización de las instituciones financieras. Sin embargo, la supervisión de la economía española y de su sector financiero continúa en marcha como parte del proceso de vigilancia post-programa (PPS). El PPS se inicia automáticamente después de la expiración del Programa y tiene como objetivo un amplio seguimiento de la capacidad de pago de aquellos países que han recibido ayuda financiera en virtud del art. 14 del Reglamento (UE) 472/2013[34]. Este control sobre los Estados miembros se vio reforzado, al condicionarse la posibilidad de recibir asistencia financiera en el marco de los programas del MEDE al cumplimiento al artículo 3.2 del Tratado de Estabilidad, Crecimiento y Gobernanza (en adelante, el "Tratado de Estabilidad")[35], que obliga a incorporar la parte esencial de su contenido (especificado en el artículo 3.1) en el derecho interno mediante disposiciones

---

[30] *Vid.* Comité Libertad Sindical (OIT) (2014): 371.º Informe, caso núm. 2947 (España). 320.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 13-27 de marzo de 2014.

[31] Consejo de la Unión Europea (2012): Recomendación sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015, de 10/07/2012 (DOUE C 219 de 24/07/2012).

[32] En el marco de los tres procedimientos (asistencia financiera, procedimiento de déficit y semestre europeo) España debe tomar medidas de "carácter estructural", y entre ellas, la de adelantar la introducción del factor de sostenibilidad, dentro de un determinado período, concretamente, en el año 2014, debiendo presentar un programa de "acción efectiva" en octubre de 2013. *Vid.* Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2012 (pp. 10-11, 51, 121-122); Programa de Estabilidad de España, abril 2012 (pp. 72-73); Recomendación del Consejo, de 10 de julio de 2012, sobre el Programa Nacional de España para 2012-2015 (pp. 81/84), DOUE núm. C 219, de 24-7-2012, (Recomendación 2.ª); Recomendación del Consejo Europeo de 9 de julio de 2013 (2012-2016), (2013/C 217/20), D.O. C 217/81 (Recomendación 1.ª); Programa Nacional de Reformas de España, abril 2013 (pp. 16 y 24); Programa de Estabilidad de España, abril 2013 (pp. 39, 73 (cuadro 5.1) y 75). Sobre esta cuestión, *vid.* LLOBERA, M. (2015): "La Ley 23/2013 en el marco de procedimiento de déficit excesivo y de rescate de la banca" *Revista de Derecho Social* n.º 70, pp. 29-54; y *Reforma de las pensiones y estándares internacionales de protección constitucional,* Bomarzo, en prensa.

[33] El gasto en pensiones consume aproximadamente una cuarta parte del gasto público total. *Vid.* Programa de Estabilidad de España, abril 2014, p. 44.

[34] *Cit.*, nota 16.

[35] Instrumento de Ratificación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012, (BOE núm. 29, de 2 de febrero de 2013, pp. 9078 a 9090).

que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, “preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”. Como sabemos, España dio cumplimiento anticipado a esta exigencia mediante la reforma del artículo 135 de nuestra Constitución.

3. HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL EUROPEO: ¿PRIMEROS PASOS?

En vista de los desafíos que se avecinan relacionados con la recuperación de la crisis de la COVID-19 y las transiciones ecológica y digital, las herramientas de gobernanza social de la UE deben reforzarse con urgencia, a fin de iniciar el camino hacia un nuevo contrato social europeo. Las condiciones y el valor añadido que aportaría el establecimiento de un Procedimiento de Desequilibrios Sociales (SIP, en sus siglas en inglés) de la UE, sería un paso significativo en esta dirección.

El Procedimiento de Desequilibrio Social (SIP) es un sistema impulsado por España y Bélgica para establecer una serie de indicadores sociales que sirvan como indicadores en los Semestres europeos; a fin de: (a) complementar la información que proporcionan los indicadores económicos y de (b) posibilitar la detección de los desequilibrios sociales que deban corregirse.

Esta fue muy bien acogida por los ministros presentes en el Consejo Europeo de Ministros de Trabajo (EPSCO), quienes subrayaron la oportunidad que representa y la importancia de comenzar a trabajar cuanto antes en los Comités de Empleo y Protección Social para consolidar un mecanismo que pueda implementarse y entrar en funcionamiento lo antes posible.

Esta iniciativa parte del convencimiento de que los indicadores sociales tienen la misma relevancia e impacto que los indicadores macroeconómicos, sobre todo si aspiramos a una Europa ambiciosa en derechos, socialmente fuerte, con una fuerte e inclusiva economía. El objetivo es conciliar la justicia social con la solvencia económica en la certeza de que la gobernabilidad solo es eficaz cuando es socialmente justa. Ello puede contribuir a garantizar que las políticas de la UE y de los Estados miembros se alineen con la noción de sostenibilidad competitiva, que permita la convergencia social ascendente y la reducción de las desigualdades. Ese nuevo contrato social europeo podría permitir que las restricciones comunitarias a las agendas sociales y laborales de los Estados pudieran llegar a su fin.

Se prevé la posibilidad de un proceso de tres etapas: (i) la detección y evaluación de los desequilibrios sociales; (ii) la definición de acciones a tomar a nivel nacional (incluyendo un "brazo de apoyo" de la UE); y (iii) las disposiciones que se establecerán para el seguimiento de la implementación del Procedimiento de Desequilibrios Sociales (SIP). Existen dos opciones principales para su puesta en marcha. En la primera opción, el SIP cubriría todo el conjunto de indicadores principales incluidos actualmente en el Cuadro de Indicadores Sociales del Pilar Europeo de Derechos Sociales, mientras que en la segunda opción estaría estrechamente relacionado con la consecución de los objetivos sociales de la UE acordados en 2021[36].

La propuesta de SIP presentada por Bélgica y España se centra en la primera etapa, previendo un papel clave para la DG EMPL, la formación del Consejo EPSCO y sus dos Comités consultivos en la identificación y evaluación de los desequilibrios sociales en el marco del Semestre. Un amplio abanico de actores institucionales y sociales, tanto a nivel nacional como de la UE, debería participar en el SIP en esta etapa inicial. Además, se deben especificar los instrumentos necesarios para fortalecer la complementariedad e integración entre el SIP y los procedimientos existentes en los ámbitos macroeconómico y fiscal (el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico y los procedimientos para la implementación del SGP). Se trataría de un procedimiento basado en incentivos en lugar de punitivo, sustentado en una mayor cooperación entre las instituciones de la UE y los Estados miembros para dotar de la financiación necesaria para hacer creíble el SIP.

El clima y los desafíos ambientales se presentan como la prioridad clave de la estrategia de crecimiento de la UE, y el objetivo declarado del Pacto Verde Europeo es guiar la transición hacia la neutralidad climática para 2050; lo que significa que los costos de la transición ecológica no deberían correr a cargo de las regiones y categorías sociales más vulnerables. De hecho, la Comisión Europea ha puesto en marcha una estrategia social para garantizar que las transiciones de neutralidad climática, digitalización y cambio demográfico sean socialmente justas y equitativas. En línea con los objetivos del Pacto Verde Europeo, una de las principales novedades del ciclo del Semestre 2020 fue el intento de dotar al proceso de una dimensión ambiental e incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

[36] SABATO, S.; VANHERCKE, B. y GUIO A-C (2022): "A 'Social Imbalances Procedure' for the EU: towards operationalisation", *Working Paper* 2022.09, Brussels, ETUI.

De hecho, el Semestre 2020 se basó en lo que la Comisión Europea definió como una "narrativa económica más amplia"; es decir, "sostenibilidad competitiva". Enmarcado como tal por la Comisión, la noción de sostenibilidad competitiva consiste en cuatro dimensiones interrelacionadas: sostenibilidad ambiental, crecimiento de la productividad, equidad y estabilidad macroeconómica. La *equidad* representa la dimensión social de la narrativa de sostenibilidad competitiva, para prevenir y contrastar el riesgo de crecientes divisiones sociales, y para garantizar los derechos sociales a todos los ciudadanos de la UE[37]. La Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020 ya anunciaba que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo. Una economía debe trabajar para las personas y el planeta. En otras palabras: se reconoce de alguna manera que el crecimiento de la productividad y la estabilidad macroeconómica deben ser fundamentales para lograr los objetivos de equidad y sostenibilidad ambiental[38].

Poco después de la publicación de los informes semestrales por país en febrero de 2020, los países de la UE se vieron gravemente afectados por la pandemia de COVID-19. La pandemia (declarada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020) ha tenido consecuencias socioeconómicas de largo alcance. Las Recomendaciones por país de 2020 (RSC) propuestas por la Comisión en mayo de 2020 y adoptadas por el Consejo en julio de 2020, consideraron la necesidad de abordar la pandemia, concentrándose en limitar el daño económico, garantizar una adecuada protección de la salud y facilitar una recuperación rápida y robusta para poner a las economías en el camino del crecimiento sostenible e inclusivo.

Así, las RSC de 2020 recomendaban a los Estados miembros tomar las medidas necesarias para hacer frente al impacto social de la pandemia, también de forma temporal sin tener en cuenta las restricciones fiscales, una solución que fue posible gracias a la activación, el 23 de marzo de 2020, de la "cláusula de escape general" de las obligaciones de control del déficit[39]. En respuesta a la crisis de la COVID-19, la UE prometió apoyo financiero a los Estados miembros por un total de 2.018 billones de euros. La financiación, destinada a la recuperación de la UE, procede del marco financiero plurianual (1211 000 millones de euros) y de la *Next Generation*

[37] EUROPEAN COMMISSION (2019): The European Green Deal, COM (2019) 640 final of 11 December 2019.
[38] Comunicación de la Comisión. Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021. Bruselas, 17.9.2020. COM(2020) 575 final.
[39] EUROPEAN COUNCIL (2020): Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020). Conclusions, Brussels, 21 July 2020, EUCO 10/20.
https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf

EU (NGEU) (806 900 millones de euros), con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF) temporal como pieza clave.

En el ámbito de la Unión Europea jamás ha existido un Plan de inversiones como el Instrumento *Next Generation EU*[40]. Lo habitual es que las inversiones se reduzcan drásticamente durante las crisis. Sin embargo, el Instrumento *Next Generation EU* se dirige en la dirección opuesta: se trata de un macroprograma de inversiones de 1,8 billones de euros para acelerar la recuperación post crisis COVID-19 y reforzar el potencial de crecimiento de la Unión Europea (UE) a largo plazo. En este Instrumento también se establecen disposiciones para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho por algún Estado miembro. En efecto, el respeto del Estado de Derecho es una condición previa esencial para cumplir el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), cuando los Estados miembros ejecuten el presupuesto de la Unión, incluidos los fondos *Next Generation EU*[41].

Está previsto que los ingresos para el Programa *Next Generation EU* provengan de préstamos en los mercados de capitales internacionales contraidos por la Comisión Europea y de otros ingresos. Estos otros ingresos para el Programa *Next Generation EU* se nutren de derechos de aduana, de aportaciones a partir de recaudaciones del impuesto sobre el valor añadido (IVA) recaudado por los Estados miembros y de contribuciones directas de los países de la UE según su PIB. Además, a partir del 1 de enero de 2021, se pone en marcha un impuesto sobre los residuos de envases de plástico no reciclados[42].

Los fondos *Next Generation EU* supondrán para España unos 140.000 millones de euros. La totalidad de estos fondos y el presupuesto a largo plazo de la UE para el período 2021-2027[43] se canalizarán a través de distintos programas de la Unión.

---

[40] Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19. DO L 433I de 22.12.2020, p. 23/27 [en adelante, el Reglamento (UE) 2020/2094].

[41] Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. DO L 433I de 22.12.2020, pp. 1/10.

[42] Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom. DO L 424 de 15.12.2020, p. 1/10. Para que la Comisión empiece a contraer préstamos, todos los Estados miembros deben ratificar la Decisión sobre recursos propios según sus requisitos constitucionales respectivos.

[43] Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, DO L 433I de 22.12.2020, pp. 11/22.

Entre los programas en los que tiene cabida la financiación de las prestaciones de desempleo cabe destacar tres: el nuevo mecanismo europeo de recuperación y resiliencia, la iniciativa REACT-EU (Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa) y el instrumento europeo de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en situaciones de emergencia (SURE).

La última actualización del Programa de Estabilidad 2020[44] del Estado español incluyó un sistema completo de protección por desempleo, que ha desarrollado en el Plan Nacional de Reformas del Reino de España 2020[45] a través de la flexibilización de los Expedientes Temporales de Regulación del Empleo (ERTE), que promueven los ajustes temporales de plantilla para hacer frente al parón de la actividad, y que ha sido una medida clave para evitar la destrucción de empleo y la pérdida de tejido productivo. En este marco se han adoptado medidas excepcionales para facilitar los ERTE y asegurar el acceso de los trabajadores afectados a prestaciones. En concreto, en el Plan Nacional de Reformas 2020 se dispone lo siguiente:

- "Se consideran de fuerza mayor los expedientes de suspensiones de contrato y reducciones de jornada (ERTE) causados de forma directa por la crisis de la COVID-19, incluida la declaración del estado de alarma. Es decir, en casos de suspensión o cancelación de actividades, cierre temporal de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público y, en general, de la movilidad de las personas y/o las mercancías, falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad, o bien en situaciones urgentes y extraordinarias debidas al contagio de la plantilla o la adopción de medidas de aislamiento preventivo decretados por la autoridad sanitaria. Estas causas no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido. Por Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, se modificó la regulación de los ERTE por causa de fuerza mayor, para cubrir las reducciones significativas de actividad en aquellos sectores considerados esenciales, que no obstante se han visto afectados por las medidas de reducción de la movilidad, con merma de sus ingresos. Así, se procede a aclarar que la fuerza mayor podrá ser parcial.

- Se ha facilitado a las empresas que no estén incluidas en los supuestos de fuerza mayor pero requieran ajustes temporales de empleo, el recurso a la

[44] https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf [acceso 10/04/2021].
[45] https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/enlaces/destacados/20200430_PNR.pdf [acceso 10/04/2021].

suspensión de contrato o reducción de la jornada (ERTE) por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, ya previsto en la regulación del mercado laboral, mediante la adopción de medidas para simplificar el procedimiento (reducción de plazos y carácter potestativo del informe de la inspección laboral).

- En los casos de ERTE por causas de fuerza mayor relacionadas con la COVID-19, se exonera del 100% de la aportación empresarial de las cuotas de la Seguridad Social a las empresas con menos de 50 trabajadores y del 75% de la aportación empresarial de las cuotas de la Seguridad Social a las empresas con 50 o más trabajadores, siempre y cuando la empresa mantenga el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de la reanudación de la actividad.

- En todos los ERTE los trabajadores tienen derecho a la prestación contributiva por desempleo, aunque no cumplan el requisito de cotización previa exigido. Se ha establecido además la reposición de la prestación por desempleo, de forma que el cobro de esa prestación no compute a efectos de la percepción posterior de la prestación por desempleo en su caso.

- La fecha de inicio de la prestación por desempleo es la del momento en que se haya producido la suspensión por fuerza mayor o la fecha en que la empresa comunique su decisión a la autoridad, con lo que se garantiza la percepción desde el momento en que se produce la falta de actividad[46].

- Se han adoptado, asimismo, medidas para agilizar la tramitación de los expedientes: (a) en los casos de suspensiones de contrato y reducciones de jornada por causas de fuerza mayor la solicitud de informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pasa a ser potestativa[47]; (b) se han reducido a 12 días los plazos en los casos de suspensiones de contratos y reducciones de jornada por causa económica, técnica, organizativa y de producción; y (c) se ha establecido un mecanismo para que la prestación por desempleo la solicite directamente el empresario.

[46] Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados de la COVID-19.
[47] Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19.

- Asimismo, en refuerzo de la actividad de control de los ERTE se ha previsto que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social incluirá entre sus planes de actuación la comprobación de las causas alegadas para los ERTE, y se ha establecido que, en caso de solicitudes con falsedades e incorrecciones, el empresario podrá ser sancionado y deberá devolver a la entidad gestora las cuantías percibidas en concepto de desempleo por los trabajadores.

- Por otro lado, para reforzar la capacidad de financiación del sistema de protección por desempleo se desafectaron[48] los fondos de formación para permitir que los ingresos derivados de la cotización por formación profesional puedan aplicarse a la financiación de cualquiera de las prestaciones y acciones del sistema de protección por desempleo, más allá de la formación".

Posteriormente, el Consejo Europeo emite una Recomendación, de 20 de julio de 2020, en la que se evalúa el Programa Nacional de Reformas y por la que se emite un dictamen sobre el Programa de Estabilidad de España[49]. El Consejo Europeo recomienda que en el siguiente año el Estado español, entre otras cuestiones, adopte normas e instrumentos dirigidos a preservar los puestos de trabajo, reforzar la protección por desempleo, mejorar la cobertura y la adecuación de los regímenes de renta mínima y proporcionar liquidez a pequeñas y medianas empresas y trabajadores autónomos. Concretamentante se recomienda que el Estado español tome medidas en 2020 y 2021 con el fin de:

- "En consonancia con la cláusula general de salvaguardia [para situaciones de grave recesión económica][50], combatir eficazmente la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión. Reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario, en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales.

---

[48] Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19.

[49] Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España (2020/C 282/09), DOUE 26 de agosto de 2020, C 282/54.

[50] El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (COM(2020) 123 final). La cláusula, tal como se recoge en el artículo 5, apartado 1; el artículo 6, apartado 3; el artículo 9, apartado 1 y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica.

- Respaldar el empleo mediante medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo, incentivos eficaces a la contratación y el desarrollo de las cualificaciones. Reforzar la protección por desempleo, especialmente para los trabajadores atípicos. Mejorar la cobertura y la adecuación de los regímenes de renta mínima y de apoyo a la familia, así como el acceso al aprendizaje digital.

- Asegurar la aplicación efectiva de las medidas encaminadas a proporcionar liquidez a las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores autónomos, particularmente evitando retrasos en los pagos. Anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo y promover la inversión privada para impulsar la recuperación económica. Centrar la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, la infraestructura energética, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y el transporte sostenible.

- Mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y reforzar el marco de contratación pública para respaldar la recuperación de forma eficiente".

Estas recomendaciones implican que el Plan de Reformas 2020 presentado por España ha recibido la aprobación del Consejo Europeo, incluso en lo concerniente al reforzamiento de la protección por desempleo prevista en dicho Plan. El *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española*[51] fue presentado por el gobierno español el 7 de octubre de 2020, contemplando la ejecución de 72.000 millones de euros de fondos europeos desde el 2021 al 2023. Es decir, el 50% de los fondos con los que cuenta España. En el mismo se planteó la introducción permanente de mecanismos de ajuste interno de las empresas ante *shocks* (ERTE), que se nutran de la experiencia acumulada durante el periodo de pandemia y que permitan preservar el empleo ante las turbulencias de la economía[52].

---

[51] https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf [acceso 10/04/2021].

[52] *Ibid.* También se contempla una profunda reforma de las políticas activas de empleo y políticas de inserción laboral articuladas en torno al despliegue del Ingreso Mínimo Vital (IMV), poniéndose en marcha "itinerarios de inclusión" adaptados a los diferentes perfiles de vulnerabilidad de los beneficiarios del IMV. La Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (REACT-EU) es otro de los grandes programas del nuevo instrumento *Next Generation EU* que contempla fondos para las prestaciones por desempleo. Consiste en un complemento a las ayudas de cohesión, que cuenta con un presupuesto de 55.000 millones de euros. Se distribuye a partir de una nueva forma de reparto, que atiende a la intensidad de los efectos

Aun así, a pesar de estas medidas contra la recesión, algunos países, en particular en el sur de la UE, experimentaron caídas mucho más pronunciadas en el PIB y el empleo que otros. Afortunadamente, la UE no estaba empeñada en repetir las políticas mal diseñadas impuestas a estos Estados miembros mediterráneos a raíz de la crisis de 2008, que frenaron la reducción del crecimiento y la cohesión. Bajo la pandemia, la UE se ha preparado para tomar medidas sin precedentes: la imperfecta estructura institucional de la Unión Monetaria se ha beneficiado de la introducción de instrumentos de deuda a nivel de la UE y de la voluntad de proporcionar subvenciones a los Estados miembros necesitados en lugar de créditos con sus cargas de deuda.

Los gobiernos nacionales adoptaron muchas políticas que nada tienen que ver con las adoptadas en la anterior crisis. Las políticas monetarias y fiscales han seguido un curso expansivo, abandonando los compromisos para limitar los déficits presupuestarios y la deuda pública prescritos por el Tratado de Maastricht o incluso endurecidos a raíz de la crisis financiera. Los esquemas de protección de ingresos y los subsidios no solo han apoyado a sus beneficiarios, sino que también mantuvieron el poder adquisitivo y la demanda en las economías nacionales y más allá. Frente al modelo de ciudadanía individual anglosajona, el reconocimiento constitucional de la ciudadanía social ha hecho del modelo europeo una alternativa viable, que permite contestar el discurso único del neoliberalismo trasatlántico. Por si fuera poco proteger los derechos humanos sin disociar artificialmente su dimensión social y política, la ciudadanía social permite además una acción eficiente en el espacio económico global.

Europa se encuentra a la cabeza del sector servicios en el mercado mundial porque, más allá del precio como único argumento, salvo en los casos de productos y servicios estandarizados y de baja gama, es la obtención de ventajas comparativas –en términos absolutos, relacionadas con la calidad, competencia, innovación continua, diversidad y capacidad para proporcionar un servicio que se adapte al máximo

---

de la crisis en cada país. Así se garantiza que no haya interrupciones de financiación de medidas esenciales para la recuperación. Contempla ayuda para los trabajadores y las pymes, los sistemas sanitarios y la doble transición ecológica y digital. Se trata, por tanto, de fondos en el contexto de las políticas de cohesión dirigidas a la convergencia entre regiones. Por otra parte, a corto plazo se puso en marcha el nuevo instrumento temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE), que facilitará 100.000 millones de euros en forma de préstamos para ayudar a que los trabajadores mantengan sus ingresos y asegurar que las empresas puedan seguir a flote y mantener a su personal. La Comisión se basará en este instrumento y en las experiencias de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo recientemente establecidos en muchos Estados (ERTE) miembros a la hora de proponer un nuevo instrumento de cara al futuro.

a la demanda– lo que aporta ventaja competitiva; y esta requiere de fuerte inversión en capital humano y la protección de los estándares sociales como medio de mejorar la productividad y la calidad de los servicios.

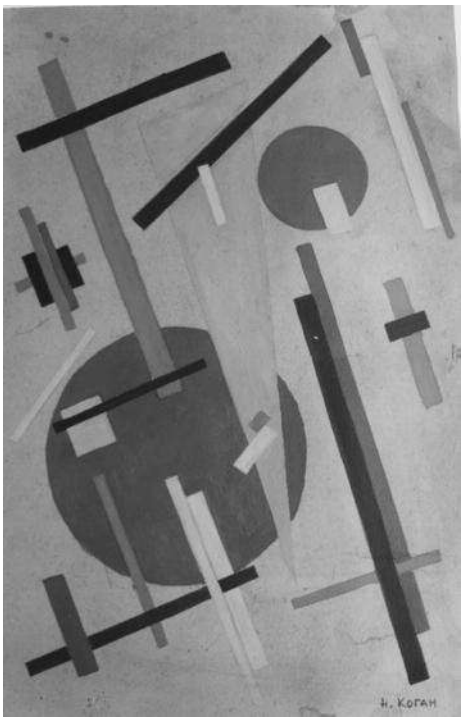
Algunos autores apuntan la necesidad de una evolución histórica hacia un "constitucionalismo de la ciudadanía"[53] que permita superar el "obsoleto" constitucionalismo de la soberanía. Se pretende dejar atrás el dogma de la soberanía que ha situado en el ámbito estatal la normatividad constitucional del trabajo, entroncada directamente con la función garantista del derecho laboral como sede de integración del conflicto social, y con la tradicional función integradora del Estado garante del *bonum commune*, que en el último siglo ha desplegado los cuatro pilares en los que se apoya la "lucha de clases democrática": el Estado del Bienestar, la democracia política y económica, la consolidación del sindicalismo y la institucionalización del sistema de relaciones laborales, así como la extensión de la educación como factor de movilidad social ascendente[54].

Desde estos presupuestos y valorando la situación actual, el proyecto comunitario solo tiene posibilidades de avanzar bajo los criterios de un nuevo contrato social de "respeto a la autonomía", a través de un sistema de equilibrios que permita garantizar la supervivencia del único *habitat* en el que se han desarrollado eficazmente medidas correctoras del mercado –los Estados– hasta que el proyecto de integración económica europea esté en condiciones de asumir con solvencia el papel que cumplen actualmente los Estados, en la protección y promoción de los valores no económicos en el seno de las sociedades europeas.

[53] CARUSO, B. (2008): "La integración de los derechos sociales en el espacio social supranacional y nacional; primeras reflexiones sobre los casos Laval y Viking". *Relaciones laborales* (2), pp. 59-186.
[54] ESPING-ANDERSEN, G. (2000): *Los fundamentos sociales de las economías post-industriales.* Barcelona, Ariel.

Mari Cruz Vicente

La acción sindical y la centralidad del trabajo en la cohesión de nuestras sociedades. Aportaciones de la reforma laboral y temas pendientes



Ante..., Nina Kogan.

La reforma laboral abre la posibilidad de que, si se sigue en ese camino –y en eso vamos a trabajar– la sociedad española se habrá convertido en una sociedad más cohesionada, inclusiva y justa, pues se habrá conseguido reducir el desempleo de un modo importante y logrado que las condiciones de trabajo hayan dejado de ser precarias para convertirse en condiciones dignas. Ninguna otra cosa parece exigir la conciencia colectiva de la sociedad española y, más aún, la conciencia colectiva de la clase trabajadora.

1. INTRODUCCIÓN

EL diálogo social es uno de los elementos que contribuye a configurar de manera decisiva la regulación de nuestro sistema social y laboral. Forma parte esencial de la historia de nuestras relaciones laborales democráticas y ha sido fundamental en el proceso de consolidación y desarrollo de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

La apuesta decidida por el diálogo social significa que el sindicalismo asume una función representativa y de gestión activa que trasciende el ámbito de la empresa y el trabajo. Sin embargo, las dificultades creadas por la crisis financiera y económica de 2008 y el debilitamiento del que fue objeto de la mano de la Reforma Laboral de 2012, condujeron a que durante más de una larga década no hubiera ningún acuerdo fruto del diálogo social tripartito.

Precisamente en esa larga década cristalizan algunas de las profundas transformaciones de la organización y funcionamiento de las actividades económicas y empresariales que, por ser suficientemente conocidas, no vamos a señalar en este artículo. Baste indicar que muchas de estas nuevas realidades socioeconómicas plantean riesgos indiscutibles, tanto en la vertiente de aumento del riesgo de precarización del empleo como de las condiciones de trabajo, así como de pérdida de estándares de calidad de vida que afectan también a la propia cohesión de nuestra sociedad.

La situación se agudiza a partir de 2020 por el contexto de la grave crisis pandémica, momento en el que CCOO insta al gobierno a poner en marcha la toma de medidas para paliar los efectos que la crisis sanitaria pueda tener en la economía. Al mismo tiempo plantea una agenda reformista que aborde en profundidad dos de

los más serios problemas de la sociedad española: la desigualdad y la precariedad. Se inicia así un proceso de diálogo social de carácter tripartito donde, a pesar de los avatares, Gobierno y agentes sociales hemos demostrado la capacidad de ponernos de acuerdo para transitar por una crisis inédita en nuestra historia reciente que ha trascendido a la propia crisis pandémica. Este proceso de diálogo tiene como resultado la aprobación de un conjunto de normas de carácter laboral que como país nos sitúa a la cabeza de una legislación progresista favorecedora de las personas trabajadoras, y que incluso está sirviendo como modelo en otros países de Europa.

Iniciativas como la legislación frente a la pandemia a través de los 6 Acuerdos Sociales en Defensa del Empleo, conocidos como los acuerdos ERTE; la llamada Ley Riders, que regula la laboralización de las personas que trabajan en plataformas digitales de reparto e introduce el derecho de la representación legal de las personas trabajadoras en el acceso a los algoritmos de las empresas, o la regulación del teletrabajo, se enmarcan como regulaciones novedosas a nivel mundial. Estas medidas se entrelazan con una fuerte subida del salario mínimo interprofesional y la revalorización de las pensiones de acuerdo con el IPC, asegurando la sostenibilidad financiera del sistema, y asimismo son fruto del proceso de diálogo social. Otras iniciativas de gran relevancia por su alcance y novedad, como el desarrollo reglamentario de los planes de igualdad y la transparencia salarial (con la obligación de realizar el registro salarial por parte de todas las empresas), no contaron finalmente con la firma de las organizaciones empresariales.

No obstante, el fruto material más notable de este nuevo escenario de diálogo social es la reforma laboral de 2021. Fue acordada tras una difícil e intensa negociación en torno a tres ámbitos clave de las relaciones de trabajo: la lucha contra la temporalidad y la precariedad, el fortalecimiento de la negociación colectiva –y con ello el sindicalismo de clase–, y las medidas de protección del empleo, a través del mecanismo RED, para evitar los despidos en situaciones de crisis cíclicas o sectoriales.

Con relación a los contenidos, la reforma nos sitúa en un paradigma radicalmente distinto respecto a las normativas precedentes, pues no afronta los problemas de nuestro mercado de trabajo recortando derechos o aumentando la flexibilidad a disposición de las empresas, sino que flexibilidad laboral y estabilidad en el empleo dejan de ser consideradas como opciones incompatibles.

El nuevo marco nace con la intención de marcar las relaciones laborales presentes y futuras, y este “cambio de rumbo” es muy relevante debido a que las relaciones laborales, como pieza clave del desarrollo económico y social, deben garantizar un bienestar social mínimo a las personas trabajadoras y a la sociedad en general. En

palabras de Unai Sordo, la negociación ha concluido con un "acuerdo inédito, yo diría que histórico. Lo es porque, por primera vez, una reforma laboral de este calado recupera derechos cercenados en anteriores reformas. Y lo es también porque lejos de limitarse a ser una reforma de derogación, apuntala los cambios en el modelo laboral que desde los sindicatos veníamos reclamando".

2. APOSTANDO POR LA CENTRALIDAD DEL VALOR DEL TRABAJO

El empleo determina decisivamente el grado de vertebración y cohesión de una sociedad, por eso reivindicamos su papel como variable principal del desarrollo económico y eje central de las políticas del país. A pesar del buen comportamiento de la ocupación en los últimos meses, seguimos teniendo una elevada tasa de desempleo estructural que afecta de forma especial a las personas más jóvenes, a las mujeres y a quienes tienen una menor cualificación, y el empleo, junto con la segmentación entre personas con empleo indefinido y empleo temporal, sigue siendo el principal problema de nuestro país.

La dualización del empleo en estable y temporal es el resultado de un proceso que se inicia en España en la década de los años 80. Frente a las altas tasas de desempleo de aquella época, el recurso a la contratación temporal descausalizada se presentó como una medida para fomentar el empleo, y no solo se extendió rápidamente entre las empresas, sino que, además, se convirtió en una práctica de aplicación normal. Este recurso pasó a formar parte de la *cultura empresarial corporativa* para la generalidad de las empresas españolas, que integraron dicho recurso a la contratación temporal en su estrategia empresarial. Sin embargo, esta estrategia de inserción de la temporalidad en el funcionamiento rutinario de las relaciones laborales trajo consigo la tendencia hacia la precarización del trabajo y de la vida de las personas afectadas.

Aunque la reforma laboral de 1994 restauró el principio de causalidad en los contratos temporales con la esperanza de reducir así su incidencia, las empresas no cambiaron sus prácticas contractuales y siguieron contratando temporalmente amparados por la citada descausalización de la contratación temporal o, dicho de otra manera, por las "anchas causas justificativas" que se dieron después al contrato eventual por causas de la producción y al contrato de obra y servicio y que, definitivamente, generaron altas cifras de temporalidad y dualidad en nuestro mercado de trabajo.

Como consecuencia, España ha liderado el *ranking* de los contratos de duración determinada en Europa desde hace tres décadas, con una media once puntos su-

perior. La temporalidad injustificada es nuestro rasgo más acusado, y durante cerca de veinte años se ha convertido en la "forma española de flexibilidad". La excesiva temporalidad no solo resulta una auténtica injusticia para las personas que la padecen, sino que también desincentiva la formación de las personas trabajadoras y tiende a hacer que las empresas se concentren en actividades de bajo valor añadido, constituyendo, además, un rasgo estructural que incluso es ampliado en épocas de crecimiento y bonanza económica.

La extensión de la temporalidad tiene efectos relevantes en términos de cohesión social, pues genera un aumento de la vulnerabilidad y el ensanchamiento de la frontera entre la integración y la exclusión. Si bien la relación entre temporalidad y exclusión no es directa, la temporalidad favorece obviamente la entrada en zonas de riesgo derivadas, por ejemplo, de pérdidas de viviendas por no poder hacer frente a los pagos, dificultades de subsistencia, deterioros de las redes sociales o de la autoestima, entre otras. La temporalidad significa que muchas personas se encuentran atrapadas en una sucesión interminable de contratos temporales, con condiciones económicas en ocasiones precarias, lo que impacta en los niveles de desigualdad. Esta circunstancia supone, a su vez, la desestabilización de determinadas categorías sociales, como las y los jóvenes, personas con escasa formación, mayores de 40 años, minorías étnicas, población migrada, y especialmente las mujeres pertenecientes a las anteriores categorías.

De hecho, la perspectiva de género requiere de un apartado de reflexión específico. Todos los diagnósticos coinciden en el sesgo particular de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo en general y en la contratación en particular. Después de un largo y complejo recorrido para su incorporación al empleo remunerado, los indicadores muestran que, desde su mismo acceso, todas las condiciones de trabajo muestran un mayor riesgo de precarización. Y no solamente en las dimensiones más tradicionales de concentración en las actividades más descualificadas y peor retribuidas que provocan la brecha salarial, la mayor temporalidad y rotación en el mercado de trabajo, sino las dificultades añadidas de un modelo social que hace recaer en ellas la corresponsabilidad.

Lo novedoso en todo caso es que las nuevas formas de organización de las empresas y la actividad penalizan especialmente a las mujeres con menor estabilidad y retribución, pues se amplía el trabajo a tiempo parcial no deseado y aumentan las resistencias para atajar la temporalidad. Por su parte, la pandemia ha aumentado la brecha de género: la exclusión social ha crecido más del doble en los hogares cuya sustentadora principal es una mujer. Según la investigación de FOESSA, la precariedad laboral durante la crisis sanitaria se ha duplicado y alcanza a casi 2 millones

de hogares que dependen económicamente de una persona sustentadora principal que sufre inestabilidad laboral grave, lo que significa que en el último año ha tenido: 3 o más meses de desempleo, 3 o más contratos diferentes, en 3 o más empresas distintas.

Aunque sobre el papel la reforma laboral 2012 pretendía modernizar, flexibilizar y hacer más estable el trabajo en España, en la práctica supuso un aumento en el poder de los empresarios para decidir los salarios y las condiciones laborales de la plantilla, siendo sus consecuencias más relevantes el empobrecimiento social y la pérdida generalizada de bienestar. El empobrecimiento en sí es el derivado de una estrategia de devaluación y fragmentación salarial, pero las desigualdades se muestran desde varias manifestaciones, no solamente las económicas, que siendo muy importantes no son las únicas que explican la pérdida de cohesión social, ya que el crecimiento de las desigualdades afecta a las propias estructuras sociales.

El resultado de este desequilibrio de poder en favor de la patronal se tradujo en un notable descenso de los salarios reales en once años, en que nuestra economía fuera menos productiva, "menos generadora de empleo y menos inclusiva", y en la generalización de un modelo que multiplica las "vidas inestables y aplazadas", según describe el informe *Los costes económicos y sociales de la inestabilidad en el empleo y de las reformas laborales de 2010 y 2012,* elaborado por el Gabinete Económico de CCOO. En España en 2021, nueve de cada diez nuevos contratos registrados en ese año eran temporales, una tendencia que se venía repitiendo en los últimos 20 años, según datos del Servicio Público de Empleo (SEPE). En total, 4,4 millones de personas trabajadoras tenían en ese momento contratos temporales, un 26,3%, once puntos por encima de la media europea. No pocas empresas traslucían una concepción de la fuerza de trabajo como una mercancía de usar y tirar, ejemplificada con prácticas de contratos de muy corta duración –de días, fines de semana, hasta de horas–.

Y así vistos los problemas que en nuestra economía y nuestra sociedad lleva generando la dualidad laboral entre personas trabajadoras fijas y temporales desde hace años, la reforma recientemente aprobada es un paso en el buen camino. Su intención es precisamente afrontar uno de los principales desafíos como es la transformación de dicha pauta y el alivio de este lastre estructural que tiene consecuencias tan negativas para las personas trabajadoras y para nuestro mercado de trabajo en general. En palabras del profesor Jesús Cruz Villalón: "la reforma laboral de 2021 pretende ubicarse en la categoría de las grandes reformas acometidas en nuestra normativa laboral desde la instauración de nuestro modelo constitucional de relaciones laborales".

3. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA REFORMA LABORAL DE 2021

El acuerdo sobre reforma laboral alcanzado a finales de 2021 es el colofón a la trayectoria de acuerdos alcanzados en los dos últimos años entre el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, que han supuesto cambios trascendentes en nuestra legislación laboral, sus contenidos son de gran calado y supone una mejora indiscutible de los derechos de las personas trabajadoras.

Se basan en tres premisas fundamentales:

1. Combatir la temporalidad y promover eficazmente la estabilidad en el empleo.

2. Recuperar el poder colectivo para las personas trabajadoras, reforzando la negociación colectiva como instrumento fundamental para equilibrar las relaciones laborales y avanzar en derechos.

3. Proteger el empleo mediante herramientas de flexibilidad temporal que coadyuven, de manera efectiva, al mantenimiento del empleo.

Las medidas tomadas en materia de contratación son quizá las más relevantes, con una modificación radical de la anterior legislación. Como ya se ha señalado, la finalidad de esta reforma es tender como criterio básico a la contratación indefinida, reducir drásticamente la contratación temporal injustificada y conseguir un cambio cultural en las empresas en materia de estabilidad en el empleo, con el fin de acabar con el fraude endémico que se viene produciendo.

La realidad es que, ya en el primer trimestre de 2022, sin haber operado la reforma laboral en materia de contratación en toda su vigencia, la contratación indefinida se ha triplicado en relación con la efectuada en el mismo periodo de años anteriores; y en el mes de abril, ya desplegado todo el contenido de la reforma laboral, y como consecuencia directa e indiscutible de la misma, la contratación indefinida se ha acercado al 50%. Por ello, aunque el alcance de sus efectos y el grado de consecución de este objetivo se comprobarán con mayor intensidad en los datos e indicadores de los próximos meses, no insistiremos bastante en su relevancia política y social.

El contrato temporal por causas productivas

- El contrato indefinido es la modalidad referente de la contratación laboral: "El contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido". Esta promoción de la contratación indefinida también se extiende a un sector clave en España: el de la construcción.
- La regla general de tomar al modelo de contrato indefinido como referente se fortalece al decir que las personas contratadas que incumplan el régimen excepcional de la contratación temporal adquirirán la condición de fijas; así como las personas trabajadoras temporales que no hubieran sido dadas de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba.
- El contrato de trabajo de duración determinada resulta acotado en sus causas y se exige su justificación. El contrato por circunstancias de la producción tiene que ampararse en varias situaciones predefinidas y planificarse de forma exigente. Las situaciones que justifican un contrato de trabajo de duración determinada celebrado por circunstancias de la producción son: En primer lugar, la situación relativa al **"incremento ocasional e imprevisible y las oscilaciones** que, aun tratándose de la actividad normal de la empresa, generan un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el que se requiere" (siempre que ello no deba suponer la formalización de un contrato fijo-discontinuo). El régimen básico de duración del contrato cuando se produce esta situación es de un máximo de seis meses, si bien por convenio colectivo de ámbito sectorial se podrá ampliar la duración máxima del contrato hasta un año.
- En segundo lugar, la circunstancia de producción como justificación del contrato de trabajo de duración determinada se producirá "para atender situaciones ocasionales, **previsibles y que tengan una duración reducida**". La franja temporal que delimita la existencia de la necesidad relativa a una situación ocasional y previsible: "Las empresas solo podrán utilizar este contrato un máximo de noventa días en el año natural, independientemente de las personas trabajadoras que sean necesarias para atender en cada uno de dichos días las concretas situaciones, que deberán estar debidamente identificadas en el contrato. Estos noventa días no podrán ser utilizados de manera continuada. Las empresas, en el último trimestre de cada año, deberán trasladar a la representación legal de las personas trabajadoras una previsión anual de uso de estos contratos".

- Se limita el encadenamiento de los contratos por circunstancias de la producción para que las personas trabajadoras adquieran la condición de fijas de plantilla y se introduce una importante novedad para limitar la rotación de personas en los puestos de trabajo, estableciendo que "adquirirá la condición de fija la persona que ocupe un puesto de trabajo que haya estado ocupado con o sin solución de continuidad durante más de 18 meses en un periodo de 24 meses mediante contratos por circunstancias de la producción, incluidos los contratos de puesta a disposición realizados con empresas de trabajo temporal".
- Es interesante remarcar dos cambios esenciales como la desaparición del contrato por obra o servicio –que abarcaba buena parte del fraude en la contratación en nuestro país–, y que "no podrá identificarse como causa de este contrato la realización de los trabajos en el marco de contratas, subcontratas o concesiones administrativas que constituyan la actividad habitual u ordinaria de la empresa, sin perjuicio de su celebración cuando concurran las circunstancias de la producción en los términos anteriores". Es decir, no es causa del contrato de trabajo de duración determinada la contrata de una empresa cuya actividad ordinaria es realizarlas, sin perjuicio de que pueda celebrar ese contrato si se producen las situaciones que se prevén en el precepto.
- Complementariamente, se intensifican las sanciones frente a los incumplimientos, lo que puede eliminar la tentación de asumir sus costes manteniendo el uso indebido de la temporalidad. Como ejemplo, además de elevarse el importe máximo de las multas a 10.000 euros, se considerará una infracción por cada persona contratada fraudulentamente, en lugar de una única infracción por empresa, como sucedía hasta ahora.

El contrato fijo discontinuo

- La reducción de las causas por las que se puede concertar un contrato de trabajo de duración determinada y la eliminación del contrato por obra o servicio, hace que el contrato fijo discontinuo cobre un mayor protagonismo, y que se posicione como la fórmula idónea para reforzar el compromiso de promover eficazmente la estabilidad en el empleo. Por ello, también el artículo 16 del ET ha estado sujeto a una reforma de interés, que comienza por establecer que se entiende por trabajo fijo discontinuo el de naturaleza estacional o vinculado a actividades productivas de temporada, así como aquellos que siendo de prestación intermitente tengan periodos de ejecución ciertos, determinados e indeterminados.

- Se introducen elementos relevantes para el control de las actividades de esta modalidad de contratación en lo relativo al llamamiento efectivo.
- Se reconoce el cómputo de antigüedad durante todo el tiempo de la relación laboral y no el tiempo de servicio efectivamente prestado.
- Una medida muy importante para acabar con una discriminación en función del tipo de contrato es el reconocimiento del derecho a las prestaciones no contributivas y el subsidio para mayores de 52 años.
- Así mismo se habilita a la negociación colectiva para desarrollar importantes materias para la mejora de los derechos de quienes trabajan con esta modalidad de contrato.

El contrato formativo

El acuerdo acomete también una profunda modificación de los contratos formativos hasta ahora vigentes, eliminando los existentes y creando en su lugar un único contrato formativo con dos modalidades diferentes: la formación en alternancia con el trabajo por cuenta ajena y el desempeño de una actividad laboral destinada a adquirir una práctica profesional.

Aborda de una manera prolija todos los aspectos de la relación laboral en formación, flexibilizando algunos aspectos, pero dotándola de seguridad jurídica, en la pretensión de promover y fomentar su uso y contribuir a la implantación eficaz de la futura regulación en materia de formación profesional, facilitando periodos de formación y de prácticas en las empresas.

4. RECUPERACIÓN DEL VALOR DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SECTORIAL

La recuperación de la prevalencia aplicativa del convenio sectorial

La devaluación de los derechos colectivos en la reforma de 2012 se cimentó sobre la eliminación de la ultraactividad de los convenios y en la prioridad aplicativa del convenio de empresa, lo cual suponía la posibilidad de implantar salarios más bajos y condiciones menos favorables a las personas trabajadoras. Como consecuencia, asistimos al incremento de fenómenos de externalización productiva, redoblando el incentivo para expandir la subcontratación y la proliferación de empresas multiservicios. Su objetivo era alejarse de los convenios del sector, imponiendo más

precariedad y retribuciones inferiores pactadas en convenios de empresa que, por haberse firmado sin los requisitos de legitimación o sin proceso de negociación alguno, con frecuencia fueron denunciados por el sindicato y cuestionados en los tribunales.

Por esta razón, eliminar la posibilidad de que las empresas puedan modificar a la baja lo pactado en el convenio colectivo sectorial de aplicación es un elemento muy importante que destacar, por haber sido uno de los motivos que más ha incidido en la devaluación de los salarios desde 2012. Los convenios sectoriales juegan un papel determinante tanto en la evolución general de los salarios de modo homogéneo y en la regulación general de las condiciones de trabajo, como para evitar la competencia entre empresas que se encuentran en la órbita de un mismo sector de actividad. En un tejido empresarial compuesto de forma muy mayoritaria por micro y pequeñas empresas, la prevalencia del convenio de empresa suponía una invitación al desajuste negocial y al debilitamiento sindical.

Recuperamos la ultraactividad de los convenios colectivos

Bajo el slogan de la dinamización de la negociación colectiva, la reforma de 2012 pretendió dinamitar la posición sindical en la misma con la amenaza de la desaparición del convenio y la aplicación del convenio de ámbito superior en el caso de que existiera o, en su defecto, el propio Estatuto de los Trabajadores, salario mínimo interprofesional incluido.

Aunque la jurisprudencia moduló algunos de los efectos de esta reforma, declarando la contractualización de las condiciones laborales, esta medida era solo una solución temporal, precaria e individualizada, persistiendo el elemento que debilitaba la capacidad negociadora y que suponía la pérdida del convenio colectivo y los derechos en ellos recogidos. Como consecuencia, al establecerse distintas condiciones en función de la fecha de ingreso en la empresa, se creó una gran dualidad laboral.

Tras la reforma de 2021 los convenios se mantendrán en vigor sin ninguna limitación de tiempo y por tanto se elimina la espada de Damocles que suponía negociar con la amenaza de la pérdida del convenio colectivo. Además, se dispone que transcurrido un año desde la denuncia del convenio sin que se haya acordado uno nuevo, habrá que someterse a los procedimientos de mediación en el ámbito de la solución autónoma de conflictos para intentar solventar de manera efectiva las discrepancias existentes, sin que ello incida en el mantenimiento del convenio hasta que sea sustituido por otro nuevo.

Los nuevos expedientes de regulación de empleo y el mecanismo RED de protección

Los acuerdos firmados durante la crisis producida por la COVID-19 para salvaguardar el empleo y la cobertura de protección para las personas trabajadoras y las empresas afectadas por las consecuencias de la pandemia socializaron temporalmente los salarios y cotizaciones sociales de millones de personas trabajadoras que, aunque ha requerido de recursos públicos importantes, han impedido la destrucción de millones de puestos de trabajo.

La experiencia y el resultado de este mecanismo nos han llevado a apostar por la consolidación de estas medidas en la legislación española ordinaria, pues han demostrado su capacidad para romper la vieja inercia de la contratación temporal y los despidos como forma de ajuste de las empresas. El denominado Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo cuenta con dos modalidades: una cíclica, cuando se aprecie una coyuntura macroeconómica que aconseje la adopción de instrumentos de estabilización; y otra sectorial, a la que podrán acogerse las empresas cuando un determinado sector aprecie cambios que generen necesidades de recualificación y de transición profesional. Es, sin duda, una apuesta por la protección y la formación como herramienta clave para hacer frente a los cambios que, cada vez con mayor rapidez, se producen en el empleo y el mundo del trabajo.

5. LOS RETOS INMEDIATOS Y DE FUTURO

Hace 7 meses celebramos nuestro 12.º Congreso confederal, donde marcamos las líneas de actuación generales para los próximos 4 años. Sin ninguna duda, el desarrollo del diálogo social y la negociación colectiva forman parte del eje central de nuestra acción sindical, porque son los instrumentos claves para el fortalecimiento de unas relaciones laborales democráticas y activas. Además, la acción y presencia de los sindicatos de clase se muestra más necesaria que nunca para evitar la precariedad y otros efectos negativos del mercado total. Es una apuesta por el trabajo decente, por la defensa de los derechos laborales, donde no se deje fuera a nadie y sin que nadie pierda.

En esa dirección seguimos trabajando, tanto en el ámbito tripartito como bipartito, y hemos comenzado a abordar la negociación del Estatuto para la **regulación de las prácticas no laborales**, compromiso que adquirimos en el acuerdo de reforma laboral.

Nuestro objetivo sindical es dotarnos de un Estatuto que regule e integre los derechos de las personas que realizan prácticas no laborales, estableciendo un marco de calidad para las prácticas académicas externas curriculares, cuyo eje debe ser fundamentalmente formativo, y donde su formulación respete el mecanismo de aprendizaje complementario para evitar que se produzca fraude en la realización de estas. Además, creemos que es fundamental garantizar que estas personas sean dadas de alta en la Seguridad Social para que cuenten con una protección social adecuada y un apoyo económico durante la realización de las prácticas.

Igualmente consideramos necesario la creación de un observatorio de personas en prácticas, que nos permita acabar con el apagón estadístico y conocer de forma precisa el número personas que está en esta situación, así como participar en el órgano consultivo donde se diseñen las políticas públicas vinculadas al desarrollo de estas situaciones.

En estos momentos estamos abordando la nueva Ley de Empleo, cuyo principal objetivo ha de ser dotarnos de un mercado de trabajo integrador, y no tanto como un instrumento de las políticas de competitividad. Se trata de crear oportunidades de empleo de calidad, reforzar y explicitar la importancia del empleo y las implicaciones económicas, productivas, sociales, culturales y políticas que el empleo tiene en la sociedad y en la vida de las personas.

Se deben vincular las políticas activas y las medidas y actuaciones a desarrollar (incentivos y fomento a la contratación, programas integrados de formación y empleo, etc.) al empleo de calidad. Las políticas activas deben constituirse en un mecanismo básico para mejorar las posibilidades de inserción o mantenimiento del empleo, y de desarrollo profesional, de las personas trabajadoras, y en una palanca de transformación, facilitando y promoviendo la adaptación de las empresas y sectores productivos, en economía verde, investigación, cuidados y servicios a la comunidad, y digitalización, mejorando su sostenibilidad.

Igualmente, queda pendiente de abordar la reforma de las prestaciones por desempleo para mejorar tanto las prestaciones contributivas como no contributivas, que sufrieron un importante recorte en 2012 y que es preciso adecuar y actualizar.

El acuerdo por el empleo y la negociación colectiva

En el ámbito del dialogo social bipartito, el espacio más relevante está referenciado a la negociación del Acuerdo por el Empleo y la Negociación colectiva (AENC).

Un acuerdo de carácter obligacional que supone un apoyo central para el desarrollo de la negociación de los convenios colectivos.

El último acuerdo alcanzado se desarrolló durante los años 2018-2020, sin que hayamos podido alcanzar uno nuevo. La consecuencia fue una ralentización importante del desarrollo de la negociación colectiva.

Tras la firma de la reforma laboral, 2022 se presentaba como un año propicio para retomar las negociaciones del V AENC, más teniendo en cuenta que tanto el acuerdo sobre reforma laboral como el de otras normas previas, remiten aspectos muy importantes a desarrollar en el ámbito de la negociación colectiva, al igual que la necesidad de abordar ciertas cuestiones como el impacto de la digitalización (más teniendo en cuenta el Acuerdo Marco Europeo sobre digitalización firmado entre los agente sociales, que nos encomienda adaptar algunas partes de su contenido a las relaciones laborales en cada una de las naciones), las políticas de igualdad y otras transformaciones en marcha, que impactan de una manera transversal sobre aspectos como la organización del trabajo, la jornada, la salud laboral o la propia clasificación profesional, cuestiones que encajan de lleno en un modelo como el seguido por el AENC.

El proceso de negociación se abordó bajo los parámetros de una fuerte subida de la inflación en la segunda mitad de 2021, como consecuencia de la subida de la luz y otros productos energéticos que dispararon la inflación media al 3,1% y la interanual hasta el 6,5%, mientras los salarios medios habían crecido un 1,49%. En lo que llevamos de año la escalada de los precios continúa, hecho que ha condicionado sobremanera el proceso de negociación.

Para CCOO urgía el abordaje de la distribución del impacto al alza de los precios para evitar efectos de segunda ronda y asegurar el poder de compra de los salarios. La única manera de poder garantizarlo es a través de la generalización de la cláusula de revisión salarial a todos los convenios y, para ello, era necesario que ésta quedara recogida en el texto del V AENC. La negativa de las organizaciones empresariales ha sido el detonante para que el 5 de mayo se diera por finalizado sin acuerdo el proceso de negociación.

Ahora nos toca revitalizar con mayor intensidad la negociación colectiva, sector a sector y empresa a empresa, sin las referencias de un AENC, en cuyo proceso las cláusulas de revisión van a ser una condición necesaria e imprescindible.

La crisis que estamos atravesando de alta inflación concentrada en subidas de bienes y suministros básicos, y agravada por la guerra en Ucrania, es bien distinta en sus causas y caracterización. Las empresas, que están repercutiendo costes para mantener su margen de beneficios, bajo ningún concepto pueden pretender que una vez más la salida de la crisis se realice a costa de los salarios de las personas trabajadoras, porque una dinámica de pérdida de poder adquisitivo de los salarios es inasumible, injusta y un serio hándicap para la recuperación económica y el mantenimiento y creación de empleo.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

El diálogo social se manifiesta como la pieza clave para afrontar la regulación de nuestro modelo social y laboral, como así se ha demostrado ante distintas adversidades en este tiempo reciente. Los agentes sociales, junto con el Gobierno –que ha manifestado su apoyo incuestionable al diálogo social– hemos sido capaces de generar cambios normativos desde el acuerdo.

La reforma laboral comienza a dar sus frutos a escasos meses de su entrada en vigor, donde el mapa de la contratación ha conocido un cambio sustancial en este país. Las cifras de contratación indefinida han alcanzado cuotas nunca vistas desde que se publican estadísticas oficiales. Aun así, desde CCOO somos conscientes de que la temporalidad sigue siendo alta, de forma especial entre las mujeres y las personas más jóvenes.

Por esta razón, el desarrollo de una acción sindical efectiva en los centros de trabajo, en las mesas de los convenios colectivos y en la negociación de los planes de igualdad es un elemento muy importante. Es necesario aprovechar la recuperación de la ultraactividad de los convenios colectivos para mejorar las condiciones laborales y adaptar sus contenidos a las nuevas realidades que nos presenta el mercado de trabajo. Realizar una negociación a la ofensiva, con la participación directa de las personas afectadas; asegurando derechos y organizando la movilización, en los casos que sea necesaria, para fomentar unas relaciones laborales democráticas y activas; fortaleciendo el sindicalismo de clase, que muestra lo necesario y útil que debe ser el trabajo y la igualdad en una sociedad global, con los derechos colectivos en el centro y en la apuesta por el trabajo digno y la dignidad del trabajo.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMAS, F. (2021): https://www.ferrancamas.com/blog-derecho-laboral-inmigracion/reforma-laboral

CRUZ VILLALÓN, J. (2022): "Texto y contexto de la reforma laboral de 2021 para la pospandemia". *Revista Temas laborales,* n.º 161. Sevilla.

FOESSA (2022): *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España.* Informe n.º 50. Madrid, Fundación FOESSA.

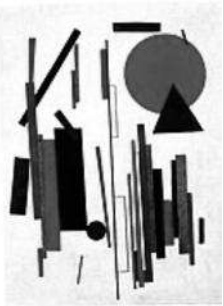
GABINETE ECONÓMICO CCOO (2021): *Los costes económicos y sociales de la inestabilidad en el empleo y de las reformas laborales de 2010 y 2012* https://www.ccoo.es/01ff8757c0b4f9af9245aa63a4e22b76000001.pdf

PRIETO, C. (2020): "Trabajo, la metamorfosis de su significado y valor". *Gaceta sindical: reflexión y debate,* n.º 34.

SORDO, U. (2021): *La primera reforma laboral que gana derechos.* https://www.ccoo.es

Carolina Vidal
Eva Antón

La igualdad de género como pilar de un nuevo contrato social



Ante..., Nina Kogan.

Muchas son las llamadas a configurar un nuevo contrato social para el siglo XXI que atienda a retos y desafíos del contexto actual desde presupuestos que permitan configurar una sociedad más inclusiva, justa y sostenible, en base al empleo de calidad, salarios dignos y protección social universal y que reconozca el papel central del diálogo social. En este contexto global, la igualdad de género se torna un pilar fundamental para dar respuesta a las persistentes desigualdades, discriminaciones y violencias hacia las mujeres, a la prácticamente inamovible división sexual del trabajo y el reparto desigual de los cuidados, a las amenazas para la igualdad que emergen de la mano de la extrema derecha y de las nuevas realidades laborales derivadas, de las transiciones económicas en marcha.

Tras el 12.º Congreso confederal, con la legitimación de la integración estatutaria del feminismo en CCOO, demandamos que este nuevo contrato social no se haga sin las mujeres y sin las dos estrategias básicas para la igualdad efectiva: las medidas o planes de igualdad y la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas. Con especial hincapié en los cuidados, cuyo abordaje estratégico sigue siendo una asignatura pendiente. Nuestra tarea principal en este mandato es llevar el feminismo a los centros de trabajo, porque significará que materializamos mejoras para la vida cotidiana de las mujeres, en sus condiciones de trabajo, su autonomía económica, su salud y, en definitiva, su libertad.

INTRODUCCIÓN

A MENUDO oímos hablar del contrato social como acuerdo implícito entre la ciudadanía y el Estado para organizar los cimientos de la vida colectiva con los que se levanta el edificio normativo y político. Nuestras democracias modernas asentaron las bases de la convivencia ciudadana sobre un contrato social, denominación tomada de la obra homónima de Rousseau (1762) en la que se prefiguraba teóricamente una relación entre los principios de libertad e igualdad sobre coordenadas que sitúan la correlación de fuerzas de los intereses económicos y sociales de parte en las sociedades (capital, fuerza de trabajo y Estado) para un nuevo concepto de comunidad en el que prime el bien común, con el Estado como garante.

Este contrato social como forma de democracia social se complementa con el poder político que emana del pluralismo político. En la posguerra del siglo pasado conoció un salto cualitativo, con una mayor intervención del Estado y el aumento de inversión pública para afrontar situaciones de crisis, construyendo las bases del Estado de bienestar en los países con mayor nivel de desarrollo. Después de las dos Guerras Mundiales, ante las crisis demográfica, social, económica, etc., las políticas de base keynesiana, con el apoyo sindical, forjaron los pilares del Estado del bienestar a la vez que favorecieron el crecimiento económico y de empleo, junto a mejoras en las condiciones de vida de la ciudadanía, con avances en derechos en sanidad, educación, seguridad social, desempleo, protección social, pensiones o vivienda.

Desde la teoría feminista se han hecho aportes críticos en dos direcciones, que pueden complementarse. Así, en *El contrato sexual* (1988), Carole Pateman expone el carácter excluyente del contrato social surgido del nacimiento de las democracias

modernas, como el postulado por Rousseau, cuyo androcentrismo capitalista y liberal contribuye a perpetuar la desigualdad entre sexos al establecer el eje de la división sexual del trabajo como uno de sus mecanismos de permanencia.

Por otro lado, desde el feminismo de base materialista se ha defendido un mayor Estado del bienestar como forma de socializar cuidados familiares y tareas domésticas atribuidas a las mujeres desde la cultura patriarcal, junto a una mayor empleabilidad de las mujeres. Una hipótesis que viene refrendada por la mejor posición laboral, económica y social de las mujeres de países nórdicos, que tradicionalmente han tenido un mayor desarrollo de las políticas de bienestar, pero que sin embargo no ha sido suficiente para alcanzar la plena y efectiva igualdad de género, como se ha observado desde posiciones feministas críticas.

Vivimos un momento de encrucijadas y transiciones agravadas por factores sobrevenidos, como la larga pandemia producida por la COVID-19 y la invasión de Ucrania con el conflicto bélico subsiguiente, ambos con importantes consecuencias económicas y sociales. Y, como bien sabemos, todas las crisis tienen peores consecuencias para las mujeres, especialmente en el terreno laboral. No olvidamos la famosa frase de Simone de Beauvoir: “No olvidéis nunca que bastará con una crisis económica, política o religiosa para que los derechos de las mujeres vuelvan a ser cuestionados. Esos derechos nunca se dan por adquiridos. Debéis permanecer vigilantes durante toda vuestra vida”.

También desde la economía feminista, por ejemplo, ya se han advertido hace años tres pautas históricas: que de las crisis las mujeres salen con más carga de trabajo no remunerado; que el empleo masculino se recupera antes que el femenino y que éste se precariza con más intensidad, y que las crisis se aprovechan para retroceder en igualdad, tanto en avances sociales como normativos, políticos y culturales. Claro que, parafraseando a Marx, no se trata solo de interpretar el mundo, sino de transformarlo. Y sobre estas amenazas las mujeres estamos ya alertas, con la lección aprendida para que no se repita, una vez más, la pauta histórica.

Por eso continuamos nuestra labor en la larga genealogía de mujeres trabajadoras que trabajaron colectivamente desde organizaciones obreras, conscientes de que había que unir reclamaciones específicas a las comunes, postulando siempre que la base de la autonomía personal y de los derechos de ciudadanía proviene del trabajo, tal como expresó Clara Zetkin, impulsora del Día Internacional de las Mujeres Trabajadoras (con el tiempo, el 8 de Marzo): “La emancipación integral de todas las mujeres depende de la emancipación social del trabajo”.

Mirando al siglo XXI, desde CCOO nos proponemos afrontar los desafíos de los nuevos tiempos con la determinación y la hoja de ruta a la que nos anclan nuestros principios y valores fijados estatutariamente y la experiencia acumulada de nuestra trayectoria, nuestro hacer durante más de medio siglo de sindicalismo de clase de nuevo cuño, de carácter sociopolítico, que se pre-configuró en julio de 1976 en la Asamblea de Barcelona y se inició formalmente en el 1.er Congreso confederal, dos años después.

Y en lo que concierne más directamente a los objetivos de esta Secretaría, afrontamos los desafíos con más fuerza estatutaria que nunca y, también, con el empuje sindical que aporta crecer en afiliación de mujeres de manera sostenida. Porque las mujeres somos, sindicalmente, una fuerza transformadora que contribuye a fortalecer el sindicalismo de clase.

Desde el 12.º Congreso confederal las Comisiones Obreras somos feministas estatutariamente. Ya lo éramos antes, en la práctica, por la doble militancia feminista y sindical de muchas de nosotras, por los objetivos feministas que siempre han formado parte de la agenda sindical, por nuestros hechos. Ahora forma parte de nuestros principios y valores, los que definen y orientan nuestras acciones. Ahora no es que haya feministas en CCOO, como siempre ha habido, es que todas las CCOO somos feministas.

Ahora, el compromiso feminista es de toda la Confederación Sindical. Por eso hemos destacado en el lema de este 8 de Marzo esta tarea sindical: hacer que el feminismo entre en los centros de trabajo. O, por decirlo de forma resumida, trabajar sindicalmente, desde los centros de trabajo, para que sea efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en la vida cotidiana; para que las mujeres ejerzan todos sus derechos con igual libertad, autonomía y seguridad.

Demandamos que este nuevo contrato social para el siglo XXI no se haga sin contar con nosotras y sin las dos estrategias básicas para la igualdad efectiva: las medidas (o planes) de igualdad y la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Para ello, este nuevo pacto social debe escuchar las demandas de las mujeres, que tienen que ver con romper la división sexual del trabajo y revalorizar socialmente los cuidados; con articular un sistema público de cuidados que libere a las mujeres de la sobrecarga de estos trabajos en la esfera familiar y que permita avanzar en servicios públicos de calidad; en una profesionalización de los sectores implicados, en dignificar y mejorar las condiciones de trabajo de estos sectores, la mayoría feminizados y precarizados.

Y tienen que ver con la igualdad efectiva en el acceso al empleo de calidad, en las condiciones de trabajo y en los centros de trabajo. Y tiene que ver con garantizar que todos los escenarios de la vida social y familiar son lugares libres de violencias machistas.

Aspiramos, por tanto, a contribuir al nuevo contrato social para que se edifique con el pilar de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres como uno de sus ejes básicos, desde andamiajes sindicalmente imprescindibles: diagnósticos, reclamaciones y propuestas para la acción; diálogo social y concertación social. Y todo ello, contando con las mujeres y con perspectiva de género.

1. VIEJOS Y NUEVOS RETOS PARA UN CONTRATO SOCIAL CON DIMENSIÓN DE GÉNERO

Miramos al siglo XXI como proyecto de futuro, pero es presente; ya hemos recorrido prácticamente una quinta parte del siglo. Ahora, en este año 2022, comprobamos que, pese a avances normativos sustanciales en materia de igualdad y políticas laborales frutos del diálogo social con impacto positivo de género, perduran viejas y permanentes desigualdades entre mujeres y hombres, que se manifiestan en discriminaciones indirectas, ocultas y difíciles de percibir si no se aplica un análisis que tenga en cuenta la dimensión de género.

Debido a este carácter permanente e inamovible son consideradas desigualdades estructurales, imposibles de corregir y superar si no se interviene con políticas y medidas de igualdad, tanto específicas como de manera transversal en el conjunto de las políticas públicas.

Porque llevamos mucho tiempo denunciando la división sexual del trabajo y sus consecuencias para las mujeres, que hoy sabemos es el mecanismo principal por el que un sistema dual y simbiótico (patriarcado + capitalismo-neoliberal) sigue generando desigualdades que propician discriminaciones y violencia contra las mujeres, restringiendo sus oportunidades y derechos y condicionando sus vidas.

Estas discriminaciones suelen ser sutiles, latentes, pasan inadvertidas si no se aplica un análisis desde la dimensión de género. Por eso demandamos que la estadística desagregue por sexo y que el análisis más cuantitativo se complemente con otro de índole cualitativa que valore puntos de partida, evolución, determinantes por razón de sexo-género, relación con los roles de género, etc.

De especial importancia para nuestros análisis son las **brechas de género laborales**, **salariales y sociales**, indicativas de la persistencia de discriminaciones. Porque, como sabemos, las cuestiones laborales y económicas son principales, por la centralidad que el trabajo tiene en la vida de la ciudadanía, al posibilitar derechos laborales y sociales y autonomía económica.

No es la única centralidad que nos afecta, porque las sociedades estamos atravesadas también por la centralidad de los cuidados, adjudicados desde este sistema dual a las mujeres por la vía de la naturalización de una ideología patriarcal del "ángel del hogar" que se retroalimenta con la peor situación laboral de las mujeres, consiguiendo tantas veces su principal objetivo, que es alejar a las mujeres del empleo (fuente principal de autonomía) y mantenerlas sujetas (es decir, subordinadas) en el ámbito familiar, en el hogar.

Resumimos unos pocos datos de la peor situación estructural de las mujeres ante el empleo, y apuntamos una nota esperanzadora: el cambio de tendencia que han inaugurado algunos logros recientes del diálogo social de impacto positivo de género.

De la última Encuesta de Población Activa publicada por el INE, la del 4.º Trimestre de 2021 (4T2021 EPA), algunos datos significativos. El número de personas ocupadas se sitúa en 20.184.900. Por sexo, el empleo aumenta este trimestre en 48.400 hombres y en 105.500 mujeres. En los 12 últimos meses el empleo ha aumentado en 840.700 personas (361.100 hombres y 479.600 mujeres). La tasa de empleo (16-64 años) en los hombres es del 69, 85%, y en las mujeres, del 60,35%, mostrando una brecha de género de 9,5 puntos porcentuales.

El número de personas paradas se sitúa en 3.103.800. En los 12 últimos meses el paro ha descendido en 615.900 personas (-16,56%). La tasa de paro se sitúa en el 13,33%. Por sexo, el número de hombres en paro disminuye en 159.300 este trimestre, situándose en 1.448.200. Entre las mujeres el desempleo se reduce en 153.600, hasta 1.655.600. La tasa de paro femenina baja 1,32 puntos y se sitúa en el 15,04%. La masculina disminuye 1,18 puntos y queda en el 11,79%. Pese a los buenos datos, persiste una brecha de género en tasa de empleo, 3,27 puntos porcentuales. Además, la EPA muestra que las mujeres suponen el 53,30% de quienes llevan de 1 a 2 años en desempleo y el 59,03% de quienes llevan 2 años o más. Y son mujeres el 54,54% de quienes buscan su primer empleo.

El número de personas activas disminuye este trimestre en 158.900, hasta 23.288.800. La población activa se ha incrementado en 224.700 personas respecto

al cuarto trimestre de 2020. De ellas, son mujeres 11.009,7 y hombres 12.279,1 (en miles). Todavía hay 1.279,4 mil mujeres activas menos que hombres. La tasa de actividad se sitúa en el 58,65%. La de los hombres es del 63,65%, y la de las mujeres en el 53,93%, con una brecha de género en tasa de actividad de 9,72 puntos porcentuales.

El empleo a tiempo completo se incrementa este trimestre en 113.100 personas y el empleo a tiempo parcial en 40.900. Trabajan a tiempo parcial 2.738,0 mil personas, de las que son hombres 667,4 mil (24,37%) y 2.070,6 mil mujeres (75,62%). La mayoría señalan no encontrar trabajo a jornada completa (51,10%). De quienes señalan esta razón, el 25,30% son hombres y el 74,69% son mujeres. Interesa destacar, además, que el 12,97% señalan como razón principal el cuidado de menores, personas adultas enfermas, discapacitadas o mayores dependientes. De este grupo son mujeres el 94,96% y hombres el 5,39%. Y señalan otras obligaciones familiares o personales (sin especificar) el 5,75%. De este grupo son mujeres el 84,43% y hombres el 15,10%.

Un total de 357.400 personas ocupadas, casi en su totalidad mujeres (340.800, el 95,35%), trabajaron en 2021 a tiempo parcial con objeto de disponer de más tiempo para cuidar a personas dependientes. Esta cifra fue un 17,0% superior a la de 2020[1].

El número de personas inactivas se sitúa en 16.418.200. De ellas, son hombres 7.013,5 mil (el 42,71%) y son mujeres 9.404,7 mil (el 57,28%). Aducen como razón principal de su inactividad las denominadas “labores del hogar” un total de 3.397,4 mil personas. De ellas, son hombres 430,6 mil (el 12,86%) y mujeres el 2.966,7 mil (el 88,62%).

Persiste además una importante segregación sectorial. Del total de personas asalariadas, trabajan en agricultura el 3,43%; de ellas, son hombres el 71,57% y mujeres el 20,70%. En industria trabajan el 14,74%; de ellas, son hombres el 73,65% y mujeres el 26,34%. En el sector de la construcción trabajan el 5,58%; de ellas, son hombres el 88,29% y mujeres el 11,70%; en servicios, el 76,49%, de las que son hombres el 43,35% y mujeres el 56,64%.

[1] EPA 2021. Variables de submuestra.

La concentración del empleo de las mujeres en el sector servicios queda reflejada en este otro dato: en 2021, de las 9.121,9 mil mujeres ocupadas, lo estaban en el sector servicios 8.099,1 mil. Es decir, el 88,78% de las mujeres ocupadas lo está en este sector.

Y una segregación vertical. Por tipo de puesto laboral, en 2021 los porcentajes de hombres eran mayores que los de las mujeres en todos los tipos de puesto de trabajo, excepto en el caso de empleado/empleada (con jefes y sin personas subordinadas), donde el porcentaje de mujeres superó al de hombres en 11,1 puntos[2].

En términos de salarios, como analizamos en el informe de brecha salarial de este año[3], basado en el análisis de los datos de la Encuesta de Estructura Salarial 2019[4], destacamos: la diferencia entre la ganancia salarial media de hombres (26.934 euros) y mujeres (21.682 euros) fue de 5.252 euros anuales en 2019. El salario medio de las mujeres tendría que aumentar en 5.252 euros, un 24%, para igualarse al alza con el salario de los hombres.

El impacto de la segregación es fundamental. El 35% de las mujeres asalariadas trabaja en secciones de actividad en las que la ganancia media femenina es inferior a 20.000 euros, frente al 6% de hombres que trabajan en sectores con ganancia media inferior a esa misma cantidad. El 75% de las mujeres trabaja en ocupaciones en las que los salarios medios no llegan a 30.000 euros brutos al año frente al 69% de los hombres. Por ejemplo, un dato ilustrativo es que el 40% de las mujeres en esa situación gana menos de 15.000 euros brutos al año, mientras que no hay ninguna ocupación laboral en la que el salario medio anual de los hombres esté por debajo de esa cantidad.

La feminización del tiempo parcial es, según revela nuestro informe, el factor responsable de casi la mitad de la brecha salarial. Del 53%. Si las mujeres trabajaran a jornada completa en igual medida que los hombres, la brecha salarial se reduciría un 53% en 2019, bajando de 5.252 a 2.486 euros, es decir, 2.767 euros menos de brecha. Y los complementos salariales son también responsables de hasta el 39,4% de la brecha salarial. Es verdad que el salario base es claramente el componente más importante del salario bruto mensual y explica el 55,3% de la brecha salarial de

[2] *Ibídem.*
[3] Informe *Por la igualdad real, contra la brecha salarial.* CCOO, febrero 2022.
[4] Encuesta de Estructura Salarial 2019, INE, publicada en 2021.

género. Sin embargo, casi el 40% (el 39,4%) de la brecha en la nómina entre mujeres y hombres se concentra en los complementos salariales, cuyo peso dentro de la remuneración salarial es menor.

Violencias machistas. Hasta hoy, conocemos 1.138 asesinatos de mujeres víctimas de violencia de género, contabilizadas desde el 1 de enero de 2003 hasta el día de hoy. 2022: 12 (de 1 de enero hasta el día de hoy)[5] –no hay casos en investigación–. Menores: 47 asesinatos desde el 1 de enero de 2013 hasta el día de hoy. 2022: 1 (de 1 de enero hasta el día de hoy).

El Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) llama la atención sobre el recrudecimiento de la violencia machista en 2021, tras superar la época más dura de la pandemia[6]. Destaca que en el año 2021 aumentó casi un 10% (9,35%) el número de mujeres víctimas de la violencia de género. También aumentó el número de denuncias registradas en los órganos judiciales, un 8%, una media de 446 denuncias al día, con un total de 162.848. Las mujeres víctimas de la violencia machista presentaron 3 de cada 4 denuncias (el 73,08%). Las debidas a la intervención directa de la policía fueron el 13,72%, los partes de lesiones recibidos directamente en el juzgado representaron el 8,38% y las presentadas por familiares de la víctima, el 1,56%.

Las sentencias condenatorias sumaron 41.073, el 75,62% de las dictadas por juzgados y tribunales. Las suspensiones del régimen de visitas se incrementaron un 137% en 2021, año de entrada en vigor de la *Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.*

Durante 2021 se solicitaron en los órganos judiciales un total de 43.736 órdenes de protección. De ellas, 37.270 fueron incoadas por los juzgados de violencia sobre la mujer y otras 6.466, por los juzgados de guardia. Las órdenes de protección adoptadas sumaron en total 31.212, lo que supone siete de cada diez órdenes solicitadas (71,36%).

En 2021 han aumentado los delitos contra la indemnidad y la libertad sexual un 11,1% con respecto a 2019, un total de 17.016[7]. De ellos, los delitos de agresión se-

[5] Datos de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género a 21 abril de 2022.
[6] *Informe anual sobre violencia de género 2021.* Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, marzo 2022.
[7] *Balance de criminalidad. 4.º Trimestre 2021.* Ministerio del Interior. Recoge la evolución de la criminalidad en España registrada durante los doce meses del año.

xual con penetración fueron 2.143, un 14,4% más que en 2019. Es decir, se denunciaron cada día casi seis violaciones: una cada cuatro horas y cinco minutos. El resto de delitos contra la libertad e indemnidad sexual también aumentan un 10,6%.

Según la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019[8], en España solo se denuncian el 11 % de las violaciones, a pesar de que el 2,2% mujeres mayores de 16 años reconoce haber sido víctima de esta violencia sexual (más de 450.000). Los motivos más citados por las mujeres para explicar por qué no denunciaron estos delitos están la vergüenza (40,3%), el haber sido menor cuando tuvo lugar (40,2%), el temor a no ser creída (36,5%) y el miedo al agresor (23,5%).

La citada Macroencuesta aporta datos que permiten captar la magnitud de esta violencia contra las mujeres: 1 de cada 2 mujeres de 16 años y más residentes en España ha sufrido algún tipo de estas violencias (57,3%), aproximadamente 11,7 millones. Casi 3 millones han sufrido violencia en pareja o expareja (14,5%); 1 de cada 3 (31,9%), es decir, 6,5 millones de mujeres, han sufrido violencia psicológica, de control o emocional (a tener en cuenta que son violencias combinadas: el 97% de las que han sufrido violencia física o sexual, también han padecido la psicológica). En el caso de violencia física o sexual fuera de la pareja, están afectadas el 6,5%, es decir, el 1,3 millones de mujeres (de ellas, más de 700 mil antes de los 15 años).

La Macroencuesta ofrece también algunos datos sobre acoso sexual, que, junto con el acoso por razón de sexo, carece de seguimiento estadístico oficial. El 40,4% de las mujeres mayores de 16 años en España ha sufrido acoso sexual en algún momento de su vida, el 18,1% ha sufrido acoso sexual en los últimos 4 años, y el 10,2% han sufrido este acoso en los últimos 12 meses. Extrapolando estas cifras a la población, se estima que 8.240.537 mujeres en España de 16 o más años han sufrido acoso sexual en algún momento de sus vidas, 3.703.252 han sufrido acoso sexual en los últimos 4 años, y 2.071.764 han sufrido este acoso en los últimos 12 meses.

En concreto, un 17,3% del total de mujeres que han sufrido acoso sexual y que han respondido a la pregunta sobre el sexo del agresor señalaba a alguien del trabajo, lo que nos dice que prácticamente 2 de cada 5 mujeres acosadas sexualmente lo han sido en el ámbito laboral.

[8] *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019*. CIS/Delegación del Gobierno contra la violencia hacia las mujeres, publicada en 2021.

Especial preocupación merece la incidencia del ciberacoso, como se muestra en la propuesta de Directiva europea en marcha[9], en sus diferentes manifestaciones (ciberacecho, difusión no consentida de imágenes íntimas, robo de identidades con fines de hostigamiento, ciberacoso laboral, incitación a la violencia y al odio, etc.), de especial relevancia debido al predominio de las redes sociales entre la gente joven.

Es fácil entender cómo estas violencias interfieren en las vidas de las mujeres. A muchas les cuesta la vida, lo sabemos. Pero tiene graves consecuencias para las supervivientes. La Macroencuesta también aporta una visión. Más del 70% requieren asistencia psicológica; más del 23% muestran algún tipo de discapacidad adquirida a raíz de la violencia; el 21% causa baja laboral o escolar, 1 de cada 5. Y sufrir una violación multiplica por 6 el riesgo de suicidio.

Sin dejar de mencionar algunas de las consecuencias colectivas: esta violencia machista, tan extensa y tan intensa, impugna los principios democráticos del Estado de Derecho. Cómo creer en unas instituciones que no pueden asegurar el pleno ejercicio de derechos y libertades a las mujeres, ni siquiera su seguridad, la integridad de sus vidas.

Y llamamos la atención a considerar también la violencia económica que afecta a las mujeres. Tienen menos empleo, salarios más bajos, brecha salarial, segregación ocupacional, trabajos desvalorizados, techo de cristal, cuidados familiares adscritos al rol de género…, junto a otras cuestiones como menor reconocimiento social, libertad de movimientos restringida *de facto* (miedo a caminar solas por la noche, por ejemplo), falta de credibilidad, prejuicios y estereotipos, junto a una violencia sexual y de género persistente. Son situaciones que les causan pobreza, dependencia económica, limitan su libertad, su bienestar, su autonomía; en definitiva, perjudican o dañan sus vidas. Son, por tanto, situaciones de violencia económica estructural específicas contra las mujeres[10].

---

[9] Propuesta de Directiva del parlamento europeo y del consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. 8.3.2022 COM(2022) 105 final.

[10] Convenio de Estambul: "Por *violencia contra la mujer* se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y se designarán todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada".

Es preciso abordar también las **diferencias y desigualdades por sexo-género en salud laboral**. La salud de los hombres y las mujeres es distinta, y también es desigual. En sus diferencias en salud influyen las diferencias biológicas, que hay que tener en cuenta. Influyen también distintos factores sociales, medioambientales, incluso de atención en los servicios de salud (por el sesgo de género). Y, por la parte que más directamente nos toca, por las desiguales condiciones de trabajo. Hay desigualdades estructurales entre mujeres y hombres en la vida y en el trabajo (los trabajos, diríamos mejor: el asalariado y el familiar), y eso se refleja en su salud en general, y en la laboral, en particular. Lo demuestran los accidentes *in itinere* o las enfermedades profesionales, situaciones detectadas y denunciadas por CCOO[11].

En 2021, el 54% de los AATT *in itinere* los han sufrido mujeres, tendencia que se viene apreciando desde 2009 y sobre cuyas causas se pueden apuntar, al menos dos factores: por un lado, la incidencia de la contratación a tiempo parcial no deseada en las trabajadoras (como sabemos, son mujeres 3 de cada 4 personas ocupadas a tiempo parcial), que propicia que en muchos casos se ven abocadas a compaginar varios empleos, aumentando el número de desplazamientos en una misma jornada e incrementándose, por tanto, su exposición a este riesgo. Y por otro, como consecuencia de la "doble presencia", que implica que sean mayoritariamente las trabajadoras quienes siguen asumiendo cuidados de la familia y el hogar ante la falta de corresponsabilidad y el déficit de medidas e infraestructuras de conciliación, aumentando el número y la duración de sus desplazamientos y la exposición a este riesgo.

También, como subrayan distintos informes de Salud laboral de CCOO, hace décadas que las enfermedades profesionales tienen rostro de mujer, como demuestra el índice de incidencia de partes comunicados de enfermedades profesionales en mujeres, que superó al de los hombres en 2013 y sigue en niveles muy elevados.

Es evidente que la segregación sectorial y ocupacional explica en parte las diferencias en accidentes y enfermedades profesionales, y que quedan en evidencia al considerar los riesgos químicos, ergonómicos y psicosociales, por lo que es preciso abordar la prevención y evaluación de riesgos con perspectiva de género. Es preciso tener en cuenta también que, además de riesgos diferentes, las mujeres tienen riesgos específicos: acoso sexual, acoso por razón de sexo, la anteriormente citada doble presencia y otras situaciones de discriminación por razón de género, como

[11] *Análisis de las estadísticas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en España en 2021*. Secretaría confederal de Salud Laboral y sostenibilidad medioambiental de CCOO, abril 2022.

menor salario con trabajos de igual valor, menor acceso a la formación y a la promoción, menor participación en la toma de decisiones, que no son tenidos en cuenta, ni identificados, ni evaluados, convirtiéndose en riesgos invisibles cuyas secuelas no se relacionan con el ámbito laboral.

Y no olvidemos las distintas manifestaciones de la violencia machista (violencia psicológica, física, sexual, económica…), que sin duda llega a los centros de trabajo (porque son problemáticas que van con las mujeres que las sufren, ellas no pueden quitárselo de encima como si fuera una chaqueta y dejarlo a las puertas del centro), que tienen graves y a veces largas o permanentes secuelas en salud.

La pandemia, que ha actuado de lupa sobre muchas desigualdades pre-existentes, ha servido para poner bajo los focos la importancia social de **los cuidados**. Necesitamos cuidados y necesitamos cuidarnos. Sin cuidados no sobreviviríamos, ni individualmente ni como sociedad.

Sin embargo, algo tan central para el sostenimiento de la vida y las sociedades estaba latente, oculto. No se valoraba ni social ni económicamente. ¿Y por qué? Pues seguramente no es casual que se deba a que desde la mentalidad patriarcal los cuidados se consideran “cosas de mujeres”.

Porque los cuidados tienen una asignación de género a las mujeres que no es pasado, sino que es presente, continúa en el siglo XXI. Tanto en su vertiente de cuidado familiar, no remunerado, como en la profesional, los empleos de cuidado, que son considerados como extensión del papel tradicional del “ángel del hogar” y por ello están desvalorizados y, en general, en condiciones más precarias, lo que se ha percibido también con más claridad en la pandemia.

La división sexual del trabajo es el origen de las desigualdades estructurales y de muchas de las discriminaciones indirectas que siguen operando, por eso solemos repetir que es el enemigo público principal de las mujeres y en especial de las trabajadoras. Actúa en la doble dirección: por un lado, impone como mandato a las mujeres las obligaciones de cuidar y atender a las personas de la familia. Unos cuidados familiares, por tanto, feminizados, pero también gratuitos y vitalicios. Porque del trabajo asalariado una mujer puede jubilarse, pero del reproductivo no, suele continuar en edades avanzadas. Por otro lado, precariza y desvaloriza los empleos de cuidados. Todo ello, reforzado, en nuestro contexto, por el debilitamiento del Estado del bienestar, aún no recuperado de los recortes de años pasados, y con un sistema de dependencia que no llegó a despegar por falta de apoyo financiero. Además, se acompaña de un estadio intermedio, el de los cuidados informales (cuidadoras in-

formales o muchas veces, las empleadas de hogar), también desempeñados por mujeres, sin plena igualdad en derechos, con bajos salarios y sin plena protección social.

Tenemos, pues, que optar por un gran pacto social, político y nacional por los cuidados que garantice un cuidado público y profesionalizado a menores, dependientes, mayores o personas enfermas que necesitan atención permanente.

Es imprescindible un gran acuerdo global que garantice un sistema público de cuidados y que afronte también los cuidados no profesionales, esos que se dan de manera oculta en las familias, principalmente por las mujeres. Aunque no se han incluido en las estadísticas, es evidente que tienen un valor económico, como señala la economía feminista. Sustentan la reproducción social, es decir, la vida social. Por eso tienen que tener el valor también social y político correspondiente.

Son cuidados que hay que sacar a la luz para que las mujeres sobre las que recaen puedan tener independencia e igualdad de condiciones en el derecho al tiempo, a la vida propia. Nadie se plantea que los servicios sanitarios o los servicios educativos puedan estar a medio gas, e igual tiene que pasar en los cuidados. Tiene que haber un consenso para que desde lo público se apueste por ellos.

En esta línea de visibilización, contabilización estadística y valorización de los cuidados resulta fundamental alegar que la OIT reconoce desde 2013 que el trabajo de cuidados no remunerado *es trabajo*: "La prestación de cuidados no remunerada se considera un trabajo, por lo que es una dimensión fundamental del mundo del trabajo"[12]. La OIT está contribuyendo de forma importante a la redefinición de los cuidados. En este sentido, es fundamental aludir al informe de 2019[13] que conceptualiza los cuidados desde las relaciones laborales y las personas que trabajan en este sector: "El trabajo de cuidados comprende dos tipos de actividades superpuestas: las actividades de cuidado directo, personal y relacional, como dar de comer a un bebé o cuidar de un cónyuge enfermo, y las actividades de cuidado indirecto, como cocinar y limpiar. El trabajo de cuidados no remunerado consiste en la prestación de cuidados por parte de cuidadoras y cuidadores no remunerados sin recibir una retribución económica a cambio", señala, y continúa "El trabajo de cuidados re-

[12] OIT, 2013: *Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo.*
[13] OIT, 2019: *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*.

munerado es realizado por trabajadores y trabajadoras del cuidado a cambio de una remuneración o beneficio. Estos comprenden una gran diversidad de personas trabajadoras de los servicios personales, como el personal de enfermería, el personal médico, y los trabajadores y trabajadoras del cuidado personal", entre otras/otros.

La OIT señala en este mismo informe la relación del trabajo no remunerado de cuidados con la desigualdad de género y recomienda lo que denomina "el marco de las cinco R para el trabajo de cuidados decente", como escenario de la vía óptima hacia el trabajo de cuidados que contemple la igualdad de género: **reconocer, reducir** y **redistribuir** el trabajo de cuidados no remunerado; **recompensar**: trabajo decente para los trabajadores y trabajadoras del cuidado, y **representación**: diálogo social y negociación colectiva de los trabajadores y trabajadoras del cuidado.

Igualmente, desde la Confederación Sindical Internacional (CSI/ITUC) se avanza en este sentido, con diversas campañas sobre *Invertir en cuidados para conseguir más empleos decentes para las mujeres*: "Invertir en crear cuidados –sanidad, educación, cuidado infantil, servicios geriátricos y otros servicios sociales– permitiría millones de empleos decentes para las mujeres y favorecería la participación efectiva de las mujeres en el conjunto de la economía, desarrollando unas sociedades más justas, inclusivas y dignos".

También tenemos presentes en nuestro análisis y nuestras propuestas las transiciones en marcha, que muchas veces conllevan nuevas realidades laborales que implican amenazas para el trabajo de las mujeres y para la igualdad.

Es importante que las mujeres no se queden atrás en el tren económico de la digitalización. La brecha digital de género sigue siendo incuestionable, aunque, como recordaba Lucía Velasco, directora del ONTSI (Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad), en una reciente sesión de la Escuela del Trabajo de CCOO, hay que mirar determinados indicadores (más allá del acceso a Internet) para visibilizar la brecha de género digital. En efecto, el 58% de las mujeres tiene competencias digitales básicas, al igual que el 63% de los hombres, pero si miramos al porcentaje de mujeres especialistas en TIC vemos que solo representan el 1,6% de la población ocupada, en tanto que el porcentaje de hombres sube hasta el 5,6%, es decir, tres veces más. Por centrarnos solo en el ámbito del empleo[14], el 66% de las empresas españolas con especialistas en tecnología y digitalización no cuenta con mujeres

[14] *Informe Brecha Digital de Género 2022* del ONTSI, organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

especialistas en la materia. A su vez, el INE[15] señala que el 16,4% de las empresas emplearon a especialistas en TIC en el primer trimestre de 2021. Cuando se trata de empresas con mujeres especialistas en TIC este porcentaje baja hasta el 5,7%.

Y es importante que la digitalización de la economía no empeore las condiciones de trabajo de las mujeres ni implique retrocesos en igualdad o en derechos laborales. Especial preocupación tenemos también por las amenazas que implican ciertas prácticas desregularizadoras de algunas plataformas digitales, especialmente las de servicios, atención y cuidados a las personas. Y alerta especial por los sesgos de género de la Inteligencia Artificial y su aplicación con finalidad discriminatoria, como se advierte en trabajos especializados[16], que llaman la atención sobre presencia de sesgos y estereotipos de género en, por ejemplo, determinados sistemas de reconocimiento de imagen y voz, reconocimiento biométrico de caras, de selección y promoción de personal, etc.

También es fundamental que se tengan en cuenta las desigualdades preexistentes y la mayor vulnerabilidad de determinados grupos de mujeres en el tránsito a una economía verde. Sabemos que la pobreza energética, por ejemplo, afecta en mayor proporción a algunos grupos de mujeres (las que encabezan hogares monomarentales, las mayores, las rurales, las desempleadas de larga duración, etc.), así como las consecuencias negativas de la emergencia climática (por los desastres causados por fenómenos climáticos extremos, por ejemplo, las migraciones consiguientes). Es preciso, pues, estar alertas para corregir los sesgos de género de las transiciones en marcha, con sus consecuencias de acrecentar desigualdad y pobreza en las mujeres afectadas, y para aprovechar estos cambios tornándolos ventanas de oportunidad para crecer en igualdad y oportunidades para las mujeres.

2. APORTACIONES DEL SINDICALISMO FEMINISTA Y DE CLASE PARA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL INCLUSIVO E IGUALITARIO

Desde CCOO y, en general desde el sindicalismo de clase y feminista internacionalista, podemos aportar y empujar para edificar un nuevo contrato social inclusivo e igualitario que no deje a nadie atrás, siguiendo el lema inspirador de la Agenda 2030.

---

[15] *Encuesta sobre el uso de TIC y del comercio electrónico en las empresas. Año 2020.* Primer trimestre de 2021, 29 noviembre 2021.
[16] Informe *Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos.* Ministerio de Igualdad, 2020.

Es importante subrayar diferentes logros del diálogo social con impacto positivo de género en los últimos años, porque han requerido de intenso trabajo sindical. Entre ellos destacamos los ERTE por COVID-19, los RD 901 y 902, el complemento de reducción de brecha de género en pensiones, los incrementos del Salario Mínimo Interprofesional y la reforma laboral. A algunas de estas medidas nos referimos a continuación.

La tarea principal del sindicalismo de clase feminista es llevar el feminismo a los centros de trabajo. Y para ello contamos con una herramienta respaldada normativa y jurídicamente. Los planes de igualdad en las empresas.

Los planes de igualdad, podemos decirlo así, son un logro sindical. Se regulan en el año 2007 en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres como una herramienta para negociar condiciones de trabajo en las empresas que apuesten por la no discriminación y por alcanzar como objetivo la igualdad entre mujeres y hombres, en el Título IV sobre Igualdad en el Empleo, que contó con la fundamental aportación de CCOO. No en vano los venimos demandando desde años antes de la Ley orgánica de igualdad, como acredita la Revista *Trabajadora,* que es testimonio escrito de las reclamaciones históricas en igualdad de CCOO.

Además, es un logro sustantivo del diálogo social y demuestra, por la vía de los hechos también, el papel corrector de las desigualdades que tiene la negociación colectiva. Cuestiones que forman parte de la agenda sindical como son las relativas a acceso, salarios, jornada, promoción y clasificación, salud laboral y prevención de riesgos, formación, acoso sexual y por razón de sexo, corresponsabilidad, derechos de las mujeres víctimas de violencias sexistas, lenguaje inclusivo, etc. Estas cuestiones deben ser analizadas, con perspectiva de género, en la realidad concreta de la empresa y deben ser integradas en el diagnóstico, para poder establecer las medidas correctoras apropiadas.

El marco legislativo se reforzó con el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, que nos faculta aún más para nuestra acción sindical. Abre una ventana de oportunidad que, si aprovechamos bien, significará mejoras concretas para muchísimos miles de mujeres, como también significará mejoras y avances en igualdad, para los hombres y para la sociedad. Mejoras para la clase trabajadora, que es nuestra razón de ser.

Hoy contamos con dos nuevas herramientas, consecuencia del desarrollo del RDL6/2019 y fruto también del diálogo social, decisivas para avanzar en la igualdad

efectiva en el ámbito laboral: el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, y el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres. Permiten abordar con más garantías dos cuestiones básicas para garantizar que avanzamos en igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la relación laboral: el reglamento y registro de los planes de igualdad y el registro de las auditorías salariales. Suponen el aumento de obligatoriedad de las empresas de 250 a 50 personas trabajadoras; determinan el diagnóstico pormenorizado en sus dimensiones, negociado y consensuado; fortalecen la legitimación de la RLT en el proceso; implican un avance en transparencia retributiva.

Por eso, repetimos, el plan de igualdad es un instrumento jurídico y legal clave para apostar por medidas que permitan corregir las discriminaciones concretas en cada empresa. Como señala Antonio Baylos (2020), suponen un paso más en "la consecución de objetivos igualitarios que conectan el espacio de trabajo con la condición de ciudadanía orientada a la consecución de la igualdad sustancial o real, a la que obliga el art. 9.2 de nuestra Constitución". Es la herramienta feminista y sindical más potente para las CCOO.

El plan de igualdad supone aterrizar en la realidad de las plantillas de cada empresa o administración pública y detectar en ellas las discriminaciones indirectas que afectan a las mujeres, a la vez que diseñar las medidas correctoras adecuadas, reclamar y vigilar su cumplimiento, hacer seguimiento y evaluación de las mismas. Para ello, la elaboración de un diagnóstico certero y veraz es imprescindible, y ahí tiene entrada, desde el inicio y en todo el proceso negociador, el papel de la representación legal de las trabajadoras y los trabajadores.

Somos conscientes del reto que supone la nueva normativa, que implica la oportunidad de un volumen de planes de igualdad considerable, pero esto, aun a pesar de la prácticamente ausencia de recursos que ponen los poderes públicos para que afrontemos este papel negociador, no solo no nos desalienta sino que lo tomamos como una prioridad sindical. Contamos con mucha experiencia acumulada, son muchos años negociando planes y negociando convenios colectivos. Aportamos a las mesas negociadoras personal formado, conocedor de las normativas de igualdad y laboral, y con formación específica en igualdad de género. Y también somos garantía de aplicación de la normativa y de implementación del propio Plan de Igualdad, así como del seguimiento y evaluación.

Insistimos en la importancia de diferenciar entre hacer planes de igualdad y hacer buenos planes de igualdad. No nos sirve cualquier plan, basta de brindis al sol. Es preciso disponer de un buen diagnóstico que permita detectar qué circunstancias discriminatorias, a veces visibles y otras no tanto, afectan a las mujeres en las empresas. Es importante también negociar medidas efectivas que vayan a paliar esos concretos y determinados nichos de discriminación que se han diagnosticado en el centro de trabajo, que tienen que ver con el acceso, la contratación, la formación, la categoría profesional, la promoción, la retribución, etc.

Cada empresa requiere su propio diagnóstico, pero las problemáticas de género a corregir se suelen repetir: infrarrepresentación de mujeres en sectores o puestos, salarios medios más bajos o brecha salarial, falta de medidas de conciliación corresponsable que potencien que los hombres asuman sus obligaciones de cuidado familiar, etc. Es necesario también incorporar en los planes la necesidad de evaluar los riesgos laborales con perspectiva de género, o la adopción de protocolos por acoso sexual y acoso por razón de sexo, entre otras cuestiones.

Allí donde la normativa no obliga a planes de igualdad, obliga a medidas de igualdad. Tenemos que tener en cuenta que la negociación colectiva sirve para corregir realidades laborales desfavorables a las mujeres en todas las empresas y administraciones públicas, más allá del tamaño de su plantilla. Porque las mujeres son mayoría entre quienes tienen contrato a tiempo parcial, tienen contrato temporal, se ven obligadas a reducir jornada o directamente a cogerse excedencia, cuando no de abandonar sin más el empleo, por cuidado de menores, de mayores, de personas enfermas. Son mayoría entre quienes sufren acoso sexual, o acoso por razón de sexo. Entre quienes no promocionan. Quienes no cuentan con las medidas de prevención de salud laboral o, cuando las tienen, no están adaptadas a la biología o las circunstancias de las mujeres (sobrecarga de trabajo doméstico, violencia machista, etc.). Por mencionar algunas de esas realidades, que no acaban aquí. Estos son los contenidos, con carácter general, que se pueden abordar en la negociación colectiva. Y esto puede hacerse en todas las empresas mediante la incorporación de medidas de igualdad.

En la lucha contra todo tipo de discriminación y violencia no renunciamos a incluir, en los convenios colectivos, medidas contra la discriminación a las personas LGTBI+ y a la LGTBIfobia en el ámbito laboral. Creemos además que ésta debe tratarse como un riesgo psicosocial e incorporarse en la evaluación de los puestos de trabajo. Máxime en un contexto de crecimiento de las agresiones LGTBIfóbicas y, en general, de los delitos de odio: las estadísticas del Ministerio del Interior reflejan que, en los

seis primeros meses de 2021, Policía y Guardia Civil habían recibido 610 denuncias por infracciones de este tipo, un 9,3% más que en el mismo periodo en 2019.

Además, de manera también prioritaria, combatimos las violencias machistas, teniendo en cuenta que muchas veces son violencias invisibles, silenciadas (3 de cada 4 mujeres que han sufrido violencia en la pareja no denuncian ni recurren a ayuda institucional; y, por otra parte, por ejemplo, sólo denuncia el 8% de las que sufren violencia sexual, etc.). Todavía, pese a avances innegables, sobre todo en normativa, persiste cierto grado de tolerancia social con los agresores, lo que facilita su impunidad y que se perpetúe esta violencia.

Son incompatibles con nuestros principios y valores como CCOO, y con los principios y valores democráticos. Por eso, también combatimos el negacionismo de esta violencia a la vez que combatimos sus causas y sus manifestaciones. Porque es imprescindible abordarla desde sus causas, que no son otras que las desigualdades estructurales de sexo-género causantes de discriminaciones. Las discriminaciones son, lo sabemos, el caldo de cultivo de las violencias machistas.

Combatimos la división sexual del trabajo, la causa central de todas las desigualdades estructurales. Combatimos estereotipos sexistas, que son el mecanismo invisible por el que la mentalidad patriarcal se introduce inadvertidamente en cada persona y en las instituciones y poderes.

Concienciamos a las mujeres sobre su autonomía y su libertad. Demandamos políticas de educación en igualdad y corresponsabilidad. Demandamos políticas y programas de prevención y asistencia integral a las mujeres en situación de violencia machista. Potenciamos que se reflexione sobre el papel de los hombres, que no reproduzcan modelos tradicionales sino que se abran a nuevos papeles, más igualitarios y corresponsables.

La razón de ser del sindicalismo de clase la determina, lo sabemos bien, su agenda redistributiva. Esta finalidad debe incorporar la perspectiva de género, para que la justicia social no conlleve acrecentar las desigualdades de género, sino al contrario.

Por eso, como señalamos en el Informe sobre brecha salarial, actuamos para reducir la brecha salarial de género. Tenemos emprendidas varias líneas de reivindicación y actuación que son decisorias para reducir la brecha salarial: la subida del Salario Mínimo Interprofesional y el Salario Mínimo de Convenio Colectivo. Lo hemos

visto al analizar los datos de la Encuesta de Estructura Salarial 2019, la subida de ambos salarios mínimos, fruto del diálogo social, ha reducido la brecha salarial en 3,7 puntos porcentuales (del 27,99% en 2008 subió al 31,35% en 2013, hasta el 24,22% en 2019).

Trabajamos, siempre, por la calidad y la estabilidad en el empleo: para ello, es crucial la aplicación de la reforma laboral de diciembre de 2021, otro logro fundamental del diálogo social con impacto positivo de género. La reforma laboral es otro ejemplo de la función ejemplar desarrollada por el diálogo social en esta legislatura plagada de complicaciones: pandemia, inclemencias meteorológicas extremas, volcán, y, más recientemente, impacto de la invasión de Ucrania por las fuerzas rusas que comanda Putin.

Arrastrábamos las consecuencias lesivas para el empleo, la igualdad y los derechos laborales y sindicales de políticas laborales de años atrás, de la reforma laboral de Rajoy, como la devaluación salarial, la destrucción de empleo fijo y su sustitución por empleo temporal, el debilitamiento de la negociación colectiva o la externalización a empresas subsidiarias de grupos profesionales para devaluar sus condiciones laborales y salariales (como, por ejemplo, las camareras de hotel).

La reforma laboral de diciembre de 2021 implica mejoras sustanciales y la reversión de los aspectos más lesivos de la de Rajoy. Supone la mejora de la estabilidad del empleo femenino, ya que trata de reducir la temporalidad, que es mayor en las mujeres que en los hombres. Como señala Begoña Marugán (2021), “el contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido”, lo que ya es un cambio sustantivo en el mercado laboral. Implica, además, la vuelta a la prevalencia del convenio de sector sobre el de empresa, la aplicación de las condiciones salariales del convenio de la actividad que se presta por las subcontratas y la recuperación de la ultraactividad de los convenios, que facilitará centrar el esfuerzo negociador en las subidas salariales y mejorará el salario de las actividades de subcontratación feminizadas. La lucha contra la temporalidad que impulsa la reforma también tiene una vertiente de primer orden de mejora de las condiciones laborales para las trabajadoras.

Pese al poco tiempo transcurrido desde su aprobación, algunos datos permiten adelantar el impacto favorable para el empleo de las mujeres de esta reforma laboral. Así, los datos de desempleo y contratación de marzo 2022 fueron positivos[17]. El paro registrado se sitúa en 3.108.763 personas, la menor cifra registrada en este mes

[17] SEPE. Datos paro registrado y contratación Marzo 2022.

desde marzo de 2008. Respecto a marzo de 2021, el paro ha descendido en 840.877 personas (-21,29%) la mayor reducción interanual de la serie histórica. El desempleo femenino desciende en el mes de marzo con respecto al mes de febrero en 9.219 mujeres (-0,50%) hasta un total de 1.831.428 paradas registradas. Si lo comparamos con marzo de 2021, el paro femenino baja en 446.671 mujeres (-19,61%).

La contratación indefinida alcanza el 30,7% del total de los nuevos contratos, triplicando el porcentaje de los últimos años. De los 1.671.841 contratos realizados, 773.149 fueron firmados por mujeres (el 46,24%). De los 513,677 contratos indefinidos, 235.714 fueron de mujeres (45,88%). De los 1.158164 contratos temporales, 537.435 fueron de mujeres (46,40%)

También pedimos que se cumpla con las obligaciones normativas en materia de registro y auditoría salarial. Que se revisen los puestos de trabajo con perspectiva de género. Que se valoren social y salarialmente y se dignifiquen los empleos de cuidados y, en general, los empleos de sectores feminizados. Que se articule un gran pacto social por los cuidados que implique la configuración de un sistema público de cuidados de amplio espectro, que comporte la corresponsabilidad efectiva del Estado, la sociedad, las empresas, hombres y mujeres.

3. PRIORIDADES SINDICALES EN MATERIA DE MUJERES, IGUALDAD Y CONDICIONES DE TRABAJO DE CCOO EN ESTE PERÍODO

Podemos avanzar *grosso modo* nuestras prioridades sindicales, que son las aprobadas en la ponencia del 12.º Congreso confederal en su aplicación al ámbito de interés de esta Secretaría, como es lógico. Nos guía, además, la premisa de integrar y dinamizar la transversalidad de género en todos los niveles y espacios sindicales, actuando de forma colaborativa con secretarías de otras áreas y con las responsables de Mujeres e Igualdad de federaciones y territorios.

El feminismo y el sindicalismo tienen que ver con lo colectivo, con la unidad, con el diálogo, la cooperación, la solidaridad. Es el tiempo de decir que lo que nos une y fortalece es la centralidad del trabajo y la centralidad de los cuidados; en ese mapa somos el punto de unión, el cruce de caminos.

Hemos cambiado, estamos cambiando. La emergencia de responsables mujeres junto al crecimiento afiliativo de mujeres en nuestro sindicato suponen una fuerza transformadora. Como ha dicho en alguna ocasión nuestro secretario general, Unai Sordo, de las 57 mil afiliaciones nuevas de los últimos cuatro años, 53 mil han sido

de mujeres. Una afiliación creciente de mujeres que es una constante, a pesar de que las mujeres suelen estar en peores condiciones, más precarias, con sueldos medios más bajos, con entradas y salidas del mercado laboral, etc. Somos casi un millón de afiliadas y afiliados a CCOO, con un porcentaje de afiliación femenina que ronda el 47%.

Y la feminización de los órganos de dirección. A finales del año pasado, tras el 12.º Congreso confederal, de las personas responsables en las ejecutivas de las federaciones estatales y uniones territoriales, el 51% son mujeres y el 49% hombres. Contamos con 9 secretarias generales, un 35% del total, que lideran territorios y federaciones de gran calado. Territorios como Andalucía, Madrid, País Valencià, Galicia, Extremadura, Euskadi, Cantabria y federaciones como Industria y Servicios a la Ciudadanía. Incluso en la responsabilidad ejecutiva de Organización, de claro historial masculino, hoy son más las mujeres (14 mujeres y 12 hombres).

Por eso podemos decir, sin complejos: somos la primera organización feminista del país. Y somos la organización con más mujeres organizadas. Cada una, cada cual desde su espacio, ponemos nuestro grano de arena en una acción colectiva organizada en la que cada acto suma, día a día.

Como sabemos bien, las mujeres tenemos condiciones de trabajo mucho peores que las que tienen los hombres. Por tanto, tratar las condiciones de trabajo es clave para poder batallar contra las discriminaciones de género, hoy por lo general tan indirectas. Desde cómo se negocian los complementos salariales que se remuneran en cada nómina mensual hasta cómo negociamos y desarrollamos los derechos de conciliación. Ser un sindicato feminista nos impone que esa conciliación tiene que ser corresponsable, por ejemplo. Para las mujeres, al igual que para los hombres, es fundamental contar con buenas condiciones de trabajo, porque supone que tenemos condiciones dignas de vida y porque supone el cumplimiento del principio constitucional de igualdad.

Nuestras líneas de trabajo se trazan desde una metodología que implica en cada caso detección, diagnóstico y propuesta sindical, y responden a nuestros objetivos y escenarios de actuación. Son, básicamente:

- Detectar las desigualdades estructurales y las discriminaciones que afectan a las mujeres en el trabajo y en las condiciones materiales de vida (empleo, corresponsabilidad, pobreza, violencias machistas) para combatirlas sindicalmente. Por eso, una línea de trabajo es la de análisis, referida al diagnóstico de la realidad laboral y social de las mujeres y dirigida a la detección de

desigualdades estructurales y discriminaciones de género, aportando nuestra valoración y propuestas. Realizamos seguimiento y evolución de datos laborales, salariales, de pensiones y prestaciones, de pobreza y condiciones de vida, usos del tiempo, permisos por nacimiento y excedencias laborales por cuidado, y, por supuesto, violencias machistas, entre otras cuestiones. Incluye detección de problemáticas específicas de ocupaciones o sectores de mujeres especialmente castigadas por precariedad laboral, y de ocupaciones que quedan fuera del radio de acción convencional de la acción sindical, así como el seguimiento en clave de género del cumplimiento de la Agenda 2030 y del eje de igualdad de género del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en especial de los fondos europeos.

- Trabajar, como hacemos de manera permanente, por el empleo de calidad y con derechos para todas las trabajadoras, y para combatir discriminaciones en los centros de trabajo. Y, de manera prioritaria, por acabar con la precariedad laboral feminizada. También urge el abordaje de la equiparación en derechos laborales de todas las trabajadoras y ampliar la acción sindical en igualdad a las trabajadoras en las nuevas realidades laborales y a ocupaciones o colectivos periféricos. Para ello, una línea de actuación prioritaria tiene que ver con la negociación colectiva y el diálogo social, articulada en tres bloques: planes de igualdad y protocolos de acoso sexual y por razón de sexo en empresas y administraciones públicas; medidas de igualdad en los convenios colectivos y transversalidad de género en la negociación colectiva, y medidas y propuestas de igualdad y corresponsabilidad en los marcos del diálogo social.

- Otro escenario al cual llevar nuestras propuestas, colaboración e interlocución permanentes son distintos organismos y entidades institucionales y de igualdad, para trasladar nuestra visión y propuestas sindicales en igualdad efectiva entre mujeres y hombres, prevención y erradicación de las violencias machistas e igualdad de trato para las personas LGTBI+.

- La formación sindical y la alianza con el mundo de la cultura son ejes fundamentales para capacitar a nuestra estructura activa sindical, por una parte, en todas las materias en que trabajamos, y para disputar la hegemonía cultural, por otra. En esta línea se inscriben nuestros objetivos en Formación y Cultura.

- Las alianzas son claves, por lo que vamos a dedicar esfuerzos, en el plano internacional, colaborando en campañas y reivindicaciones con las estructuras de Mujeres e Igualdad de las confederaciones sindicales internacionales y

con la OIT. Y sin olvidar, contribuir para el cumplimiento de la Agenda 2030 en clave de igualdad. También en nuestro entorno vamos a mantener alianzas estratégicas con el movimiento feminista, con el movimiento LGTBI y con otras organizaciones sociales, junto con el mundo académico, llevando nuestra visión sindical y fortaleciendo espacios de trabajo en común.

Son muchos los obstáculos; es complicado el contexto global; es preocupante la situación económica y es fundamental en magnitud e intensidad la tarea que nos corresponde, que nos ocupa y sobre la que podemos adelantar: no fallaremos, no desfalleceremos, estaremos a la altura, porque podemos y debemos hacerlo. Porque otro contrato social es posible: un nuevo contrato social para el siglo XXI que integre la igualdad efectiva entre mujeres y hombres como pilar fundamental para construir los cimientos de una sociedad inclusiva, solidaria, justa, sostenible.

Decía Rosa Luxemburgo "primero, la acción". Actuar caracteriza al sindicalismo de clase y feminista de CCOO: actuamos para avanzar. Con perspectiva de género. Porque con nuestra acción colectiva transformamos el mundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

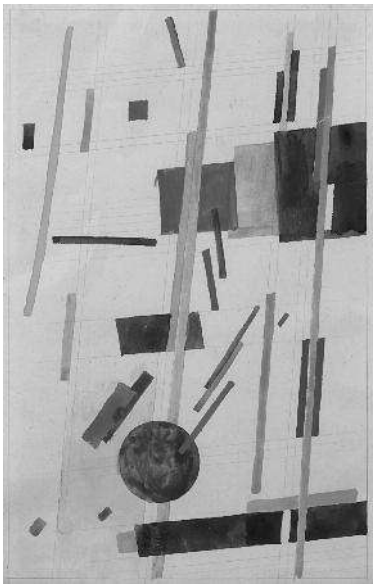
BAYLOS, Antonio (2020): "Igualdad retributiva y planes de igualdad". Blog de Antonio Baylos, 03.08.2020. Accesible en: https://baylos.blogspot.com/2020/08/igualdad-retributiva-y-planes-de.html

MARUGÁN, Begoña (2021): "El contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido". *Eldiario.es* 31.12.2021, accesible en: https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/contrato-trabajo-presume-concertado-tiempo-indefinido_129_8622305.html

PATEMAN, Carol (1988): *El contrato sexual.* Anthropos Editorial, ed. 1995. Introducción de María Xosé Agra. Traducción de María Luisa Femenías.

Carmen Rodríguez

Reforzar la escuela pública para educar en equidad



Ante..., Nina Kogan.

Los procesos de globalización y la propia UE van extendiendo su influencia en la educación mundial con la finalidad principal de conseguir sistemas educativos de calidad y mejora, al servicio del desarrollo económico, ignorando contextos culturales y aspectos éticos y cruciales como el privilegio, la equidad y la justicia. El contrato social debe renovar el derecho universal a la educación garantizando el derecho de toda la población a una plaza escolar pública y con un modelo de escuela plural, científica, laica, gratuita, democrática y comprensiva, que permita la incorporación plena en la sociedad, con autonomía para tomar decisiones y con solidaridad para vivir con otras personas y en beneficio de ellas.

INTRODUCCIÓN: EL SENTIDO DE LO PÚBLICO Y SU PÉRDIDA

EL Estado en una sociedad democrática tiene la obligación de favorecer el bienestar de todos sus ciudadanos y ciudadanas y de justificar su acción pública. Así se entendió el Estado del bienestar en Europa, alentado por la filosofía del keynesianismo del programa económico de Roosevelt, que se implantará en todo el siglo XX como avance de la social-democracia después de la segunda guerra mundial. La educación entraría a formar parte de una serie de programas (servicios sociales, sanidad, infraestructuras, investigación) que dan legitimidad moral a los Estados en las sociedades democráticas, por los derechos que crean sobre la ciudadanía, que se concretaron en la creación de políticas públicas de justicia social.

Es a partir de los años ochenta cuando se genera un discurso contrario a las políticas de intervención de los Estados, con Ronald Reagan y Margaret Thatcher, con la caída del muro de Berlín y con las nuevas economías emergentes como China, cuando se produce una revisión de las políticas públicas y una intervención mayor de instancias internacionales en los Estados.

Se produce para muchos gobiernos lo que consideran una modernización, que se extiende en los años noventa con la globalización y la extensión de las políticas capitalistas, a la vez que el Estado de bienestar entra en crisis, y se activan instituciones financieras e internacionales en la privatización de servicios públicos que en Europa se irá asumiendo de una forma más moderada, porque prevalece el Estado de bienestar en la mayoría los países (Verger, 2020). La recesión económica será aprovechada por las fuerzas conservadoras e incluso por partidos socialdemócratas de la tercera vía para cuestionar el modelo del Estado.

Cuando el Estado minimiza su tradicional rol de protección del derecho a la educación, son las sociedades de mercado las que ocupan su lugar. Después de una etapa de desregulación y privatización, en un Estado neoliberal avanzado la política pública genera barreras que pueden cuestionar la confianza del servicio que prestan las instituciones (Atria, 2012). El modelo del mercado, cada vez más afianzado en su valor de vigilante, denomina calidad educativa a algo difícil de cuestionar, por tratarse de una aspiración genérica, aunque en realidad se refiere a la idea de libertad de elección de la enseñanza, al proceso de estandarización que se pone en marcha, a la competitividad en las escuelas públicas y a la proletarización del profesorado. Es un concepto técnico, extenso, no contextualizado, donde los logros de aprendizaje son concebidos como indispensables para todos, expresados en el diseño del currículo y verificados en su cumplimiento con las evaluaciones externas (OIE, 2018). El rol que ejerce el Estado es sostener ese modelo económico y convertir a la educación en un instrumento para la generación de capital humano, un Estado empresario y evaluador.

Cuando el mercado dicta las políticas para el futuro, los servicios públicos entran en competencia entre ellos y ofrecen desiguales estándares de calidad para la población. Esto es tanto más peligroso en un servicio como la educación, donde las condiciones del trabajo del profesorado y su consideración tienen mucho que ver con la calidad de todo el servicio, porque el ambiente de la escuela, los recursos, su seguridad y las características de sus estudiantes forman parte de las compensaciones de su trabajo, no son un objeto ajeno a ellos, forman parte de la educación que construyen con su alumnado (Carnoy, 2006)[1].

1. PRIVATIZACIÓN Y EQUIDAD[2]

En España la *privatización ha sido exógena*, en cuanto que abre el sector público a la participación del sector privado a través de los conciertos, las subvenciones y los cheques escolares. Paralelamente se instaura una *privatización endógena* que se basa en la idea de que las escuelas son ineficaces e incorporan las modernas teorías de la gestión pública, modelos de empresas en el sector de la educación pública,

[1] Históricamente los trabajos relacionados con la educación, los servicios y el cuidado tienen estas características y deberían de ser los más relevantes en las condiciones y consideración de los profesionales, pero pasa justo lo contrario por haber sido trabajos feminizados.

[2] Algunas ideas aquí vertidas provienen del artículo Rodríguez Martínez *et al.* (2022a) y Rodríguez Martínez (2022b).

que empujan a los centros escolares a competir entre ellos para conseguir al mejor alumnado, con direcciones jerárquicas y técnicas y con una orientación exclusivamente hacia el mercado de trabajo (Oliveira, 2015).

España cuenta con una privatización alta, ocupando el tercer lugar de Europa en enseñanzas de régimen general, después de Reino Unido y Bélgica, con un 67,1% de educación pública, mientras la media de Europa es de 81% (Eurydice, 2020). Actualmente, se ha alcanzado una situación en que prácticamente toda la enseñanza privada se encuentra concertada y seis de cada diez centros (el 64%) de este sector privado corresponden a centros docentes de la iglesia católica (MEFP, 2021a). Ello da lugar a un sistema educativo basado en una doble red de centros que suelen ser desiguales en cuanto a las características socioeconómicas y culturales del alumnado y al mayor aumento de la inversión en la educación privada financiada con dinero público[3]. Es un crecimiento a dos velocidades, cada vez más desigual para la educación pública.

Además, el modelo descentralizado de gestión y administración del sistema educativo es el más amplio de los países europeos. Los fondos públicos son gestionados por los gobiernos autonómicos en un 82%, el 12% por el gobierno central y únicamente el 6% por parte de los consistorios locales (OCDE, 2021). El nivel de descentralización determina a qué nivel se toman las decisiones relativas a la asignación de los presupuestos en educación, creando una gran diversidad entre las diferentes autonomías, según el diseño de las políticas educativas, el volumen de privatización de la enseñanza y con desigualdades entre comunidades autónomas que tienen diferentes niveles de riqueza.

La *privatización endógena* se considera como una privatización encubierta, porque se realiza en los centros educativos públicos utilizando el modelo de las empresas o de las actividades comerciales. Son políticas que suponen un programa de reforma del sector público, relacionado con fuerzas conservadoras, aunque también son utilizados por gobiernos socialdemócratas de la tercera vía para hacer frente a las crisis de legitimidad del Estado de bienestar. Parten de una desconfianza en el funcionariado y una ambición en el control de los resultados del sistema educativo, que lleva a un modelo de dirección y gestión de los centros escolares basado en la

[3] Mientras la inversión ha subido en menor grado para la educación pública, entre 1992 y 2018, desde 12.600 millones de euros a 37.700 millones, en un 299 %; ha subido en mayor grado para la educación privada financiada con dinero público (concertada), de 1.600 millones de euros a 6.600 millones, un 412% (MEFP, 2021b).

comparabilidad y la competitividad, en una dirección gerencial que manda y toma las decisiones de forma vertical, un currículo adecuado para el mundo laboral y en la fijación de los resultados con evaluaciones externas (Luengo y Molina, 2017).

La desconfianza y el control se convierten en el mecanismo que reestructura y organiza la cultura de los servicios públicos, estandarizan y precarizan las condiciones laborales del profesorado y tendrán como finalidad afianzar los mecanismos de mercado y las formas de privatización. Las propuestas de mercado se basan en el derecho de las familias a elegir entre diferentes centros escolares para la educación de sus hijos e hijas, lo que lleva a diversificar los modelos de educación con programas de excelencia, y escuelas privadas. La descentralización en las responsabilidades de gestión y de presupuestos –como la contratación del profesorado o la financiación según rendimientos– suponen una autonomía falsa, controlada por la rendición de cuentas con las evaluaciones externas. Las familias se convierten en clientes, con el uso de vales escolares (*vouchers*) para centros públicos y privados, la ampliación de las zonas de escolarización y la publicación de los resultados escolares o en su defecto la información a las familias en el momento de elegir centro escolar.

Los procesos de privatización siguen aumentando en la mayoría de los países a pesar de la existencia de informes (OCDE, 2017; Eurydice, 2020) e investigaciones realizadas en diferentes continentes (Verger *et al*., 2018; Gilblom y Sang, 2019) que indican la influencia negativa que tienen para la segregación escolar. Las razones son el bajo cuestionamiento de la libertad de elección de centro, que se ha vuelto un derecho de las familias que buscan para los suyos el éxito escolar (Bude, 2017).

Los factores que van en contra de la equidad según el informe de la OCDE (2017) son: la selección temprana de los estudiantes según sus habilidades (Austria y Alemania a los 10 años), el grado de repetición (Francia, Luxemburgo y España), incluir estándares de aprendizaje muy elevados (varios estados de Alemania), la flexibilidad en el cambio de agrupamientos de aprendizaje y las desigualdades geográficas. La brecha urbana/rural, así como las disparidades entre distritos de la misma ciudad han hecho que se aumente la opción de las familias en la elección de centro.

El análisis del informe Eurydice (2020), en 42 sistemas educativos de 37 países europeos, encuentra que las estructuras que promueven la segregación académica son: la diferenciación de calidad entre las escuelas, las políticas de elección de centro, los criterios de admisión, la diferenciación temprana en itinerarios educativos y el grado de repetición. El informe destaca que la segregación académica es el único predictor con una influencia significativa en la inclusión en primaria y uno de los más importantes en la educación secundaria (Rodríguez Martínez, 2022a).

La proliferación de estrategias de compensación, que suponen una separación del alumnado del grupo normal, son las que más proliferan en España (diversificación curricular, planes de acción tutorial, diversos mecanismos de refuerzo escolar…) frente a países como Finlandia, Noruega, Dinamarca e Islandia, donde predominan los métodos de atención individualizada, apoyo del profesorado dentro del aula, prevención temprana de dificultades y la no separación del alumnado para lograr su integración (Save the Children, 2017).

La segregación social también se produce con el alumnado extranjero. Según los datos del curso 2017-2018 (MEFP, 2019), la educación concertada, con un 25% de alumnado no universitario, solo tiene 14,9% de alumnado extranjero; mientras que la educación pública, con un 67,2% de alumnado, recibe un 78,7% de alumnado extranjero.

Las consecuencias de la distribución del alumnado por nivel socioeconómico en escuelas públicas y privadas-concertadas es relevante para sus resultados escolares y para que sean repetidores, como indican las puntuaciones de PISA 2000-2016 (Pérez *et al.*, 2019). El porcentaje del alumnado repetidor antes de los 15 años es mucho mayor en los centros públicos (37%) que en los privados (17,1%). Agravado por la crisis de 2008, que ha creado una brecha en la composición de los centros escolares creciendo la pobreza y la exclusión (Murillo, F. J. y Martínez-Garrido, 2018).

El contexto socioeconómico es determinante y tiene una influencia negativa en el rendimiento del alumnado, cuando se introducen itinerarios educativos desde edades tempranas, alto grado de repetición y diferentes tipos de escuela clasificadas según las políticas de elección de centro y admisión (Eurydice, 2020). El problema, más que los rendimientos escolares, son las dificultades que se encuentran alumnos y alumnas para progresar cuando la fragmentación frena al sistema educativo en su conjunto, porque reúne a una excesiva proporción de estudiantes con dificultades económicas y académicas. Esto tendrá como consecuencia: bajas expectativas hacia los estudios, situaciones de vulnerabilidad y de bajo desempeño escolar, dificultades para el profesorado y baja motivación para el trabajo de los equipos docentes y para mantener su estabilidad en estos centros. Además, la falta de equidad disminuye la capacidad del sistema para enseñar y empobrece la convivencia y la integración social.

La selección del alumnado se realiza con una serie de dispositivos que sirven para diferenciar al alumnado de centros públicos y privados por el nivel socioeconómico y cultural, a pesar de ser la educación obligatoria gratuita. Estos dispositivos son: el cobro de cuotas complementarias que incluyen las aportaciones directas de

la familia, el cobro por actividades extraescolares y servicios complementarios, donde lo habitual es que tengan un precio superior a la escuela pública. Y como aspecto destacable, la regulación de las actividades escolares complementarias, que va a suponer currículos diferentes para el alumnado que va a la concertada y no pueda pagarlas.

2. MODELOS DE ESCOLARIZACIÓN Y DE PRÁCTICAS ESCOLARES[4]

A lo largo del siglo XIX la imposición de la escuela obligatoria cumple dos objetivos, hacer que la escuela se abra a todos los grupos sociales y que sea un referente de civilización y progreso. El Estado desarrolla un modelo de escuela que fue concebida por el cristianismo y desarrollada por el capitalismo industrial. Los sistemas nacionales de educación se convierten en un instrumento de afirmación de los estados-nación que se van a justificar en una política de homogeneización cultural para estrechar las relaciones entre los individuos y el Estado (Novoa, 2013).

El modelo de escolarización con el que se construye la escuela, y las formas en que se transmite el conocimiento, han respondido a un patrón homogéneo de pensamiento único, con una docencia anclada en el academicismo y construida alrededor de la idea de dominio de la disciplina. Los currículos, las clases y la organización escolar han reproducido la ideología dominante, las jerarquías sociales; no han transmitido saberes significativos y con interés para el alumnado.

La cultura de la escuela de masas responde a los ideales con los que se crean y se consolidan los sistemas nacionales de educación, pudiendo coincidir con Gurpegui y Mainer (2013) en que, lejos de estar en crisis, cumplen las funciones para las que fueron destinados, además de estar apoyados en un modelo de igualdad de oportunidades.

Los nuevos modelos de escolarización están alentados por la crisis de un sistema escolar que no satisface a las familias ni a la sociedad en general. Los nuevos tiempos exigen una escuela que no sea burocrática ni uniforme, sino más autónoma y participativa, que más allá de introducir lógicas diferentes, va a caer bajo los influjos del mercado. No buscan un modelo de escuela universal que fomente la igualdad, sino una escuela que clasifica y ordena para las necesidades del mercado, a la par que la convierte en un negocio más, una nueva inversión para el capital.

[4] Algunas ideas aquí vertidas provienen del artículo Rodríguez Martínez (2018) y Rodríguez Martínez (2019).

a. Cultura escolar de masas y cultura mercantilista

El propio concepto de cultura en la época actual está sujeto a la demanda de los clientes y la esfera cultural se incorpora plenamente a las relaciones mercantiles y adopta la forma de pago por el entretenimiento y la diversión personal. "La cultura se convierte en una actividad de tiempo libre y no en lo que nos hace libre todo el tiempo"[5].

Las teorías económicas utilizando la excusa de la crisis demandan un conocimiento para ser competentes en el mundo del trabajo, con dos tipos de formación: 1) formación en competencias básicas para la educación obligatoria, demandadas por informes internacionales como PISA, que son herramientas de aprendizaje neutrales e intercambiables y no de orden superior, donde la conciencia queda sujeta a la determinación social. 2) Formación en conocimientos cada vez más especializados, aplicados, más tecnológicos y más instrumentales, que no pueden, ni pretenden, transformar la sociedad, sino solo fortalecer los intereses del mercado. Nos conduce, según Brey (2009: 38) a una "sociedad de la ignorancia".

Este conocimiento no es el que nos da capacidad para pensar, tomar postura crítica ante la vida y la sociedad y ser libres intelectualmente. A esto es a lo que varios autores desde distintos campos académicos (como Anthony Giddens y Richard Sennet) denominan la nueva cultura del capitalismo. Crea una situación social contemporánea que se define por la ausencia de sentido, provoca una fuerte concentración en el presente, como consecuencia de la falta de horizontes, por un lado, y una ruptura con el pasado por el otro (cortoplacismo). Ello crea una doble paradoja, que siendo, en esta época, cada vez más necesaria la formación de sujetos, las instituciones se están deteriorando por esta falta de sentido que damos a la cultura y al conocimiento (Tedesco, 2008).

La mayoría de las reformas educativas en el mundo modifican los planes de estudios y la realización de evaluaciones, para preparar para el mundo del trabajo, y, para medir el rendimiento de los sistemas educativos, estandarizan los currículos. Al reducir la complejidad educativa a aquello que se puede medir con pruebas externas, generan un discurso en torno al poder de los datos, propician las grandes comparaciones y constituyen una auténtica religión. Además, acentúan las jerarquías entre las asignaturas, suprimen el arte, la filosofía, las ciencias humanísticas porque las han considerado opciones estéticas o de entretenimiento cultural.

[5] Etxenique, *El diario.es* 26/4/2015.

Los estándares globales y las políticas basadas en el rendimiento solo sirven para regular las prácticas escolares y quitar autonomía al profesorado, para después responsabilizarle de los resultados de su alumnado. Profesoras y profesores son cada vez más peones de un sistema educativo donde los recursos, la inversión y los procesos de enseñanza no son valorados.

Las políticas globales y mercantilistas no son solo la descripción de un nuevo entorno mundial de interrelación, consecuencia del comercio mundial, la revolución tecnológica y el capitalismo financiero. Son un proyecto ideológico orquestado de dominación de las estructuras económicas sobre los Estados y favorecida por los poderes financieros, económicos y políticos. Escuelas que compiten entre ellas por el mejor alumnado, lo que Giroux (2013) denomina la ética del más fuerte, basada en la cultura de la guerra y que es propia de un Estado autoritario más que de una democracia. Ya la escuela no es una promesa de futuro laboral o de diferenciación social, al menos para todos, y las clases medias y altas pugnan por mantener este objetivo para los suyos.

b. Una educación democrática en la escuela pública

El espacio para desarrollar una educación democrática es la escuela pública, siempre que garantice la pluralidad de públicos heterogéneos y permita la participación democrática de la comunidad y la organización dirigida a la mejora del bien común. Esto no significa que el Estado tenga que mantener un monopolio sobre el sistema nacional de enseñanza (Ball *et al*., 2012), sino que se desarrolle una narrativa pública de la educación, evitando tanto las tendencias burocráticas y corporativas como las mercantilistas que la consideran como un "servicio privado" y al alumnado y a las familias, como sus clientes.

La reconstrucción del conocimiento en una escuela pública con autonomía implica, al menos, dos horizontes pedagógicos:

El primero sería una *pedagogía de la consciencia* (denominación de Novoa, 2013), que está dirigida hacia un esfuerzo de comprensión, entendimiento y hasta de lucidez sobre la cultura escolar y el marco social, económico y político donde se produce, para que favorezca la comprensión sobre lo que acontece en nuestro mundo. Se acompaña del uso de estrategias de enseñanza que favorezcan una conciencia crítica: con un aprendizaje activo, el análisis de conflictos en el aula, el estudio de la desigualdad, problemas y preocupaciones cotidianas…

Destacan tres aspectos importantes:

- La transmisión del conocimiento ha de hacerse para dar vigor a nuestro pensamiento, no para aceptar las convenciones. El conocimiento no es solo un relato de lo que ocurrió, sino análisis e interpretación de por qué ocurrió y de la acción humana en las decisiones que se tomaron; es la interpretación del pasado para entender el presente y decidir el futuro. Un conocimiento participativo, con sentido y transformador para construir una escuela democrática deliberante y reflexiva. Los contenidos del currículo escolar deben versar sobre los problemas reales que afectan a la vida de los individuos y los grupos humanos en su contexto social actual (no sobre las disciplinas).

- Una educación integral, con un currículo flexible que dé autonomía al profesorado. Opuesta a la costumbre de nuestro país en la elaboración de currículos extensos y centralizados que conciben la cultura escolar como algo concluso, determinado, verdades objetivas que nos alejan de la comprensión de la realidad. El desafío educativo es aprender de una cultura situada con referentes para su comprensión y para su cuestionamiento.

- Donde el centro es el alumnado, al que nos debemos adaptar en sus ritmos y sus tiempos personales. Pero esto no quiere decir que sea un desarrollo individual y en solitario. Aprendemos a través de la interacción con otras personas, la intensidad de esa relación y el contexto de interacción (Chordá, 2010).

Un segundo horizonte sería una *pedagogía de la creatividad y de la comunidad,* que supone un cambio en los escenarios y ambientes de aprendizaje, con prácticas educativas reales y relevantes y el análisis de las nuevas experiencias que tienen las nuevas generaciones con las redes de comunicación e internet. Las estrategias de enseñanza tienen que ir encaminadas a la investigación, al desarrollo de proyectos de trabajo que den sentido a la relación pedagógica y al aprendizaje y que constituyan verdaderas comunidades de aprendizaje.

El desafío cultural en una sociedad del conocimiento se desplaza hacia una democratización del saber experto, en la cual ya no hay una diferenciación nítida entre ciencia y sociedad, porque una y otra tienen valor en función de su relación y no en función de la división tradicional entre valores y hechos. El saber es una cuestión del público en general y las instancias de mediación, como la escuela, son las que convierten el conocimiento en un saber participado y deliberativo, en vez de ser transmisoras de conocimientos legitimados.

Dos son los aspectos que queremos destacar:

- El fomento de la creatividad: la formación no es almacenamiento de información, ni basta con saber interpretarla o, incluso, ser crítico; tiene que modificar nuestros marcos de pensamiento para ser un conocimiento creativo. Educar para la creatividad supone diferenciar entre pericia y formación (Innerarity, 2011): "La pericia nos convierte en autómatas que reaccionan con la misma respuesta ante los estímulos; la formación nos hace modificar las preguntas". Es la oposición entre personas técnicamente preparadas o personas capaces de pensar y decidir.

- El fomento de la cooperación: la formación ética y ciudadana se construye impulsando la cooperación. Con relaciones interpersonales, porque hoy es más importante que nunca aprender a vivir juntos; con el nuevo capitalismo, no es algo que ocurra de forma natural, sino una aspiración que debe ser socialmente construida (Tedesco, 2008) y con el uso de la deliberación crítica, que es el principio que permite una democracia participativa y se ampara en la pluralidad, y la educación de la responsabilidad, porque la educación es la encargada de crear sujetos libres y, por tanto, responsables y comprometidos con su sociedad.

IN-CONCLUSIÓN

Una de las principales preocupaciones de aquellos que trabajamos en educación es que los sistemas educativos ofrezcan la movilidad social suficiente para que todas las personas puedan acceder, progresar y beneficiarse de la educación. Sin embargo, como vemos reflejado en este texto, vivimos en un sistema desigual, con unas instituciones escolares que privilegian y favorecen a las élites y castigan a los que tienen un estatus socioeconómico y cultural bajo. La meritocracia actual defiende el esfuerzo y el mérito de los niveles socioeconómicos más altos y determina la posición social de los niveles más bajos, que encuentran un ascensor social estropeado.

Hay dos preguntas que son relevantes para entender el desarrollo de los procesos de privatización: ¿Por qué elegimos la escuela privada sobre la escuela pública? ¿Por qué la escuela privada concertada está ocupada por las clases acomodadas?

Los efectos reales muestran la selección buscada por las familias, la excepcionalidad buscada por los centros educativos y la connivencia con la jerarquía episcopal, defensores de las privatizaciones más que del bien común. La "libertad de

elección", cuando se observa su aplicación, no opera en igualdad de condiciones y está más que probado en investigaciones que causa segregación escolar. A esto podríamos añadir el agravante de que la mayoría de los centros concertados sean de la iglesia católica, para finalmente difundir su doctrina, pues son el 60% de los centros privados-concertados, a pesar de la mayor secularización de la sociedad y en contra de los derechos de libertad de conciencia de los menores que protege nuestra Constitución (art. 27.2).

El sistema educativo está fracasando, la escuela está en crisis porque ha perdido legitimidad democrática por el fracaso del sistema educativo. Se rompe la estructura de un sistema educativo elitista, que es cada vez más desigual y consigue un nivel más alto de alumnado segregado. Si de 64 países analizados España es el que más segrega al alumnado por renta familiar, necesitamos acciones más amplias. La falta de acción contra la pobreza infantil, que alcanza en nuestro país un 28,3%, las desigualdades estructurales de nuestro sistema educativo público y privado-concertado movido por la competitividad y los procesos de exclusión vinculados a ingresos económicos, sexo, etnia, discapacidad, etc. necesitan un cambio drástico, desde la protección a las familias con bajos ingresos al control de los pagos y las matrículas en la selección del alumnado. Las leyes estatales son retrógradas, incluso con respecto a los principios de la LODE, y están causando un importante daño, sobre todo por permitir que las CC AA puedan sortearlas o puedan otorgar que sigamos trasladando los fondos de una deficitaria escuela pública a una escuela privada-concertada que está seleccionando al alumnado que debe formar las élites de nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATRIA, F. (2012): *La mala educación.* Catalonia.

BALL, S. J., MAGUIRE, M. y BRAUN, A. (2012): *How Schools do Policy. Policy enactments in Secondary Schools.* Routledge.

BREY, A. (2009): "La sociedad de la ignorancia". En Brey, A., Innerarity, D. y Mayos, G. *La sociedad de la ignorancia y otros ensayos.* Zero Factory. http://www.infonomia.com/blog/libros.php

BUDE, H. (2017): *La sociedad del miedo.* Herder.

CARNOY, M. (2006): *Economía de la educación.* UOC.

CHORDÁ, F. (2010): *Vivir es cambiar. Lenguaje, historia y anticipación.* Anthropos.

EURYDICE (2020): *Equidad en la educación escolar de Europa. Estructuras, políticas y rendimiento del alumnado.* Ministerio de Educación y Formación Profesional: Secretaria de Estado de Educación. https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=22530

GILBLOM, E. A. y SANG, H. I. (2019): "Schools as market-bases clusters: Geospatial and statistical análisis os charter schools in Ohio". *Education Policy Analysis Archives,* 27(15).

GIROUX, H. A. (2013): "Una pedagogía de la resistencia en la edad del capitalismo de casino". *Con-ciencia Social,* 17, 55-72

GURPEGUI, J. y MAINER, J. (2013): "La crisis de la escuela como problema: Modos de educación, crítica de la crítica y formas de resistencia". *Con-ciencia Social,* 17, 13-26.

INNERARITY, D. (2011): *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente.* Paidós.

LUENGO, J. y MOLINA, J. (2018): "(Re)-Contextualización del modelo de Cuasi-Mercado en Andalucía. Dirección escolar y familias compitiendo y seleccionando". *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado,* 22(2), 269-287. http://doi.org/10.30827/profesorado.v22i2.7723

MEFP (2019): *Estadísticas de la Educación.* Ministerio de Educación y Formación Profesional. Curso 2017-2018. https://www.educacionyfp.gob.es

MEFP (2021a): *Datos y Cifras. Curso Escolar 2020-2021.* https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores/datos-cifras.html

MEFP (2021b): *Estadísticas de gasto público en educación. Series temporales. Datos series gasto público.* Ministerio de Educación y Formación Profesional y Ministerio de Universidades. https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/economicas/gasto/series.html

MURILLO, F. J. y MARTÍNEZ-GARRIDO, C. (2018): "Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea". *Revista de Sociología de la Educación (RASE)*, 11 (1), pp. 37-58

NOVOA, A. (2013): "Pensar la escuela más allá de la escuela". *Con-ciencia Social,* 17: 27-38.

OCDE (2017): *Mind the gap: inequity in education. Trends Shaping Education Spotlight 8*. OECD.

OCDE (2021): *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2021. Informe Español.* Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

OIE (2018): *Estado, mercado y currículum escolar: la experiencia chilena (1964-2018). Cuestiones fundamentales del currículo, el aprendizaje y la evaluación.* UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265296

OLIVEIRA, D. A. (2015): "Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação". *Educaçao and Sociedade, Campinas,* (36)132, pp. 625-646.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, C. (2018): "Resistencias a la burocratización y mercantilización del conocimiento en las nuevas sociedades en red". En Gimeno Sacristán, José (Comp.): *Cambiar los contenidos, cambiar la educación.* Morata: 54-75. ISBN: 978-84-7112-863-8.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, C. (2019): *Políticas educativas en un mundo global.* Octaedro. ISBN: B. 16.377-2019.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, C. (2022a): "El diseño y aplicación de las políticas de privatización". En Rodríguez Martínez, Carmen e Imbernón, Francisco (Comp.): *De las políticas educativas a las prácticas escolares.* Morata (en prensa).

RODRÍGUEZ-MARTÍNEZ, C.; GUZMÁN-CALLE, E. y MARTÍN-ALONSO, D. (2022b): "Políticas educativas de privatización en España y su impacto en la equidad". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas,* 30(X). http://epaa.asu.edu/ojs/article/vie / (en prensa).

PÉREZ GARCÍA, F.; SERRANO MARTÍNEZ, L. y URIEL JIMÉNEZ, E. (Dir.) (2018): *Diferencias educativas regionales, 2000-2016.* Fundación BBVA. https://www.fbbva.es/publicaciones/diferencias-educativas-regionales-2000-2016-condicionantes-y-resultados/

SAVE THE CHILDREN (2017): *Desheredados. Desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas en España.* Save the Children. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/desheredados_pobreza_infantil_informe.pdf

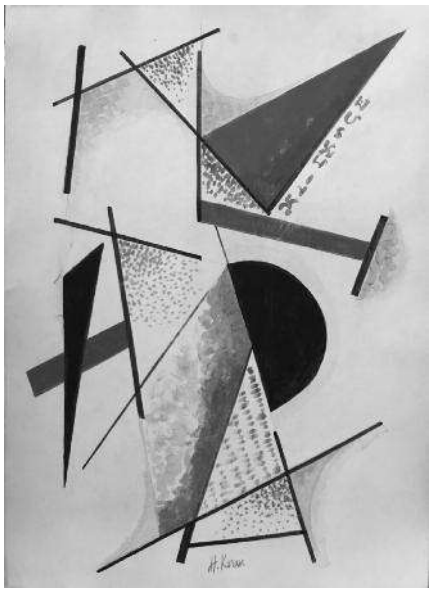
TEDESCO, J. C. (2008): "¿Son posibles las políticas de subjetividad?". En Tenti Fanfani, E. (Comp.): *Nuevos temas en la agenda de política educativa* (pp. 53-64.). Siglo XXI.

VERGER, A. (2020): "Privatization". En George Ritzer y Chris Rojek (Eds.): *The Blackwell Encyclopedia of Sociology.* Blackwell Publishing. https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeosp099.pub2

VERGER., A.; FONTDEVILA, C. y ZANCAJO, A. (2018): "Constructing low-fee private schools as an educational model for the global south: from local origins to transnational". In Verger, A., Novelli, M. and Altinyelken, H.K. (Eds.): *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies* (pp. 255-276). Bloomsbury.

Vicente Sánchez

Principales desafíos y estrategias para un mundo en transición



Composición abstracta (sin fecha), Nina Kogan.

El deteriorado contrato social imperante, desarrollado en los países de economía de mercado en el contexto político, económico y social de finales del pasado siglo, debe dar paso a un acuerdo más amplio del conjunto de la sociedad.

Este nuevo contrato global, de carácter civilizatorio, no solo debe basarse en la tradicional confrontación capital-trabajo por la distribución de la riqueza, sino que debe estar alineado con un modelo de consumo basado en la racionalidad y sostenibilidad de los recursos naturales, fijando límites estrictos al acopio ilimitado y acabando con el actual modelo de relaciones laborales desregularizadas, de bajos salarios y producciones externalizadas en países en vías de desarrollo.

En agradecimiento a Ana, Azahara, Carmen, Gema, Raquel y Javier

1. INTRODUCCIÓN

DE todos los desafíos a los que como sociedad debemos hacer frente, es sin duda la crisis ecológica aquella que se plantea como el reto mundial de mayor trascendencia. Muchos son los elementos de transformación que se van anexando a ella en las últimas décadas, como la digitalización de la economía y las relaciones sociales, la transición financiera, los continuos y crecientes procesos migratorios o el retroceso de los sistemas democráticos; pero es sin duda la magnitud de la devastación del hábitat a cargo de la especie humana, la que origina un mayor número de potenciales impactos disruptivos sobre todas las esferas de la vida. Se trata, por tanto, de un fenómeno de carácter multifacético, cuya expresión más acuciante es el calentamiento global provocado por la emisión de gases de efecto invernadero, pero que tiene otras manifestaciones igualmente graves como son el agotamiento y declive de los recursos energéticos y minerales, la pérdida creciente de la biodiversidad, la escasez de agua dulce o la imparable destrucción de suelo fértil.

En lo que hace referencia al calentamiento del planeta, además de tener un impacto muy significativo en la salud de las personas, especialmente en las más vulnerables al disponer de menos recursos para adaptarse a los cambios que se vienen sufriendo, sus efectos combinados producen pérdidas económicas en un buen número de sectores productivos, entre los que podemos encontrar aquellos más ligados al terreno, como la agricultura, la ganadería y la silvicultura; así como otros en los que el clima influye directamente, aunque de forma más puntual, como es el turismo y el transporte. La degradación de nuestro entorno provoca, además, una mayor presión por la obtención de los recursos, a la vez que supone cargas adicionales

para las economías y las instituciones de los países. Esta situación agrava aún más los factores de desequilibrio social ya existentes, como la pobreza y la desigualdad, pero además acentúa la materialización de elementos tan preocupantes como los desplazamientos masivos de población, la inestabilidad política y las tensiones sociales. Los fenómenos meteorológicos extremos pueden profundizar, por ejemplo, en la escasez de agua, conduciendo a incrementos notables de los precios de los alimentos y una competencia voraz entre los diferentes sectores productivos por ver quién se garantiza el suministro. Este particular afecta de forma cada vez más recurrente a la geografía ibérica, donde podemos encontrar fuertes tiranteces entre los sectores productivos y las necesidades generales de las poblaciones, especialmente en la época estival.

Es importante remarcar también que el cambio en el clima, aunque es un fenómeno de escala planetaria, tiene un impacto geográfico y sectorial desigual. En el caso de Europa, los países del sur, particularmente los del arco mediterráneo, tienen un mayor grado de vulnerabilidad frente a los efectos de un clima cambiante. Aspectos como el aumento de la temperatura media, la reducción de las precipitaciones en los meses cálidos, la mayor acidificación del agua del mar o el mayor riesgo para la salud por la mayor afectación de las olas de calor, la contaminación y el incremento de propagación de vectores de enfermedad (Cramer, 2018) hacen especialmente preocupante el futuro inmediato.

En el caso del modelo económico español, el mismo ha descansado sobre sectores y patrones productivos y urbanísticos de alto impacto medioambiental, muy dependientes de un elevado consumo energético y con una huella ecológico-territorial más acusada (Prats, Herrero y Torrego, 2016).

Se vuelve urgente, por tanto, poner en el centro de las políticas públicas el impulso de la transición hacia una economía más sostenible desde una perspectiva de la neutralidad climática, como también que la misma se haga de una forma más inclusiva en términos de cohesión social y territorial, haciendo imprescindible con ello un proceso de digitalización inclusivo, así como una transición financiera hacia un estadio de mayor previsibilidad, transparencia y coherencia con los objetivos marcados.

Ahora bien, el desarrollo de esta amplia transformación, al igual que otras referidas a los procesos productivos, tiene impactos en el mundo laboral. El empleo, las condiciones de trabajo y los derechos laborales son elementos transversales a este fenómeno de cambio. Por ello, es imprescindible garantizar una transición justa para las personas trabajadoras, donde se maximicen las oportunidades de creación de

trabajo decente en todos los ámbitos, al mismo tiempo que se prevean y mitiguen los riesgos de segmentación y exclusión social, así como los posibles impactos territoriales. Para ello, será necesario articular un sistema holístico, coherente y ordenado de todas las dimensiones de esta transición global (ecológica, digital, demográfica y financiera) que permita preparar y, en su caso, proteger a las personas, que inevitablemente tendrán dificultades de adaptación, en particular cuando los procesos de transformación son muy disruptivos.

2. LAS DIMENSIONES DE LA TRANSICIÓN ACTUAL

Si bien es cierto que el reto climático es obviamente el aspecto más importante al que debemos hace frente, pues de ello depende nuestra propia subsistencia, otros elementos de la realidad nos llevan a situar la digitalización de la economía y la transición demográfica como conceptos nucleares a tener en cuenta. Junto a ellos se debe tener presente el impacto de los cambios internacionales en materia financiera que se vienen profundizando, particularmente, desde finales de los años noventa del pasado siglo.

En todo caso, en lo relativo a nuestro comportamiento ambiental podemos señalar las materias que se están consolidando como determinantes para poder proceder a un desarrollo menos dañino para nuestro entorno, por ende más cercanas a su posible consecución: el cambio de modelo energético, el impulso de la economía circular y el desarrollo de transportes más sostenibles.

En lo que respecta al proceso de digitalización igualmente podemos concretar los elementos que vienen conformando con más fuerza los desafíos actuales, a saber: la inteligencia artificial, el proceso de robotización y las redes sociales. En todo caso, no debemos obviar que desde los años ochenta del siglo pasado hemos venido utilizando, cada vez con mayor extensión, los elementos propios de una creciente tecnificación en todas las facetas de la vida cotidiana, empezando por las técnicas de la información y comunicación.

Teniendo como origen su vertiente más economicista, en los últimos años empleamos la tecnología en la realización de las tareas más rutinarias. En este sentido, las redes sociales, los sistemas de videoconferencias y las aplicaciones de mensajería instantáneas son piezas normalizadas de nuestros procesos de comunicación habitual. Las redes sociales, en concreto, se han convertido en algo más que un simple medio de difusión, ahora influyen en las propias interconexiones personales tanto como en la forma de desarrollo de los negocios, suponiendo una herramienta

de mercadotecnia de gran alcance con la generación de contenidos de toda índole. Por otro lado, el altavoz que otorgan a noticias falsas y temáticas contrarias a los valores de convivencia más generalizados hace de las mismas también un elemento de constante tensión social.

Sin duda, el estallido de la pandemia propició, con mayor determinación si cabe, la utilización más generalizada de los recursos digitales y, seguramente, adelantó en una década la implementación de los mismos con el grado de desarrollo que hoy en día tienen en nuestras vidas. Los dispositivos, así como la conexión a internet, fueron determinantes para continuar, en la medida de lo posible, con la actividad laboral, el consumo, las transacciones bancarias e incluso para relacionarnos socialmente en estos dos años de restricciones.

El contexto pandémico apremió a la sociedad y a la economía a digitalizarse aceleradamente, gran parte de las actividades se llevaron a cabo a través de la red, por lo que el nivel de digitalización previo de empresas y del conjunto de la sociedad permitió visualizar con mayor claridad la brecha digital existente entre aquellos que contaban con más conocimientos e instrumentos digitales, frente a quienes disponían de recursos y conocimientos bajos o incluso nulos.

La digitalización, por tanto, no es solo un proceso de transformación de la producción, que utiliza los llamados sistemas inteligentes a lo largo de toda la cadena de valor, sino que se ha convertido en parte habitual del desarrollo personal en sociedad y bien utilizada supone, además, un elemento de mejora de la cohesión territorial. De hecho, el teletrabajo emerge como una oportunidad para zonas con baja densidad de población.

En este sentido, junto con la transición verde y la transformación digital, nos enfrentamos a profundos desafíos demográficos que condicionan la cohesión territorial. El número de habitantes en un territorio decide y define políticamente el desarrollo de cada sociedad. La concentración de la población en entornos urbanos, el envejecimiento y la distribución geográfica por edades, son hoy factores clave a tener en cuenta cuando se habla de cohesión social. Las ciudades ya representan en torno al 78% del consumo de energía, el 70% de las emisiones de dióxido de carbono y el 70% de la producción de residuos, ocupando apenas el 2% del territorio y el 55% de la población mundial. En Estados Unidos esta cifra se eleva por encima del 80% de su ciudadanía, mientras que en Europa llega a los dos tercios (ONU, 2022).

La incorrecta planificación urbana con respecto a la propia vertebración del territorio, la falta de oportunidades para la población joven y los movimientos migratorios,

influyen decisivamente en la consecución de un crecimiento económico sostenible e integrador que redunde, a su vez, en la reducción de las desigualdades territoriales y sociales. La irregular distribución de la población y de la actividad económica genera desequilibrios territoriales, tanto en las zonas urbanas masificadas como en determinadas áreas más afectadas por el envejecimiento, la despoblación. Especialmente relevante son las comunidades que tienen como condicionante su insularidad.

El envejecimiento de la población supone una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI, con consecuencias para casi todos los sectores de la sociedad, entre ellos, el mercado laboral y financiero, la demanda de bienes y servicios (viviendas, transportes, protección social...), así como para la estructura familiar y los lazos intergeneracionales. Además, al aumento de la esperanza de vida hay que sumar la disminución de la tasa de natalidad en los países más desarrollados, lo que hace que no haya una reposición en el número de personas jóvenes que pueda compensar el envejecimiento. En muchos de estos lugares, como en el caso de Europa y especialmente de algunos países como España, este hecho se ha visto contrarrestado con la población inmigrante joven, cuya tasa aún sigue siendo más alta en términos de descendencia. El déficit de natalidad conlleva grandes incertidumbres para la sociedad y su economía.

La disminución del número de personas en edad de trabajar es el principal problema en términos económicos que conlleva la baja natalidad, lo que agrava la respuesta de los sistemas públicos de pensiones, aumentando la brecha intergeneracional y de género. Por otro lado, la pérdida de población en muchos municipios, especialmente en zonas rurales, comprende múltiples implicaciones que afectan tanto a la población que reside en ellos, como a la conservación de los altos valores ambientales, paisajísticos, culturales y económicos que albergan los pueblos. La falta de masa crítica en determinadas áreas geográficas dificulta un modelo de prestación y uso de los servicios públicos y privados que sea homogéneo en todo el territorio. La transición verde, la digitalización y el envejecimiento de la población plantean nuevos riesgos y retos, pero también oportunidades para el desarrollo del mundo rural y la descongestión de las grandes urbes.

Por ello, la transformación hacia un modelo de producción sostenible debe tener presente los tres pilares en los que sustentarse: social, disminuyendo costes para la ciudadanía, generando empleo de calidad y adecuando el tejido industrial y las infraestructuras necesarias; económico, con regulaciones adecuadas que permitan un cambio estructural en el tiempo e inversiones sostenibles; y ambiental, ateniéndose al contexto de la descarbonización de la economía y la economía circular.

Todo lo anterior está fuertemente condicionado por los cambios financieros que venimos soportando en las últimas décadas y que desde la crisis de 2008 se han profundizado. La búsqueda del mayor interés como único mecanismo para las transacciones económicas internacionales está desequilibrando aún más la situación previa de los diferentes países y sus poblaciones frente al proceso de globalización. El crecimiento como máxima para el desarrollo económico y social se está comprobando como una herramienta de fuerte deterioro para el medioambiente, la equidad social y el freno de la desigualdad. El intento de cualificadas voces, libres de toda duda doctrinal para el pensamiento económico hegemónico, como el caso de Stiglitz o Krugman (*El País*, 2004) en su defensa por democratizar el proceso de globalización económica parece haberse vuelto a quedar en un grito en el vacío.

Sin este proceso de gobernanza mundial que garantice un diálogo en igualdad de condiciones entre la economía, la política y la sociedad, los procesos futuros de financiarización de la actividad productiva provocarán una mayor degradación de los principios de solidaridad en los que se han venido basando los actuales Estados de Bienestar desde mediados del siglo pasado, con todas sus imperfecciones y construcción inacabada.

3. ESTRATEGIAS PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA

Nos enfrentamos pues a un desafío con muchas facetas. Por una parte, la ciencia deja claro que, para evitar consecuencias desastrosas irreversibles es urgente adoptar medidas contra el cambio climático y acelerar la transición hacia una economía neutra en materia de emisiones de carbono. Por otra, la digitalización, la automatización y el auge de la inteligencia artificial están produciendo cambios profundos en todos los aspectos de la vida cotidiana. Ambos procesos deben abordarse de forma conjunta, pues son claramente complementarios. Es importante que las políticas climáticas refuercen las iniciativas digitales y viceversa. Unida a estas dimensiones se debe considerar como central el concepto de transición justa, mediante la cohesión social y territorial. Sin olvidar que la base de estos procesos está anclada en su financiación, para lo cual es necesaria una planificación a medio y largo plazo que evite mayores distorsiones de las producidas por su profunda liberalización.

En este sentido, la Agenda 2030, adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, que forma parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, representa un Plan de Acción que los países deben adoptar para, en principio, alcanzar un desarrollo sostenible, abarcando las diferentes esferas: social, ambiental y económica. Esta iniciativa está conformada por 17 Objetivos

de Desarrollo Sostenible, que suman 169 metas que los firmantes se comprometen a implementar mediante alianzas, con la participación activa de la Administración Pública, el sector privado y la sociedad civil.

La globalización y los cambios tecnológicos están transformando con gran rapidez la economía y las sociedades. Este proceso, no exento de dificultades, implica retos y oportunidades, pero sus beneficios, al igual que las iniciativas para conseguir una producción más ecológica, no se obtienen automáticamente ni se distribuyen de manera uniforme entre los territorios y la ciudadanía.

Por ello, en el caso de Europa, se necesita un acuerdo ambicioso sobre el camino que se ha de seguir para gestionar eficazmente esta transformación en su conjunto, limitando con ello el reforzamiento de posiciones retrógradas, como las defendidas por la extrema derecha, que tanto espacio han ganado en estos años con sus propuestas atávicas.

La economía europea está integrada en las cadenas de valor mundiales y debe mantener su influencia, incluso a medida que van apareciendo nuevas potencias comerciales. Hay que impulsar que la globalización no moldee el destino europeo, particularmente en la pérdida de calidad y valores democráticos. Para ello es imprescindible que las instituciones europeas y nacionales comprendan que deben orientar su actuación política para compartir más equitativamente los beneficios que se produzcan en la conformación de las diversas transformaciones, en consonancia con los principios de solidaridad, sostenibilidad y equidad.

La Unión Europea debe reforzar el modelo social para impulsar una economía competitiva e innovadora, con empresas punteras a escala mundial, donde las personas puedan integrarse a este cambio en cualquier territorio. La transformación económica fundamentalmente ocurre a nivel local, donde interactúan el sistema productivo y la ciudadanía. De hecho, es central la apuesta para priorizar las necesidades de inversión a escala local, regional y aumentar la capacidad de todas las Administraciones Públicas, abordando los obstáculos reglamentarios a fin de que todas las regiones europeas puedan beneficiarse del mercado interior y prepararse mejor para hacer frente a los desafíos de la globalización.

En este sentido, el acuerdo europeo que dota a los Estados miembros de 750.000 millones €, de los cuales 390.000 M€ se materializarán en transferencias directas y el resto en forma de créditos, a través de los fondos *NextGenerationEU*, supone una oportunidad histórica, tanto por su cuantía como por su instrumentalización. Estos recursos son adicionales al resto de fondos estructurales que ya existían, con los que debe guardar coherencia y coordinación.

La aprobación por parte de la Comisión Europea del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021) presentado por el Gobierno español, con un montante de 140.000 millones, abre un nuevo escenario para los próximos años. Aunque su propuesta está contextualizada para dar salida en el corto plazo a la crisis originada por la pandemia, establece una agenda política y económica que sitúa la transición verde y digital, junto con la cohesión social y territorial, como pilares centrales para impulsar un cambio de nuestro modelo productivo más estable a medio y largo plazo.

La transición ecológica y la digitalización son dos vectores clave sobre los que deben pivotar las inversiones de los países miembros y suponen los cimientos hacia la recuperación económica y su sostenibilidad a medio y largo plazo. La financiación para los procesos de transición verde recibe en el caso español algo más del 40% de los fondos del Plan, superando el objetivo del 37% establecido en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea (CE, 2021). De la misma forma, las iniciativas para el proceso de transformación digital aglutinan otro 20% del volumen total de recursos.

El Plan nacional impulsa la inversión pública, estimulando la inversión privada a través de su impacto multiplicador. Sin embargo, España parte de una escasa inversión en conocimiento, formación e investigación, siendo uno de los países que gasta menos en estas materias en proporción a su PIB, cerca de la mitad de la media de la OCDE (2022). Para extraer todo el potencial de las inversiones concedidas se debe combinar la financiación de las herramientas con la inversión en estos tres elementos. Es oportuno que se planifiquen plurianualmente las iniciativas para activar estos aspectos, evitando que la financiación del sistema dependa, como ha sucedido históricamente, de los avatares del ciclo económico. Así pues, se deben ajustar las prioridades en la asignación de los fondos, a fin de que las restricciones presupuestarias no afecten a un área trascendental para la competitividad y el empleo como es el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

Un aumento sostenido en el tiempo de la inversión en I+D+i es el camino que desde hace décadas vienen ejerciendo las economías más avanzadas. La vía no es otra que dotar de estabilidad a las políticas en este terreno, tanto en el ámbito público, garantizando la continuidad en la financiación de los proyectos y la estabilidad laboral del personal de investigación, como en relación con el sector privado donde, en particular, se deben adoptar medidas para lograr un mayor aprovechamiento por parte de las empresas de los fondos destinados a proyectos innovadores, así como potenciar la cultura investigadora. La necesaria colaboración entre el sector público y el privado en esta materia debe llevarse a cabo de forma complementaria, sin ol-

vidar el carácter fundamental de la generación de conocimientos básicos y cultura científica que posee la investigación pública.

Por ello, la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia española de ciencia, tecnología e innovación requiere de medidas e instrumentos destinados a mejorar la eficiencia de los recursos a invertir y de sus resultados, potenciando la participación del sector empresarial en la financiación de las actividades de I+D+I, lo que redundará a su vez en el desarrollo social y económico. También parece evidente que el deterioro de la investigación y la pérdida de capital humano originalmente formado en el país, que además no puede volver a integrarse en el sistema español aunque así lo desee, no es una preocupación prioritaria de la sociedad y, por ende, de sus gobiernos. Está claro que de los avances en el conocimiento, el talento, la innovación y la formación dependerá el futuro desarrollo de las sociedades.

La formación no es solo uno de los derechos que tenemos como ciudadanía y personas trabajadoras, sino que su papel es fundamental para acompañar parte importante de las políticas públicas y la actividad económica, cobrando mayor relevancia en el contexto de cambio del modelo productivo, donde, como hemos visto, la transformación digital y ecológica son ejes prioritarios de la inversión pública. El sector público, también en esta materia, desempeña un papel fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas y mejorar los niveles de bienestar del conjunto de la sociedad independientemente de donde viva.

La formación del factor trabajo no es una dimensión económica que pueda reducirse al desarrollo como recurso productivo del capital humano, sino que es fundamentalmente un derecho de las personas. Organismos e instituciones que, en distintos ámbitos, apelan a la coordinación de las políticas públicas para orientar las necesarias transformaciones del modelo productivo garantizando la igualdad de oportunidades. En esta dirección se sitúan los objetivos de la Agenda 2030 de la ONU, antes mencionados; también el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que recoge como el primero de ellos el de educación, formación y aprendizaje permanente para garantizar la participación social y laboral, así como las propuestas de la OIT en su primer centenario.

La sostenibilidad del Estado de Bienestar depende decisivamente de los servicios que se quieran cubrir, de los derechos que se pretenden garantizar y de los instrumentos de intervención que se quieran emplear. La capacidad de inversión para poder llevarlo a cabo depende principalmente de la política presupuestaria y fiscal que se defina, junto con la movilización de los recursos del sector privado. Para

poder abordar este reto hay que aprovechar la llegada de los fondos europeos para impulsar las inversiones y transformaciones necesarias que sirvan de palanca, como una reforma del sistema fiscal que posibilite garantizar a medio y largo plazo la sostenibilidad de las transiciones que se quieren alcanzar.

En todo caso, el reto central para la sociedad en la consecución de una transición inclusiva para todos sus colectivos es cómo alinear los elementos de competitividad con la equidad en el reparto de las cargas que se han de sufrir con el cambio, para lo cual es imprescindible la creación de un espacio de interrelación que trascienda el puramente económico.

4. EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Es importante resaltar los costes sociales, sectoriales y territoriales de los procesos de transición que están teniendo lugar. Si bien el cambio supone una oportunidad para ciertos sectores, la implantación de medidas y estrategias necesarias para abordar este proceso afectará por lógica de forma negativa a determinadas industrias, las cuales se verán abocadas a procesos de reconversión e incluso de cierres, dando lugar a un declive socioeconómico de la zona afectada. Máxime si tenemos en consideración que los nuevos puestos de trabajo no se crean necesariamente en el mismo lugar donde se destruyeron.

Así pues, es necesario desarrollar medidas vinculantes de transición justa que permitan prevenir y mitigar esos costes, tanto en el corto plazo como en el medio plazo, favoreciendo a la vez el desarrollo de nuevas actividades y creación de un empleo decente más sostenible en dichos lugares del territorio. Las políticas de transición deben ir acompañadas de políticas de protección social, políticas industriales de apoyo, políticas activas de desarrollo regional, políticas de recualificación, entre otras. Además, estas iniciativas deben estar diseñadas e implantadas con una clara dimensión de género que evite reproducir las brechas previas.

Esta transición inclusiva, basada en puestos de trabajo estables y de calidad, es asimismo imprescindible. En caso contrario se incrementará el rechazo social a las medidas establecidas entre los grupos de población más vulnerables y los territorios más afectados. Esta cuestión es fácilmente identificable en el surgimiento de posiciones políticas extremistas de carácter totalitario cada vez más extendidas dentro y fuera de las fronteras europeas.

Por todo ello, la intervención de los interlocutores sociales en un diálogo social amplio, como elemento clave para garantizar una transición justa capaz de anticipar y gestionar de forma proactiva y equilibrada tanto los procesos de cambio como sus efectos, ha de ir dirigida, en un primer lugar, al reforzamiento de la concertación social en el proceso de elaboración de los planes y medidas que desarrollan las actuaciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Por otro lado, al reforzamiento del propio diálogo social y el desarrollo de negociación colectiva, fomentando la adopción de criterios y medidas de transición equitativa, tanto en el ámbito de las políticas públicas como de los sectores y las empresas, que contribuyan a la preparación y adaptación de las personas trabajadoras al nuevo modelo productivo. Con ello se mitigarán las consecuencias más negativas a corto plazo sobre las personas trabajadoras y los colectivos sociales más vulnerables.

La participación y el diálogo social son condiciones necesarias para lograr un desarrollo coherente de este proceso. No obstante, cabe mencionar que el Gobierno de España ha optado, hasta el momento en la mayoría de los casos, por impulsar procesos de gobernanza débil como forma de colaboración de la sociedad civil, en detrimento de modalidades de intervención más fuerte. Así pues, predomina la opción de "consultas públicas" en el diseño de las principales iniciativas políticas relacionadas con la transformación económica. Esto contradice explícitamente los criterios y recomendaciones de la Comisión Europea sobre el papel activo que deben desempeñar los interlocutores sociales para abordar las consecuencias laborales y sociales de los retos de este proceso, como se puede observar más en concreto en la *Propuesta de Recomendación para una transición justa hacia la neutralidad climática* de 14 de diciembre de 2021. No obstante, también se debe mencionar que las instituciones europeas adolecen de un diálogo social permanente y vinculante con los agentes sociales a nivel comunitario.

Igualmente, la negociación colectiva desempeña un papel especialmente relevante para favorecer la resiliencia y adaptación de los diferentes sectores productivos y empresas, impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo en actividades y ocupaciones emergentes, y favorecer una transición inclusiva a la economía de bajo carbono y las tecnologías digitales para las personas trabajadoras en todo el territorio. Sin embargo, sigue destacando el bajo volumen de convenios colectivos que incluyen contenidos en estas materias. Para el caso de aquellos específicos sobre medio ambiente, estos aspectos solo se recogían en 2018 en el 7,6% de los convenios colectivos, afectando de alguna manera apenas al 11% del total de personas trabajadoras (Chacartegui, 2018).

También resulta imprescindible profundizar en la implementación de iniciativas pactadas de recualificación y perfeccionamiento de las personas trabajadoras. Las cuestiones en materia de formación en el contexto de la nueva configuración productiva no pueden dejar de enmarcarse en el marco de derechos reconocidos y deficitariamente desarrollados dentro y fuera de la empresa, que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia debe permitir asentar en el contexto de las reformas e inversiones previstas. Fruto de esto, en el próximo periodo, debe ser objetivo prioritario mejorar la posición en cuatro líneas: la gobernanza tripartita de la formación en todos los niveles, el refuerzo de la negociación colectiva sectorial, la mejora de los derechos de información y participación de la representación legal de los trabajadores, así como la garantía del ejercicio de los derechos de formación recogidos en la legislación.

Sin una participación activa de los agentes sociales en los procesos políticos de toma de decisión sobre la orientación de las iniciativas que contiene el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como una modernización de la actual estructura de concertación social en sectores y empresas, las bondades que se les presuponen a los fondos europeos chocarán de frente con las situaciones de deterioro que los cambios llevan implícitos a corto plazo en determinados colectivos.

5. CONCLUSIÓN

Al igual que el desarrollo del sistema de producción capitalista supuso una permutación de muchos de los constructos sociales que hasta ese momento estaban establecidos, la situación actual, previa al colapso de una era que dura algo más de dos siglos, tiende a situar elementos de profunda permutación en los condicionantes de la relaciones interpersonales, tanto desde el punto de vista económico como social y territorial; así como de nuestra propia conexión con el planeta que nos acoge, cuestión esta última que supone una clara diferenciación con procesos históricos de cambio anteriormente vividos.

La transición del modelo productivo en la que estamos inmersos nos lleva a la reflexión de **cómo incorporar de nuevo a la clase social dependiente de su fuerza de trabajo en la evolución del sistema.** Por ello, han venido surgiendo en estos últimos años voces que propugnan la adopción un nuevo contrato social, motivadas claramente por las consecuencias de la crisis económica de 2008 y reforzadas por el estallido de la pandemia de 2019.

El deteriorado contrato social imperante se circunscribe exclusivamente al desaparecido contexto político, económico y social de las economías mixtas occidentales de mitad del siglo pasado; el cual, entre otras cuestiones, no tenía en cuenta las derivaciones negativas de su actividad económica en el hábitat, así como en el desarrollo del conjunto de la población mundial. Por ello, se debe dar paso a un acuerdo más amplio del conjunto de la sociedad, en nuestro caso aprovechando las fortalezas que otorga un modelo de integración como el europeo.

En este sentido, no solo debe fijarse en la tradicional confrontación capital-trabajo por la distribución de la riqueza, sino que conviene que incorpore un marcado carácter en la defensa del sistema democrático como elemento imprescindible en la conformación del Estado social y de derecho. Además, debe estar alineado con un modelo de producción y consumo basado en la racionalidad y sostenibilidad de los recursos naturales. Por ello, debemos empezar a visualizar un modelo de contrato de carácter civilizatorio, comenzando con su impulso en el seno de la Unión Europea, con un doble objetivo: condicionar el interés económico al bienestar de las sociedades y fortalecer el sentimiento de pertenencia a un espacio que rebasa las fronteras del caduco Estado nación. Un acuerdo con implementación local que tenga en cuenta que las acciones de las áreas más desarrolladas vienen marcando las vivencias del resto de regiones.

Para ello, la estabilización de la producción, el consumo y la población, junto con el desarrollo de derechos y libertades, se diseña como fundamental, pues aunque estos elementos no hayan sido objeto del presente artículo, no dejan por ello de configurarse como elementos nucleares que condicionan los cambios a los que nos hemos referido con anterioridad. En definitiva, citando al siempre omnipresente Karl Polanyi, estamos inmersos en otra *Gran transformación*, pero en este caso, gracias al conocimiento que nos proporciona el avance científico, de consecuencias previsibles.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHACARTEGUI, C. (2018): *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental. Un compromiso social y ecológico.* Editorial Bomarzo, Albacete.

COMISIÓN EUROPEA (2021): *17 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.*
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green- deal/just-transition-mechanism_es

CRAMER, W. (2018): “Cambio Climático y riesgos interconectados para el desarrollo sostenible en el Mediterráneo”. *Revista Nature Climate Change* 8 (972-980).

EL PAÍS (2004): https://elpais.com/diario/2004/09/25/economia/1096063212_850215.html

ONU (2022): https://onuhabitat.org.mx/index.php/las-urbes-estan-a-prueba-por-el-cambio-climatico

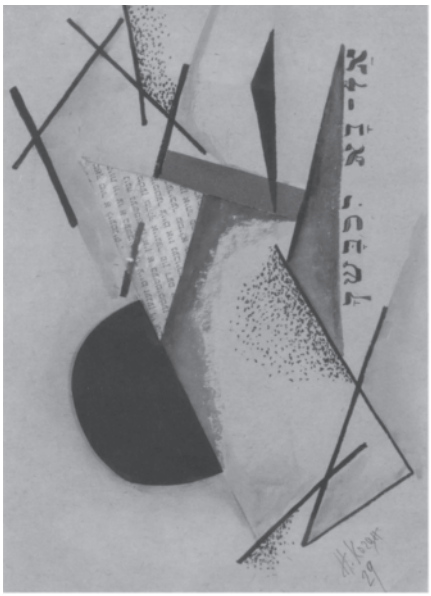
OCDE (2022): http://www.oecd.org/social/expenditure.htm

PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (2021): *España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia,* Gobierno de España https://planderecuperacion.gob.es/

PRATS, F.; HERRERO, Y. y TORREGO, A. (2016): *La Gran Encrucijada. Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico.* Editorial Libros en Acción, Madrid.

María José Aguilar

Por un nuevo contrato social para las migraciones



Composición suprematista *Por favor, no hagas esto...,* 1929, Nina Kogan.

Durante los últimos años, el número de personas desplazadas que se han visto obligadas a salir de sus hogares y a buscar refugio en un tercer país ha crecido significativamente. Frente a esta situación, las políticas migratorias europeas responden de manera contraria a los principios y valores que están en el origen del proyecto europeo.

La "política migratoria" de la UE es, en realidad una política de control de fronteras. El mal llamado Pacto Europeo de Migración y Asilo de 2020, ni es pacto (porque no es vinculante ni representa acuerdos entre Estados) ni es de migración y asilo (porque promueve y aboga por la creación de centros de retención forzosa en las fronteras europeas).

La crisis de Ucrania ha demostrado que se puede desplegar una política coordinada y garante del derecho de asilo, que hacerlo es solo una cuestión de voluntad política. Por tanto es posible, si se quiere, formular y aplicar una política migratoria realista, eficaz, justa y legal.

LAS razones por las cuales las personas migran son diversas y a menudo complejas. Hay personas que se trasladan a otros países para mejorar su situación económica o para continuar su educación. Otras se ven obligadas a abandonar su país para escapar de abusos contra los derechos humanos como la tortura, la persecución, los conflictos armados, la pobreza extrema e incluso la muerte. Durante los últimos años el número de personas desplazadas que se han visto obligadas a salir de sus hogares y a buscar refugio en un tercer país ha crecido de forma significativa. Según los datos de ACNUR[1], más de 82 millones de personas en el mundo han salido de su país o se han convertido en desplazadas forzosas. Igualmente, hay un número muy importante de personas que se han visto obligadas a salir de sus hogares y a migrar como consecuencia de la lucha por la supervivencia en el acceso a recursos cada vez más escasos en escenarios de desigualdades globales crecientes. Esto nos debe obligar a "pensar las migraciones como un resultado construido a partir de variadas y complejas experiencias de miles de personas que emprenden un proceso migratorio surgido de fracturas económicas, sociales o políticas, o la combinación de todas estas, con rasgos cada vez más urgentes. Entendida la migración desde esta perspectiva, nos permite ver la falta de autonomía y confirmar el carácter forzado del desplazamiento actual como regla general"[2].

Frente a esta situación, las políticas migratorias europeas responden de manera contraria a los principios y valores que están en el propio origen del proyecto euro-

[1] Véase: https://www.acnur.org/datos-basicos.html
[2] Ana Gómez-Salas (2022, 3 marzo): Migrantes, refugiados y la urgencia de revisar las categorías. *Público.* https://blogs.publico.es/otrasmiradas/56315/migrantes-refugiados-y-la-urgencia-de-revisar-las-categorias/?utm_source=telegram&utm_medium=social&utm_campaign=web

peo. La experiencia de aplicación de las políticas migratorias y de asilo europeas evidencia claramente que son un dispositivo institucional de no-respeto de derechos, expresado de forma casi paradigmática en el rechazo sistemático a garantizar el derecho de asilo y protección internacional. Y España es uno de los países europeos que con más dureza lleva impidiendo el ejercicio de este derecho, denegándolo a 19 de cada 20 personas que solicitan protección. España solo acepta el 5% de las solitudes de asilo resueltas, muy lejos de la media europea del 33% y aún más de países como Grecia (55%) o Alemania (44%)[3].

La mirada profundamente discriminatoria con que la Unión Europea aplica su propia legislación se ha puesto en evidencia en marzo de 2022 con la activación –por primera vez y solo para el caso de Ucrania– de la Directiva 2001/55 de protección temporal[4], que nunca se activó en otros casos de refugiados por conflictos armados, que es para lo que se estableció hace más de veinte años.

La política migratoria de la UE constituye una violación de los derechos de las personas migrantes y refugiadas, que mantiene a millones de personas sin derechos en el territorio europeo. Esto es así porque la llamada 'política migratoria' europea es, en realidad, una política comunitaria de control de fronteras (con origen en los acuerdos de Schengen), exclusivamente securitaria y policial, preocupada únicamente por el control y la contención de las personas fuera de las fronteras europeas. No en vano, son los departamentos de justicia y asuntos interiores los únicos encargados, en los Estados miembros, de gobernar los asuntos migratorios.

UN PACTO QUE NO MERECE TAL NOMBRE

El mal llamado Pacto Europeo de Migración y Asilo, de 23 de septiembre de 2020, es realmente una propuesta de dos mentiras porque ni es un pacto, ni es de migración ni asilo. **No es un pacto** porque no es vinculante ni representa acuerdos entre Estados. Es una propuesta de la Comisión rendida a los postulados del Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovenia, firmes defensores de posturas anti-inmigración), que no reconoce la necesidad de un sistema europeo de migración

[3] En España, según datos de 2021 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, de las 114.919 personas cuyo expediente fue resuelto, solo 4.360 lograron el reconocimiento de la condición de persona refugiada y 1.398 la protección subsidiaria. En el 95 % de los casos se negó la protección internacional, si bien a 40.726 personas (el 99% originarias de Venezuela) se concedió la autorización de residencia por razones humanitarias. En cambio, 68 435 se quedaron en situación de desamparo, el 60% del total; un porcentaje que en 2019 fue del 29%.

[4] Una síntesis del documento, así como el texto completo y los documentos adjuntos, puede consultarse en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al33124

y asilo, sino de control de fronteras. **Tampoco es de migración y asilo**, porque en materia migratoria, tanto la Comisión como gran la mayoría de los Estados miembros no tienen interés en una política común de inmigración y asilo, sino en externalizar en terceros países la contención de los desplazados y en abrir procesos de retorno inmediato sin garantizar que las solicitudes de asilo se estudien de manera individual y con las debidas garantías jurídicas (que es la base del derecho del asilo).

El pacto promueve y aboga por la creación de centros de retención forzosa en las fronteras europeas, como los existentes en Estados Unidos o Australia. Algo que, de hecho, ya son los campos de refugiados de Grecia, los CETI de Melilla y Ceuta y los macrocentros de Canarias.

Nombrar las cosas de manera diferente para que lo ilegal, injusto e inhumano parezca aceptable y legítimo, es básicamente lo que establece el pacto: así, por ejemplo, cuando habla de nuevo mecanismo de solidaridad lo que en realidad se establece es que los Estados miembros no estarán obligados a ser solidarios ni serán sancionados si incumplen el pacto.

Se dice que hay que abandonar el Reglamento de Dublín porque ha fracasado, pero ese fracaso solo se explica por el incumplimiento sistemático del mismo y por mucho que el pacto le cambie el nombre, la situación no ha cambiado ni parece que vaya a cambiar.

Solo se presta atención en ese pacto a las entradas irregulares, desatendiendo el paquete de medidas más importante en cualquier política migratoria, que son las entradas regulares y seguras.

Todos los errores y fracasos previos de la UE en materia migratoria se intentan resolver renombrando conceptos que no han funcionado, sin buscar alternativas que, de verdad, sean eficientes y eficaces. Lo que sí parece claro es que este pacto creará nuevos espacios de vulneración de derechos, en lugar de protegerlos y reforzarlos. Algo que el Gobierno de España ha venido haciendo sistemáticamente en Canarias, desde el verano de 2020 justo a partir de la firma del pacto, con la creación de macrocentros llamados de 'acogida' que son –en realidad– lugares de retención forzosa donde se dispensa un trato inhumano y degradante[5] a varios miles de personas mi-

[5] Daniel Buraschi y María José Aguilar Idáñez (2021): "Las ONG en la reproducción del racismo institucional: análisis de la intervención social en espacios de tránsito fronterizo". En I. Barbero (ed.): *El tránsito de personas migrantes desde la perspectiva de los derechos y la acogida digna(I)* (pp. 103-123). Valencia: Tirant lo Blanch.

grantes allí internadas, y a quienes se les impide salir de estas 'islas jaula'; tal como ha sido denunciado por numerosas entidades de derechos humanos, incluyendo el Defensor del Pueblo[6].

Se trata, en definitiva, de una propuesta enfocada de manera exclusiva en la irregularidad, por más que se utilice eufemísticamente en los discursos públicos la retórica de asegurar migraciones legales, ordenadas y seguras. Este pacto europeo no plantea vías seguras y legales; y mucho menos aborda el debate de la integración sociolaboral y política de los millones de personas migradas que llevan décadas viviendo en Europa. El pacto es papel mojado porque nació muerto, carece de audacia y solo refleja políticas anticuadas que han demostrado reiteradamente no ser solución de ningún problema en las fronteras ni en el interior del territorio europeo.

La activación de la Directiva europea de protección temporal en marzo de 2022, con motivo de la guerra en Ucrania, demuestra que se puede garantizar el derecho al asilo y que se pueden gestionar de manera coordinada en Europa los flujos migratorios. Ha sido la falta de voluntad política la única causa de los estrepitosos fracasos de 2015 (por la irresponsable e inmoral inoperancia de la UE en el caso de los refugiados sirios) y de 2021 (en el caso de los afganos a quienes la UE sigue sin garantizar el derecho de asilo –salvo en los contados casos de personas evacuadas de Kabul al inicio del gobierno talibán– y de la crisis vivida en la frontera de Polonia y Bielorrusia –con el trato inhumano dado a las personas migrantes, a quienes se utilizó como arma de guerra–).

Este uso de las migraciones como arma política en las fronteras exteriores de la UE es consecuencia directa de la externalización de fronteras a terceros países (Marruecos, Libia, Turquía, etc.) pues el objetivo real de la política migratoria no es ges-

---

[6] Amnistía Internacional (2021): *Islas Canarias: Conclusiones preliminares sobre la situación de las personas migrantes tras una semana de investigación.*
https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/primeras-preocupaciones-tras-la-visita-a-canarias-de-ai-para-investigar-la-situacion-de-las-personas-migrantes/
CEAR (2021): *Migración en Canarias, la emergencia previsible.*
https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/04/Informe-CEAR_CANARIAS.pdf
Defensor del Pueblo (2021): *La migración en Canarias. Estudio.*
https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/la-migracion-canarias/
Irídia (2021): *Vulneraciones de Derechos en la Frontera Sur: Gran Canaria y Melilla.*
https://iridia.cat/wp-content/uploads/2021/01/INFORME-DDHH-FRONTERA-SUR-2021.pdf
Médicos del Mundo (2021): *La salud naufraga en la frontera sur.*
https://www.medicosdelmundo.org/actualidad-y-publicaciones/eventos/la-salud-naufraga-en-la-frontera-sur-presentacion-virtual

tionar de manera legal, ordenada y segura la migración; ni gestionar la integración sociolaboral y política de quienes habitan en territorio europeo: el único objetivo es el control y la contención a cualquier precio (mediante elevados pagos con dinero público para que la violación, tortura y muerte de las personas migrantes se realice en terceros países, fuera de la UE), incluyendo la violación institucional de derechos fundamentales.

La voluntad política para garantizar la protección temporal, ahora y solo para el caso ucraniano, muestra el doble rasero del estándar de la UE al aplicar con profundo sesgo racista dicha directiva. Y es que mientras en la frontera oriental con Ucrania se implementa de forma inédita una política que garantiza el derecho de asilo y protección internacional, en la frontera sur[7] se implementa una brutal política de contención, que utiliza la agresión y la violencia de manera sistemática, contra todas las personas que la cruzan o intentan cruzar (incluyendo niños y bebés). Violación sistemática de todos los derechos en la frontera sur y garantía del derecho de asilo y protección internacional solo en la frontera europea oriental ucraniana.

Los países europeos llevan impidiendo de manera notable la integración efectiva de refugiados en suelo europeo desde hace tres décadas, y de forma especialmente inhumana, injusta, ilegal e ineficaz en los últimos años. Desde que en 2014 el número de solicitantes de asilo llegando a Europa aumentó rápidamente, la UE y sus Estados miembros centraron sus gastos en la seguridad fronteriza con el objetivo de mantener el número de solicitantes de asilo lo más bajo posible. El presupuesto de la Agencia de la Guardia Costera y de Fronteras de Europa (Frontex) pasó de 142 millones de euros en 2015 a 543 millones en 2021. Asimismo, el Fondo de Seguridad Interior, que financia las actividades de gestión fronteriza de los Estados miembros, se refuerza continuamente. La financiación europea para la integración no tiene comparación con estos presupuestos y los gobiernos han sido poco innovadores en la generación de estrategias para una inclusión efectiva[8]. Los millares de devoluciones ilegales de refugiados en Grecia ejecutadas por Frontex hacia Turquía, ilustran bien en qué consiste la práctica de la política europea de migración y asilo: violación sistemática y estructural de los derechos de las personas refugiadas.

---

[7] La frontera sur de Europa abarca desde la ruta atlántica canaria hasta la ruta turco-griega, pasando por Ceuta y Melilla y el mediterráneo central: la frontera atlántica canaria es reconocida por la Agencia de Naciones Unidas para las Migraciones (OIM) como la ruta migratoria más mortífera del mundo, desde finales de 2021.

[8] Hannah Töpler (2022, 20 abril): Cuatro pasos para acabar con el cortoplacismo de las políticas migratorias europeas. *El País.*
https://elpais.com/planeta-futuro/3500-millones/2022-04-20/cuatro-pasos-para-acabar-con-el-cortoplacismo-de-las-politicas-migratorias-europeas.html

Los países de la UE militarizan sus fronteras para evitar que lleguen solicitantes de asilo, vulnerando así los derechos fundamentales de quienes huyen de sus países. El derecho de asilo es un derecho humano fundamental que se está diluyendo y deteriorando progresiva y aceleradamente en Europa. La intensa erosión del derecho de asilo está siendo posible porque los Estados han modificado, con sus discursos y políticas migratorias cada vez más restrictivas y represivas, la percepción de quienes necesitan protección internacional: así, en lugar de definirse y construirse como personas necesitadas de protección por parte de Estados democráticos y de derecho, en los últimos lustros los diferentes gobiernos europeos y la propia Comisión han modificado drásticamente esta definición/construcción de las personas refugiadas (mediante discursos públicos y la aplicación de políticas securitarias, policiales y de control cada vez más restrictivas de derechos), creando la idea de que una persona refugiada es una amenaza para la seguridad. Por más que la evidencia científica y los datos demuestren que esto es falso[9], la realidad es que los discursos y políticas públicas tienen –por su enorme influencia social y capacidad performativa– esta posibilidad de deconstrucción y creación de realidad.

En virtud de este cambio intencionado en la construcción de la percepción de las personas necesitadas de protección, hemos pasado en Europa de la solidaridad y el apoyo que despertaba de manera general la existencia de personas refugiadas, a la hostilidad y el rechazo mayoritario en los últimos lustros. Olvidándose del derecho de asilo y de la responsabilidad de examinar individualmente y con las debidas garantías procesales las solicitudes de asilo, los gobiernos europeos han construido un imaginario que convierte a las personas refugiadas en amenaza, ante las que solo cabe blindar fronteras y pagar para que el matonaje y la barbarie más violenta contra quienes huyen de la pobreza, la muerte, la tortura o la desigualdad, se ejerza en terceros países en los que el respeto por los derechos humanos no es, precisamente, seña de identidad. Pagamos, en definitiva, para que otros hagan lo que en Europa serían delitos de lesa humanidad.

Esta espiral *securitaria* tiene graves consecuencias al desconfigurar el sistema de protección internacional que debe darse a las personas que huyen de manera forzada, vulnerando sus derechos más básicos y reforzando una narrativa propia de la extrema derecha que criminaliza a las víctimas (y de paso victimiza los verdugos). Con ello, se pone en jaque la propia capacidad (y calidad) de respuesta de la Unión Europea en su conjunto. Europa y sus Estados, el optar por la construcción de más

[9] Véanse, por ejemplo, los datos del último informe de CEAR 2021: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Anual-CEAR-2021.pdf

muros y vallas, por militarizar las fronteras violando la Convención de Ginebra, solo "ahonda en la deriva iliberal, lo que supone un ataque directo a la línea de flotación del proyecto europeo"[10]. La externalización de fronteras, junto con la consideración de ciertos países como 'países seguros', son dos mecanismos que vulneran la base del derecho de asilo, que exige el examen individual y con garantías jurídicas de cada solicitud. Las deportaciones exprés sin las debidas garantías procesales, las retenciones e internamientos forzosos, las devoluciones en caliente, solo son algunas de las muchas violaciones de derechos que el Estado español ejerce[11] contra las personas migrantes y refugiadas.

En este contexto: ¿tiene sentido hablar de un nuevo contrato social para las migraciones? ¿Hay alguna posibilidad de modificación de las actuales posiciones?

UN CONTRATO SOCIAL QUE NO PUEDE SER TAL

En sentido estricto, y en tanto que el contrato social como construcción solo puede ser concebido como el fruto de un acuerdo entre personas libres e iguales, no podríamos hablar de contrato social para las migraciones, ya que los extranjeros son "relativamente libres y radicalmente no iguales en tanto no-pertenecientes a la comunidad política en cuestión"[12].

Solo si, en un sentido muy laxo, entendiéramos como nuevo contrato social la conexión (ahora inexistente) entre la realidad de los desplazamientos de población actuales y la respuesta política y normativa a los mismos, podríamos apuntar algunos elementos básicos o mínimos que tal contrato debería incluir, y que bien podría orientarse por los 10 principios y los 23 objetivos contenidos en el primer acuerdo global sobre migraciones[13], aprobado en diciembre de 2018 en el marco de Naciones Unidas y que España firmó. En ese Pacto Mundial para una Migración Segura, Orde-

[10] Gemma Pinyol (2021, 10 noviembre): "Las personas refugiadas no son el enemigo". *El País*. https://elpais.com/internacional/2021-11-10/las-personas-refugiadas-no-son-el-enemigo.html

[11] Véanse: María José Aguilar Idáñez (2017): "Tanatopolíticas migratorias en España y la UE: la elección de la barbarie". En A. Rosado y R. Lara (coord.) *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2017* (pp. 15-32). Sevilla: APDHA; María José Aguilar Idáñez y Daniel Buraschi (2022): "Racismo institucional: claves analíticas para comprender la cara oculta de la dominación racial". En A. Solanes (ed.), *Dinámicas racistas y prácticas discriminatorias. La realidad en España, Italia. Francia, Dinamarca y Finlandia.* Valencia: Tirant lo Blanch.

[12] Ruth Mestre (1999): "Vínculo social y trabajo hoy (o porqué las inmigrantes no trabajan)". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho,* 2. https://www.uv.es/CEFD/2/mestre.html

[13] Véase: https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231#analytics-noticia:contenido-enlace

nada y Regular, se acordaron los principios que deben regir las políticas migratorias, desde un enfoque integral que concilie los beneficios del movimiento de las personas, los derechos humanos y la legalidad.

El Gobierno español firmó ese pacto, pero no lo está cumpliendo, así que un nuevo contrato social para las migraciones en nuestro país debería empezar por ahí. Porque "el Pacto es el último tren que tiene esta generación para regular de modo responsable, ordenado y humano unas migraciones seguras y regulares"[14]. Las entidades que en España realizan el seguimiento del cumplimiento del Pacto Mundial han preparado un informe[15] que será presentado en el Foro de Examen de la Migración Internacional a finales de mayo de 2022. Dicho informe concluye que España "suspende en todos los compromisos" y no cumple ninguno de los 23 objetivos, "sigue sin abordar las cuestiones de fondo ni los problemas estructurales". Lo más grave es que, como se ha demostrado con la guerra de Ucrania, "cuando hay voluntad política, se puede proteger y facilitar la inclusión de las personas desplazadas". Las tareas pendientes más urgentes del Estado español tienen que ver con la protección de las personas migrantes en las fronteras, con los derechos laborales, el favorecimiento de una migración regular (que hasta ahora no existe, por mucho que se apele a la misma en los discursos públicos), la igualdad de trato y la no discriminación.

Y es que España lleva sellando acuerdos bilaterales de externalización de fronteras (especialmente con Marruecos, Mauritania y Senegal) que impiden la creación de vías legales, ordenadas y seguras para migrar. Este tipo de acuerdos ha convertido desde 2021 a la ruta migratoria canaria en la más mortífera del mundo, según la agencia de Naciones Unidas para las migraciones[16]. Las más de 4.000 devoluciones sumarias e ilegales que las fuerzas de seguridad españolas realizaron en Ceuta

---

[14] Lorenzo Cachón y María Aysa-Lastra (2019): "El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Un contrato social internacional". *Anuario CIDOB de la inmigración 2019* (pp. 84-95). doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.84

[15] *Migrar por derecho: desafíos del Estado español ante el Pacto Mundial de Migraciones*.

[16] El primero y más extremo ejemplo de violación de derechos humanos es la ausencia de vías legales y seguras para llegar a Europa, que tiene como consecuencia la muerte de muchas personas en el trayecto, cada vez más distante y peligroso. Según los datos oficiales de la OIM, en 2020 perdieron la vida 849 personas en la ruta canaria. Según la ONG Caminando Fronteras las personas fallecidas fueron al menos 2.170. El año 2021 fue el más mortífero de la frontera euroafricana occidental: murieron 4.404 personas, de las cuales 4.016 fueron en la ruta canaria. Las estimaciones de la OIM, basadas únicamente en testimonios de supervivientes que no incluyen las muertes en naufragios invisibles (sin testigos y sin cadáveres), fueron de 1.255 muertes en 2021. Con los datos registrados por *Missing Migrants* en 2022, la agencia de Naciones Unidas establece la ruta canaria como la más peligrosa del mundo: uno de cada cinco muertos o desaparecidos contabilizados por la OIM perece en el Atlántico rumbo a Canarias.

solo en mayo de 2021, o las detenciones habituales de las personas migrantes y su internamiento forzoso sin que exista delito alguno, son ejemplos cotidianos del incumplimiento español del Pacto Mundial firmado.

Además, y pese que a categoría 'migrante económico' no tiene sustento legal, la Ley Orgánica de Extranjería (LO 4/2000) y su Reglamento regulan el estatuto de los extranjeros en España desde una visión económica, tomando como uno de sus principios rectores la ordenación de los flujos migratorios laborales de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo. Esta instrumentalización funcional de las políticas migratorias de acceso a la residencia contenidas en la normativa de extranjería se implementa mediante procedimientos administrativos intencionadamente lentos, laberínticos y burocráticos; que promueven y favorecen la etnoestratificación y la segregación laboral, dando lugar a abusos y explotación de todo tipo y condenando a la exclusión a miles de personas[17]. Las posibilidades de obtener permisos de trabajo que recoge la Ley de Extranjería se han demostrado ineficaces, selectivas y no responden a la realidad del mercado laboral español, destacando la enorme bolsa de personas en situación irregular, cifrada en alrededor de medio millón, que no cumplen los requisitos establecidos y se ven abocadas a la economía sumergida, la explotación laboral y la desprotección más absoluta.

El informe de seguimiento del cumplimiento del Pacto Mundial por parte del España también pone sobre la mesa la elevada tasa de paro entre las personas extranjeras, que asciende al 20,89% frente al 12,71% de los españoles, o que el salario medio de los trabajadores migrantes es un 28,3% inferior al de los nacionales. Señala que gran parte del empleo migrante sigue restringido casi por completo al sector agrícola y al empleo del hogar y de cuidados. Mientras, España sigue sin ratificar el convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre empleo doméstico, que equipara sus derechos a los de otros sectores en cuanto a descansos, vacaciones o prestación por desempleo.

No debemos olvidar que el uso discriminatorio de ciertos instrumentos jurídicos[18] (como la preferencia en el otorgamiento de permisos de trabajo temporales sobre los normales que permiten mayor movilidad geográfica y ocupacional) provoca una mayor segmentación y segregación en el mercado de trabajo, que solo favorece a

[17] María José Aguilar Idáñez (2019): "Inmigración e integración laboral: ¿es posible superar la desigualdad de una integración subalterna?". *Gaceta Sindical. Reflexión y debate,* n.º 31, 325-347.
[18] María José Aguilar Idáñez (2014): "Discriminaciones múltiples de los migrantes en perspectiva de derechos". *Barataria,* 17, 39-54. http://dx.doi.org/10.20932/barataria.v0i17.54

los empresarios (que no están obligados en ese tipo de contratos a cotizar por desempleo del trabajador) y al Estado (que no se ve obligado a activar mecanismos de integración para estos trabajadores, a quienes no se les permite la residencia continuada ni la reagrupación familiar).

Otras formas de discriminación se derivan de la aplicación cada vez más restrictiva de las normas de protección social a los trabajadores extranjeros (y sus familias) y de la imposibilidad que tienen para acceder en igualdad de condiciones a ciertos dispositivos y prestaciones sociales, sanitarias o educativas, que están siendo restringidas de forma progresiva a los migrantes cuando pasan a una situación de desempleo o cuando, estando trabajando, se encuentran en situación administrativa irregular.

La discriminación contra las personas migrantes es aceptada y promovida por buena parte de las normas legales y el ordenamiento jurídico de los países europeos (España incluida), que no han suscrito la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, de 1990.

En definitiva, no se están cumpliendo los objetivos del Pacto relacionados con la integración, la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes. Concretamente, se insiste en el informe en que la Ley de Extranjería sigue condenando a un periodo mínimo de tres años en la irregularidad a las personas hasta que pueden obtener sus papeles. Recuerdan que hay retrasos de hasta ocho meses en las renovaciones de permisos de residencia, generando situaciones de irregularidad sobrevenida. Esta situación hace que miles de personas no puedan siquiera denunciar como víctimas de un delito por miedo a que la policía les abra un expediente de expulsión. También denuncian que se siguen produciendo identificaciones policiales basadas en el perfil étnico o racial, una práctica discriminatoria, humillante y estigmatizadora.

A esto se añade que en España la población de origen inmigrante ha sufrido los efectos de la pandemia con mayor intensidad que el resto de la población: “Si las desigualdades sociales persistentes han aumentado con la pandemia, las desigualdades estructurales que padece la población migrante se han agudizado todavía más en estos últimos tres años. A diferencia de lo ocurrido en países como Italia o Portugal, que regularizaron en 2020 a su población inmigrada por considerarla esencial para la economía agroalimentaria y de los cuidados, España no ha protegido ni reconocido derechos a la población inmigrada durante la pandemia, sino que los ha restringido gravemente, con consecuencias que persisten y se prolongan hasta el momento actual. Las respuestas institucionales frente a la pandemia han supuesto

en España sistemáticas vulneraciones de derechos para la población migrante en el ámbito social y económico, y no solo en el sanitario. Se trata de una amenaza añadida a las ya existentes, en lo que respecta a los derechos humanos más básicos de la población más vulnerabilizada, empobrecida e invisibilizada. En este sentido, la pandemia ha agudizado e intensificado la discriminación institucional[19], ha generalizado procesos de deshumanización y legitimación de la violencia contra inmigrantes y refugiados, y ha criminalizado a las víctimas más indefensas en lugar de protegerlas"[20].

Apelar a los Derechos Humanos no basta para eliminar las jerarquizaciones selectivas raciales y sociales en que se inscribe el proyecto civilizatorio europeo. Porque en la categorización de nacionalidades, en las listas de pasaportes amigos y no-amigos de cada país, está el origen de todo lo que hoy indigna. Pues, como advierte Karlos Castilla, desde los derechos humanos esas distinciones, exclusiones y restricciones o preferencias en base a la nacionalidad del pasaporte, están avaladas y no pueden considerarse como discriminación racial. Existe una contradicción entre el art. 1.2. de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (que admite las distinciones de tratamiento que un Estado realice entre ciudadanos y no ciudadanos) y el art. 3 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados (que dice que sus disposiciones se deben aplicar sin discriminación por motivos del país de origen).

Por otra parte, en prácticamente todas las regiones del mundo, solo reconocen la libertad de circulación a la 'persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado', con lo que eso significa cuando se huye de una guerra y en cada frontera te piden un visado. Por lo que, si nos indigna lo que hoy está ocurriendo en Europa, no es suficiente con señalar a la UE y sus políticas migratorias: debemos ir más allá "transformando el derecho que avala las discriminaciones en frontera; el derecho que permite categorizar a las personas de acuerdo con el pasaporte que poseen; el derecho que ha colocado a los constructos Estado y nacionalidad por encima de la tangible persona humana en el asilo; el derecho construido, impuesto y expandido por los históricamente poderosos (que venden y tienen armas) a partir de aparentes

[19] María José Aguilar Idáñez y Daniel Buraschi (2022): "Racismo institucional: claves analíticas para comprender la cara oculta de la dominación racial". En A. Solanes (ed.), *Dinámicas racistas y prácticas discriminatorias. La realidad en España, Italia. Francia, Dinamarca y Finlandia.* Valencia: Tirant lo Blanch.
[20] María José Aguilar Idáñez (2021): "Inmigración y Covid-19 en España: los derechos humanos bajo amenaza". En E. Gómez y S. Avellaneda (coords.), *Derechos, información y nuevas tecnologías. Lo que la pandemia ha enseñado al Trabajo Social y la Comunicación* (pp. 223-248). Valencia: Tirant lo Blanch.

concesiones de igualdad para las históricamente discriminadas y expoliadas (que principalmente sufren las guerras). El derecho que creó una igualdad formal que excluyó y sentó las bases para la normalización del racismo social e institucional que hoy ante situaciones complejas, por desgracia, retoma fuerza"[21].

Hoy, en mayo de 2022, varios altos cargos políticos vinculados a la gobernanza de las migraciones en los Estados miembros de la UE se preguntan si cabe pensar en una modificación significativa que no venga de la extrema derecha…

Frente a ello, quienes pensamos que el reto de formular un nuevo contrato para las migraciones no puede venir de la extrema derecha, debemos ser conscientes de que hoy, más que nunca, "necesitamos pensar otras categorías donde la migración se transversalice al análisis de cuestiones centrales actuales como el modelo de desarrollo vigente, la crisis climática, el acceso desigual a recursos, el derecho a la subsistencia y desarrollo y en especial el principio de responsabilidad solidaria como exigencia de los compromisos respecto de los individuos y de la sociedad"[22]. Si algo bueno ha tenido la crisis de Ucrania, es que ha demostrado que sí se puede desplegar una política coordinada y garante del derecho de asilo a escala europea. Que es solo una cuestión de voluntad política. Y que los argumentos utilizados hasta ahora para eludir nuestra responsabilidad como Estados de Derecho eran falsos. Que sí es posible, si se quiere, formular y aplicar una política migratoria realista, eficaz, justa y legal.

[21] Karlos Castilla Juárez (2022, 3 de marzo): Asilo, refugio y discriminación: no solo es Europa, es el derecho. *Agenda Estado de Derecho.* Disponible en:
https://agendaestadodederecho.com/asilo-refugio-y-discriminacion-no-solo-es-europa-es-el-derecho/
[22] Ana Gómez-Salas (2022, 3 de marzo): "Migrantes, refugiados y la urgencia de revisar las categorías", *Público.*
https://blogs.publico.es/otrasmiradas/56315/migrantes-refugiados-y-la-urgencia-de-revisar-las-categorias/?utm_source=telegram&utm_medium=social&utm_campaign=web

Mariano Sanz

Los compromisos para un desarrollo medioambientalmente sostenible en un nuevo contrato social



Composición suprematista *El tiempo breve no refleja lo nuevo,* 1936, Nina Kogan.

Los cambios estructurales obligan a adoptar planteamientos estratégicos por parte también de actores sociales como son los sindicatos. En este contexto el concepto y procedimientos de Transición Justa adquieren máxima importancia. Un concepto que CCOO viene proponiendo cuando hay que actuar frente a desequilibrios coyunturales, y que adquiere ahora una perspectiva global, afectando a toda la sociedad.

Esta situación provoca la necesidad de remover pilares que sostienen las estructuras capitalistas que fundamentan este sistema. El pilar social exige ahora un "nuevo contrato social", volver a retomar planteamientos de raíz, según los términos acuñados por Rousseau hace más de 250 años, que sirvieron para sentar las bases de un cambio de régimen en lo social y en lo económico.

PODRÍAMOS hacer nuestra la frase referida a que la “humanidad a lo largo de su existencia va aprendiendo por shock”, que reaccionamos frente a las crisis cuando ya no hay más remedio –como recientemente ha sucedido con la pandemia de COVID-19–, cuando de verdad vemos, no el peligro inmediato sino sus efectos dañinos amenazar nuestro modo de vida, o incluso acabar directamente con nuestras vidas.

Pero lo cierto es que esa expresión lamentablemente se puede aplicar también a muchos problemas medioambientales y especialmente al cambio climático: actuar o aprender por shock. Sería injusto generalizarla, ya que por lo menos una parte de la comunidad científica nos viene advirtiendo y marcándonos la hoja de ruta de las devastadoras consecuencias, algunas de las cuales ya están haciendo acto de presencia.

El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en su informe previo a la última Conferencia de las Partes (COP26) de Glasgow señalaba que “de no reducirse de manera inmediata las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), limitar la temperatura a 1,5º o incluso a 2º será imposible, como mucho deben tocar techo en cuatro años y reducir de manera rápida, sustancial y contenida de las emisiones GEI para lograr 0 emisiones netas”. También es imprescindible limitar otros, como el metano, que en los últimos tiempos han aumentado de manera significativa.

Este sexto informe recoge que “desde hace 10 años el cambio en el clima de la tierra es evidente y la influencia humana en ello es indiscutible”. Y, por primera vez, de manera taxativa se señala como causa “hay que apartarse del capitalismo actual para no traspasar los límites del planeta”.

Evidentemente la necesidad de socavar algunos de los pilares del capitalismo es determinante para afrontar el reto medioambiental, lo que ha demostrado este sistema es que en un parpadeo de la historia nos ha traído hasta aquí, al límite cercano al colapso. Las reglas basadas en el constante crecimiento del producto interior bruto (PIB), la competitividad agresiva hasta hipotecar los recursos del planeta manteniendo constantes estímulos para favorecer el consumo, suponen un modelo de crecimiento y consumo que irremediablemente se debe introducir en el debate del futuro del planeta.

Todo ello con escasas reglas para favorecer el libre mercado y salvaguardas para evitar hacerse cargo de las externalidades, de los impactos negativos económicos, sociales y medioambientales de sus actividades.

La crisis ecológica es principalmente una crisis de escasez: escasez de materias primas, de energía, de tierras y de espacio ambiental para mantener el ritmo del desarrollo de la economía actual, con una degradación de ecosistemas cada vez más extendida que dejamos en herencia a las generaciones futuras.

¿Cómo hemos podido llegar hasta aquí? Es más, ¿cómo hemos podido obviar esta situación hasta empeorar notablemente las previsiones de consecuencias de los anteriores Informes de los Expertos de Naciones Unidas que se vienen elaborando desde 1990? Probablemente la explicación esté en la falta de mecanismos de penalización ante los incumplimientos de los países, como los derivados del Acuerdo de París cuyos mecanismos de desarrollo y control se eternizan en aras de los consensos para una unanimidad que solo aporta debilidad y falta de corresponsabilidad.

La inacción política por los intereses de algunos países de los paradójicamente denominamos más desarrollados y de grandes holdings financieros empresariales más contaminantes, ha marcado el ritmo de la evolución de estos acuerdos. Parece que ahora hasta estos empiezan a “pasar de las musas al teatro” ante la necesidad, cada vez más existencial, de un proceso imparable de transición a un modelo menos agresivo con el planeta. Los que desarrollen y apliquen estas tecnologías serán los que tendrán más oportunidades económicas y de expansión, pero mientras tanto sus empresas siguen produciendo sin reglas, explotando a las personas y expoliando las materias primas de los países pobres para que sigan siendo pobres y estén a su servicio. A lo mejor la justicia social empieza por mirarnos a nosotros mismos y desde luego cuestionar las bases de un modelo de desarrollo capitalista que concentra la riqueza y poder cada vez en menos manos y donde grandes empresas, como las energéticas en manos privadas, son capaces de aprovecharse de una regulación

que han elaborado ellas mismas, para estrangular el crecimiento de países y, por ejemplo, poner un elevado precio a la energía, que impide se puedan calentar los más desfavorecidos por no poder pagarlo, para así seguir asegurándose sus cuantiosos beneficios.

Desde el movimiento sindical internacional se tiene muy clara la importancia de implicarse ante la necesidad de actuar frente al cambio climático y la crisis ecológica que tenemos encima. Es conocido el lema de la Confederación Sindical Internacional de *"No habrá empleos en un planeta muerto"* acuñado allá por 2015. Por lo que respecta a Comisiones Obreras, desde hace décadas tenemos presente en nuestros estatutos y principios de actuación el cuidado del medio ambiente y la actuación medioambiental en la empresa. Un trabajo que se ha convertido en una de nuestras señas de identidad como organización, tanto en el ámbito laboral por nuestra implicación en sensibilizar e impulsar herramientas para actuar en los centros de trabajo sobre los impactos derivados de nuestras formas de producir, como en el ámbito social siendo una parte más de la sociedad que demanda ambición en la batalla para frenar el cambio climático.

Otra cosa es la capacidad con la que podemos influir en la transformación hacia una sociedad sostenible o incluso llegar a separar el problema de las consecuencias. Frecuentemente se plantea que no es posible conjugar la defensa de los derechos de las trabajadoras y trabajadores con la defensa medioambiental, pero precisamente por la necesidad de proyectar un futuro estable, ante la magnitud del reto que hay que abordar, es más necesaria la implicación sindical, llevando este debate a los ámbitos de representación en los que participamos, desde el más alto nivel institucional hasta las asambleas de los centros de trabajo. Igual que debemos ser firmes en no permitir que los cambios sean a costa de los derechos de las trabajadoras y trabajadores y demandemos una transición para la esperanza y no para la oscuridad. El sindicalismo también debe ser fuente de negociación, soluciones y propuestas, como hemos venido haciendo hasta ahora siempre que hemos tenido oportunidad en todos los niveles de nuestra representación: confederal, territorial y federal.

Pero también debemos denunciar las tendencias de sustituir el actual modelo de desarrollo capitalista sucio y desigual por otro con las mismas bases, pero edulcorado, con apariencia medioambiental y verde, donde los de siempre nos sigan orientando por la senda que garantiza sus beneficios, sin tener en cuenta que buscamos otro modelo de desarrollo, que debe ser sostenible económicamente para acabar con la desigualdad, la falta de oportunidades y la pobreza.

LA CRISIS CLIMÁTICA SE ACELERA

La crisis climática ya no llama a nuestra puerta sino que convive con nosotros, porque "nosotros" la hemos generado. Significativamente, con más intensidad en los últimos años, la búsqueda y el desarrollo de políticas climáticas está impregnando toda la estructura social y económica: estado de emergencia climática y desarrollo de políticas internacionales, sobre todo europeas, y nacionales, de rápida implementación en la sociedad. Sin duda la actual Comisión Europea, constituida en noviembre de 2019, dejó clara su apuesta por impulsar un proceso de transición ecológica en la UE al colocarlo en cabeza de sus prioridades políticas y plasmarlo en el Pacto Verde Europeo, que representa la espina dorsal de la que se derivan la mayoría de las políticas medioambientales que se están promoviendo desde la UE y además, constituyen condicionantes y requisitos para acceder a muchos programas derivados del Plan de Recuperación y Resilencia post COVID.

Lo que antes era importante ha pasado a ser urgente. La presencia de este cambio en el mundo sindical ha sufrido una sutil modificación. A lo que el movimiento sindical viene proponiendo como una oportunidad de abordar el grave conflicto que se nos presenta entre el actual modelo de desarrollo y el planeta: cambiar la relación de la humanidad con el medio ambiente (proteger, mitigar, adaptar, producir de forma limpia, eliminar residuos, conservar etc.), se debe incorporar de forma apremiante el concepto de **justicia social**, la necesidad de que ante los cambios que se van a producir, **la transición sea justa para todos y todas, resilientes, sin dejar a nadie atrás.** Y todo orientado bajo los principios del desarrollo sostenible que aborde la vertiente económica, social y medioambiental, como orientan y definen los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS) y la Agenda 2030. Porque si el desarrollo no es global, seguro que será injusto.

Este cambio de paradigma nos obliga a actuar sindicalmente desde una perspectiva que no es nueva para CCOO. Distintas causas, como reconversiones industriales, deslocalizaciones, decisiones empresariales, simple búsqueda de mayores beneficios… han obligado al movimiento sindical a batallar para que esas decisiones fuesen lo menos dañinas posibles para las y los trabajadores. Pero estaremos de acuerdo en que esas "tormentas" se provocaban por inestabilidades propias del flujo normal atmosférico-capitalista; podríamos decir, siguiendo con la metáfora climática, que eran fruto de "la dinámica de los mercados". Pero ahora estamos ante un *cambio estructural, no coyuntural*. De lo que estamos siendo ahora protagonistas es de un profundo cambio, de un cambio estructural en lo económico, el de la economía descarbonizada; de las leyes que rigen la dinámica del sistema económico capitalista

con la misma certeza científica que sí podemos decir de los cambios en las leyes que rigen la dinámica climática.

Los cambios estructurales obligan a adoptar planteamientos estratégicos por parte también de actores sociales como son los sinticatos. Por lo que el concepto de **Transición Justa**, que CCOO viene proponiendo cuando tenemos que actuar frente a desequilibrios coyunturales, adquiere ahora una perspectiva global, ya no sobre los colectivos afectados, sean o no afiliados, o sectores o comarcas implicadas, sino sobre la sociedad en general. Esto provoca la necesidad de remover pilares que sostienen la estructura. El pilar social exige ahora un **nuevo contrato social**, volver a retomar planteamientos de raíz, según términos acuñados por Rousseau hace mas de 250 años, que sirvieron para sentar las bases de un cambio de régimen en lo social y en lo económico.

Aunque en el contexto político actual haya importantes actores políticos y económicos que o trivializan o instrumentalizan esta crisis climática, la opinión generalizada es que nos encontramos ante el mayor problema al que se ha enfrentado la humanidad. Un problema global que necesita una respuesta global pero no simétrica, sino asimétrica; que no paguen justos por pecadores. El 1% más rico emite más del doble de CO_2 que el 50% más pobre.

En este momento, la respuesta del movimiento sindical está en la línea de impulsar los cambios de las políticas climáticas para un desarrollo sostenible, en paralelo a medidas que consoliden ese desarrollo con objetivos y derechos. A nivel sindical europeo se está dando un interesante debate en el marco de la Confederación Europea Sindical (CES) sobre cómo están afrontando los distintos países estos cambios y los matices determinantes de cada uno; más aún en el contexto de crisis energética derivada de la invasión de Ucrania.

También se están debatiendo las repercusiones en el empleo del paquete aprobado en julio por la UE denominado “Fit for 55”, compuesto por más de 11 textos legislativos con medidas interrelacionadas y complementarias para alcanzar el objetivo de un 55% de reducción neta de emisiones para 2030. Entre ellas, figuran la propuesta de Reglamento sobre un Mecanismo de Ajuste de Carbono en Frontera para abordar la fuga de carbono de las importaciones; la propuesta de revisión de la Directiva que establece un Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE), y las revisiones de las Directivas sobre eficiencia energética, energías renovables y fiscalidad de la energía.

En España ya se están afrontando consecuencias y, desde luego, el primer compromiso de CCOO es forzar que los procesos de cierres de actividades o transformaciones sean planificados para que la transición sea justa, como venimos defendiendo desde hace décadas y a expensas de cómo se resuelven los primeros planes de Transición Justa que se deben de aprobar en nuestro país. El proceso de transición debe asentarse en bases sociales que favorezcan este cambio con la mejora y, para muchos, conquistas de derechos. En nuestro reto local y global.

POR UNA POLÍTICA CLIMÁTICA SOCIALMENTE JUSTA

Las bases del desarrollo sostenible que demandamos deben tener en el centro las personas, "creando empleo decente y de calidad con el objetivo de crear empleos verdes que contribuya a preservar y restaurar el medio ambiente, ya sea en los sectores tradicionales como industria ó construcción. O en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética" (OIT, 2018).

Con la firme decisión de crear empleo respetuoso con el clima, de mejorar el estado de nuestros ecosistemas, disminuir la contaminación, optimizar el uso de recursos naturales que –no creo equivocarme– van a ser causa de importantes tensiones económicas y territoriales, como el agua.

Se necesitan planes de transformación industrial generadora de empleo para lograr cero emisiones netas de carbono, junto con la creación de puestos de trabajo de calidad en sanidad, educación y otros servicios públicos.

Para avanzar en esta línea de empleo respetuoso con el clima ya contamos con experiencias muy positivas, como se recoge en el COMUNICADO DE PRENSA DEL IPCC de 4 de abril de 2022:

"Si disponemos de las políticas, la infraestructura y las tecnologías adecuadas para realizar cambios en nuestros estilos de vida y comportamientos, de aquí a 2050, podremos reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre el 40% y el 70%. Esto ofrece importantes posibilidades que aún no hemos aprovechado", sostuvo Priyadarshi Shukla, Copresidente del Grupo de Trabajo III del IPCC. "La evidencia indica que estos cambios en el estilo de vida pueden mejorar nuestra salud y bienestar".

Para este cometido están, o mejor dicho, deben estar destinados, los fondos europeos *Next Generation*.

Pero sin olvidar que la transformación industrial no es la única que debe recibir impulso y ayuda. La otra parte, referida a la calidad de los puestos de trabajo en la sanidad, educación y otros servicios públicos, no puede quedarse atrás porque estos también son determinantes de la calidad de vida de las trabajadoras, trabajadores y la sociedad en general. Y a nuestro juicio, por lo que respecta a España, no avanzan con la misma velocidad.

Es preocupante la pérdida de calidad y deterioro que se ha manifestado con la pandemia COVID-19 en los servicios sanitarios, sector público que venía siendo un ejemplo. Invertir en educación es básico para adaptarnos a las nuevas necesidades profesionales que exigen los nuevos empleos verdes y respetuosos con el clima, y la educación pública, cada vez mas denostada, incluso abandonada en ciertas comunidades autónomas, es la clave para conseguir la igualdad social y la inclusión que posteriormente citamos. La pérdida de recursos educativos en lo público puede dejar a los menos favorecidos al margen de la exigente formación profesional que va a requerir los nuevos cambios. Sin perder la perspectiva de otros servicios públicos como el fomento del transporte público y sostenible, que es clave para la reducción de contaminación…

Es función básica del sindicalismo velar porque los posibles cambios estructurales, los nuevos empleos, mantengan los derechos laborales conquistados y por conseguirlos para aquellos que aún sufren la estela de la precariedad que nos han dejado las políticas de salida de la anterior crisis, de la que aún no nos hemos recuperado, ni económica ni mentalmente. En este sentido, ya hemos tenido la experiencia de lo frágiles que se vuelven los derechos ganados cuando el empleo adquiere carácter “emergente”, como si partiéramos de cero.

La Declaración del Centenario de la Organización Internacional del Trabajo, con independencia de las modalidades de empleo, demanda universalizar unas bases mínimas de protección laboral incluyendo derechos, límites máximos de horas de trabajo, salarios mínimos vitales y salud y seguridad en el trabajo. En línea con el objetivo 7 de los ODS sobre el trabajo decente.

Generalizar empleos dignos y sistemas de protección social en países pobres y en vías de desarrollo va a requerir de ayuda y apoyo de los países desarrollados, tanto en apoyo técnico y tecnológico como financiero. El compromiso para una protección social universal demanda la creación de un Fondo Mundial para la Protección Social, para permitir el establecimiento de sistemas de protección en los países más pobres. Sin cubrir necesidades vitales será imposible que se puedan afrontar procesos de transición.

Como ya reseñaba anteriormente, una de las secuelas más crueles del actual "crecimiento" económico es cómo se extiende la desigualdad y la pobreza. No puede haber un nuevo contrato social sin **poner en el centro la lucha contra esta desigualdad** cruel y grosera que aboca a millones de personas a la pobreza. Una situación a la que lamentablemente parece que nos hemos acostumbrado como una parte intrínseca a nuestra sociedad. El objetivo debe ser poner fin a cualquier tipo de discriminación en base a los ingresos, la raza o al género, para garantizar que todas las personas compartan la prosperidad. La tremenda concentración de riqueza en manos de unos pocos a expensas de la mayoría, debe revertirse.

Resulta necesario recordar que estos cambios de modelo no dejen a nadie atrás, que por muchas veces repetido no debemos dejar de tenerlo presente. Un nuevo modelo económico de desarrollo sostenible ha de garantizar la inclusión. Se hace necesario previo a la implantación de los nuevos modelos de producción analizar su impacto en la sociedad.

En este sentido, figuras como los Convenios de Transición Justa, que son una herramienta de trabajo socioeconómico, consideramos que serán fundamentales para integrar estas políticas de inclusión. Desde Comisiones Obreras venimos trabajando y reclamando su implantación. En este momento se están incorporando a través de la Estrategia Española para la Transición Justa, introducida en los planes de actuación del actual Gobierno en el ámbito del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Esta Estrategia está integrada en el Acuerdo Marco de Energía y Clima, que recoge además el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y la Ley de Cambio Climático y Transición Energética aprobada en el mes de abril del pasado año.

El movimiento sindical debe participar en estos procesos garantizando la defensa de los derechos de trabajadoras y trabajadores, que se realicen de forma colaborativa, escuchando la opinión de los colectivos implicados y aportando propuestas a través de la interlocución institucional y los procesos de participación pública.

La acción sindical debe fundamentarse en analizar *in situ* los impactos que esos cambios van a producir en la actividad y en la vida de las personas. Para conseguir una verdadera transición justa, debe prestarse especial atención a las nuevas generaciones de jóvenes, a mujeres y colectivos en posible exclusión. Interrelacionar estos grupos de trabajadoras y trabajadores con zonas territoriales muy afectadas, será determinante para obtener no solo el éxito económico de los cambios, sino también el social, intentando revertir el abandono poblacional que generalmente sufren las zonas afectadas.

No puede haber transición ecológica justa sin justicia social, y esto no ha hecho más que empezar. El movimiento sindical, y CCOO en particular, tienen clara la importancia de su participación en todos estos procesos, sabiendo que es un reto difícil que debemos gestionar desde la responsabilidad y la coherencia, lo cual conlleva planificar cómo prepararnos para enfrentar estas transiciones y fijar claramente nuestras posiciones, laboral y socialmente.

Javier Arribas

Ciencia e I+D+i: la gran batalla en el nuevo marco de desarrollo internacional entre países



Ante..., Nina Kogan.

El desarrollo del nuevo contrato social a mediados del siglo XX necesitaba la ciencia y la I+D+i para mejorar la producción, determinándose como centros de investigación principales las universidades, así como sociedades nacionales dedicadas al estudio de la ciencia, institutos de investigación y otros OPI. La necesidad de inversión de capital y de trabajadores altamente cualificados hizo que se incrementaran paulatinamente las aportaciones de capital público.

España arrastra un déficit de financiación del sistema de I+D+i que afecta tanto al desarrollo de la investigación como a la contratación de personal. El pacto por la ciencia es hoy necesario para sentar las bases que construyan una realidad laboral estable en el sector, mejorando las condiciones contractuales, eliminando la temporalidad y la parcialidad, asegurando una inversión sostenida y suficiente, el incremento y mejora de la colaboración y transferencia entre los distintos entes participantes, agilidad en la cohesión territorial, restructuración y mejora de los incentivos fiscales y de patentes, etc. Este gran acuerdo social debe tener en cuenta que de nuestro posicionamiento en la cadena global de ciencia e I+D+i dependerán directamente las condiciones de vida de las próximas generaciones.

INTRODUCCIÓN

INNOVAR ha sido el verbo más utilizado desde que el tiempo existe. Cualquier materia que no sea eterna cambia y, para que se den estos cambios, a distintos niveles se originan todo un conjunto de acciones guiadas por una innovación. Cuando el conjunto de elementos adquiere mayor relevancia comienza una investigación tutelada siempre por el propósito de innovar, ya sea una explicación retrospectiva o una búsqueda prospectiva de soluciones. El ser humano en sociedad desarrolló el método científico de tal forma que la investigación, guiada por el propósito de innovar, no se llevara a cabo meramente a través de la prueba y el error. De esta forma, el método científico nos otorgó la capacidad de superar problemas abstractos e ir paulatinamente construyendo una base de conocimiento por sedimentación que ha facilitado nuestro avance hasta la actualidad. Aunque no se obvia la crítica al coste y externalidades negativas que tiene esta evolución, es innegable que el progreso científico y tecnológico es un factor esencial para poder explicar el desarrollo económico y social.

En la actualidad, la ciencia y la I+D+i se relacionan de formas múltiples creando una interconexión a todos los niveles cuyo análisis y debate excedería el propósito del presente artículo; por tanto nos "limitaremos" a alumbrar, en la medida de lo posible, la ciencia e I+D+i como motor de cambio institucional[1] y su importancia para conseguir un adecuado progreso social.

Dependiendo de la escuela de pensamiento económico que se observe, la taxonomía de los factores de producción difiere. En términos generales, se suele entender que estos factores están compuestos por el capital, el trabajo y la tierra, aunque se suele añadir un cuarto factor que, de una forma directa o indirecta, estará rela-

[1] Institución entendida como la incrustación social de hábitos y costumbres a lo largo de distintos ciclos de evolución.

cionado con la tecnología. La tecnología entendida como la suma de técnicas, métodos y habilidades aplicadas a la producción de bienes o servicios conlleva la necesidad de un propósito innovador, una investigación bajo parámetros científicos y un posterior desarrollo de esta. Por todo lo anterior, sin la ciencia e I+D+i no existiría la tecnología y, por tanto, no sería posible reducir los costes de producción o incrementar la calidad y/o cantidad de producción.

Puede observarse que la ciencia e I+D+i son elementos indispensables para favorecer el acceso a bienes y servicios por parte de más población, vía reducción del coste de producción en el mercado. Sin embargo, este hecho no se produce de forma ordenada ni mantiene una relación proporcional. Lo anterior se manifiesta de forma notable en nuestro día a día aunque el ejemplo más llamativo en los últimos meses han sido los contratos celebrados con las empresas encargadas del desarrollo de las vacunas contra la COVID-19. Estos contratos, celebrados y firmados bajo estricto secreto de las instituciones europeas, han manifestado una grave distorsión en nuestra sociedad actual, la ciencia y la I+D+i no siempre tienen como resultado principal el bienestar social sino que se constituye en un resultado secundario, fruto de la búsqueda del beneficio económico.

En una economía de mercado, según mencionaba el padre del liberalismo económico Adam Smith en su obra *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (Smith, 1776) la guía y el propósito es satisfacer el "interés propio". Teniendo en cuenta lo anterior, el interés propio de las empresas consiste en maximizar sus beneficios económicos, pero el interés propio de los gobiernos y sindicatos debería ser la maximización del bienestar social. Si aparentemente están claras las posiciones de cada organización, ¿qué ha ocurrido para que la percepción general sea que cada vez es más complicado un incremento del bienestar social mientras que los beneficios empresariales continúan aumentando sin límite aparente?

¿CÓMO HEMOS LLEGADO HASTA AQUÍ?

La ciencia y la I+D+i siempre fueron los motores en la sombra de todas las grandes revoluciones industriales y, aunque inicialmente servían a un mero propósito de incrementar la producción para reducir costes totales (incluido la reducción de mano de obra), rápidamente se dieron cuenta de que, además de incrementar la producción, se podía producir "distinto" pasando de un producto homogéneo a uno indivi-

dualizado. Este paso, junto con las consecuencias destructivas de los descubrimientos bélicos aportados durante la primera y la segunda guerra mundial, trajeron la necesidad de un incremento en el capital necesario para realizar las costosísimas inversiones en investigación que suponían, de forma más recurrente, los nuevos descubrimientos que se realizaban (Comin, Hernández y Llopis, 2010; Cameron y Neal, 2016). Sin embargo, como señalaba Karl Marx en su obra *El capital* (1867) existía una fuerte contradicción debido a la rápida obsolescencia de la tecnología y su precio de reemplazo cada vez más elevado. Ante esta situación y con un modelo económico, político y social alternativo caminando en paralelo al capitalismo, en Europa, con el impuso dado por las organizaciones sindicales se decidió crear un acuerdo social con distintos pilares en los que se destacaba la educación o la sanidad de acceso universal y de gestión pública.

El desarrollo del nuevo contrato social necesitaba la ciencia y la I+D+i para mejorar la producción y se determinaron como centros de investigación principales las universidades, ya que desde la revolución industrial se habían modernizado constituyéndose como motores de la investigación. Además la creación, por diversos motivos, de sociedades nacionales dedicadas al estudio de la ciencia así como institutos de investigación y otros OPI ha supuesto que también puedan ser utilizados como centros de investigación preferentes en esta nueva etapa. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la inversión de capital y la necesidad de trabajadores altamente cualificados era acuciante. Todo ello tuvo como consecuencia el incremento paulatino de las aportaciones de capital público para poder desarrollar nuevas y mejores investigaciones. Sin embargo, es justo destacar que en realidad las ayudas facilitadas por los distintos Estados para el desarrollo del protocapitalismo y, más tarde, a través de distintas alianzas público-privadas para poder ampliar mercados o tener acceso a nuevas materias primas, influyeron de una forma notable a la I+D+i de las distintas etapas históricas. Claro ejemplo de lo anterior fue el desarrollo de la industria armamentística, que no se podría haber llevado a cabo sin las aportaciones públicas.

Aunque los elementos esenciales del desarrollo histórico de la I+D+i han sido expuestos, el salto clave hasta la actualidad debe tratarse con especial detalle ya que debido a los movimientos de liberalización se impulsan configuraciones público-privadas, privatizaciones y, socialmente, comienza un cuestionamiento de las instituciones objetivas. El subjetivismo cobra un especial valor y la verdad absoluta se elimina. Estos procesos, entre otros, generan un caldo de cultivo cuyo resultado principal es el aislamiento de los individuos y las actitudes dirigidas a la maximización de la utilidad. A lo anterior hay que señalar un elemento estructural de gran relevan-

cia: el sistema fiscal. La modificación paulatina de las normas fiscales facilitando la acumulación de capital de grandes fortunas y generando a su vez un camino hacia una financiarización de la economía vía eliminación de restricciones al movimiento de capitales, debilitó en gran parte la capacidad del Estado para seguir afrontando inversiones en I+D+i. Como consecuencia de lo anterior, la investigación pública quedó dirigida hacia ámbitos de dudosa rentabilidad en el corto plazo o de elevada inversión. No obstante, en un contexto de creciente competitividad e internacionalización de los mercados, la demanda de ayuda a los Estados para financiar proyectos de investigación que mejorasen la productividad y la eficiencia cada vez se fue haciendo más poderosa. De esta forma, tenemos un Estado debilitado que es reclamado continuamente como fuente de financiación para que, en última instancia, pueda suponer una palanca a la inversión privada y la posterior extracción de los beneficios por parte de esta.

Siguiendo el ejemplo citado anteriormente, el desarrollo de la vacuna para frenar la pandemia de la COVID-19 ha sido posible gracias a una inversión en I+D de 5.000 millones de euros de los que solo el 2% correspondía a capital privado y, por tanto, el 98% ha corrido a cuenta de los Estados. Esta cifra fue dirigida exclusivamente a la fase de investigación y desarrollo de la vacuna ya que los contratos de compra celebrados con posterioridad no se tuvieron en cuenta para este cálculo. Por otra parte, haber alcanzado la vacuna en tiempo récord no es más que el final del camino que comenzó a tratarse con multitud de investigaciones públicas hace más de 40 años, como por ejemplo el ARN mensajero o los ensayos en la Universidad de Oxford con coronavirus anteriormente existentes (Bernal e Iráizoz, 2022).

Otro ejemplo, como mencionaba Mariana Mazzucato en su libro *El Estado emprendedor* (2019), son los elementos que han hecho posible un teléfono inteligente como Iphone que, en realidad, provienen de fuertes inversiones públicas previas en I+D+i y que, sin ellas, no habría sido posible el paso final de creación privada. En concreto, elementos como el GPS, la pantalla táctil, la tecnología Wireless, el Bluetooth, etc., son tecnologías implementadas que proceden de una investigación con fondos públicos.

Un sistema fiscal laxo, con gran impulso a la eliminación de restricciones a los movimientos de capitales junto con un gran desarrollo de las TIC, ha causado que la ciencia y la investigación se hayan deslocalizado. De esta forma, hasta finales de la década de los 70, la ciencia e investigación procedían de países con una larga tradición universitaria (EEUU, Europa y Japón). En el inicio del nuevo siglo el número de publicaciones científicas que se generan como consecuencia del incremento de la investigación tiene una alta incidencia en países como China, Corea del sur, India

o Brasil. China pasó de ser responsable del 1% de las publicaciones científicas mundiales a finales de la década de los 80 a llevar a cabo una producción superior al 10% de las publicaciones científicas a principios del año 2000 (Arvanitis, Eckert y Jégou, 2012). Este hecho tiene dos consecuencias: por una parte la inversión pública se centra no tanto en la innovación (aparcada en favor de empresas privadas) sino en I+D para poder influir en las temáticas que se estudian a nivel global y ganar un mejor posicionamiento en la tecnología que se implemente en el futuro pero, por otra parte, la investigación se transforma en un mercado global con una dinámica propia de oferta y demanda en dependencia de las temáticas de investigación. Los fondos de financiación más elevados en Europa y EE UU establecen que los investigadores internacionales "deben" vincularse con estos polos de creación científica y, por este motivo, aunque en otros países se produzca un incremento en la investigación, en realidad la temática de investigación sirve a la agenda internacional impuesta por los polos mencionados anteriormente.

¿Y LA SITUACIÓN EN ESPAÑA?

La ciencia y la I+D+i en España no escapan a la lógica explicada anteriormente pero tienen algunos elementos característicos que pueden servir para dibujar una mejor radiografía de nuestro futuro. La financiación del sistema de I+D+i en España en términos comparados está por debajo de la media de la UE, especialmente por parte del sector privado, que se encuentra mucho más alejado del resto de países de nuestro entorno. En España la inversión en I+D+i se viene ajustando a lo largo de las décadas en torno al 51% inversión pública y el 49% inversión privada. El déficit en la inversión en I+D+i tiene como consecuencias una menor productividad, menores publicaciones científicas, menos patentes, impacto negativo en la educación universitaria y falta de atracción de talento. Según los datos del INE, el gasto en I+D en España fue de 15.768 millones de euros en 2020 (1,41% del PIB repartiendo en partes iguales su origen público o privado). Sin embargo, el porcentaje de investigadores en las empresas privadas ha oscilado entre el 35% y el 38% del total existente en el sistema.

Uno de los grandes problemas que enfrenta España en el futuro es la ausencia de una fuerte inversión privada debido a que la I+D+i está desarrollada por grandes empresas. El tejido productivo contesta y nos separa de la senda que siguen países de nuestro entorno como Francia o Alemania. Además, existe un elevado nivel de dependencia tecnológica por no contar con empresas transnacionales o multinacionales de matriz española. La mayoría de las transnacionales presentes en sectores relevantes tienen sus centros tecnológicos en sus países de origen, fuera de España.

Lo anterior causa que el proceso de investigación que se lleva a cabo se realice preferentemente en las matrices y, una vez finalizado, se exporte a las filiales causando una dependencia tecnológica elevada.

España ha conseguido superar el nivel máximo de inversión respecto al PIB previo a la crisis COVID-19, pero no se ha cumplido el objetivo del 2% que el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2017-2020 establecía para 2020. La ratio se mantiene lejos del nivel marcado para el año 2027 dentro de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027. También persiste el problema de la falta de ejecución de los fondos presupuestarios (solo en 2019 se quedaron sin ejecutar el 74,62% de su parte financiera).

Los contratos a tiempo completo en actividades de I+D en 2020 alcanzaron las 231.769 personas. La recuperación y salida de la crisis producida por la COVID-19 en el sector privado ha sido más ágil y en la actualidad ha alcanzado cifras prepandémicas. Sin embargo, en el sector público aún se arrastran niveles de contratación bajos, contando con 2.823 empleados/as menos que en 2010. Las condiciones contractuales y de selección de personal suelen ser extenuantes, incluso teniendo en cuenta el carácter de ente público por el que se realiza la contratación. La alta temporalidad (incluyendo encadenamiento fraudulento de contratos) y el fraude en la parcialidad de la jornada crean que los profesionales que ejercen la investigación vivan en una constante incertidumbre, no solo vinculada a los contratos sino también al propio sistema de (re)selección. Por otro lado, las mujeres representaron el 39,9% del personal investigador. Siguiendo el informe *Científicas en Cifras* (2021) la distribución de mujeres y hombres en las universidades es desigual a lo largo de la carrera investigadora, destacando un desequilibrio en los grados más altos de la carrera investigadora.

La situación territorial en España es otra de las limitaciones de nuestro sistema para poder desarrollar de forma más eficiente la ciencia e investigación en niveles competitivos. La gobernanza de la política nacional de investigación e innovación da pequeños pasos en un intento de armonización y racionalización, pero la coordinación entre los niveles nacional y autonómicos para la aplicación y la evaluación de las políticas sigue siendo muy débil. Esta situación no parece afectar en la inversión privada y la I+D que llevan a cabo aunque, paradójicamente, la inversión privada sí tiene efectos posteriores en la cohesión territorial e igualdad social, ya que se concentra en polos como Madrid, Cataluña o Euskadi. La distancia entre las comunidades autónomas con mayor y menor gasto ha aumentado considerablemente con la crisis, lo cual evidencia que las políticas de I+D+i, tanto nacionales como autonómicas, no han conseguido hasta el momento reducir la brecha territorial en materia de I+D+i.

Se observa a través de las estadísticas publicadas por el INE que las comunidades con mayor gasto por habitante en actividades de I+D fueron País Vasco, Comunidad de Madrid y Comunidad Foral de Navarra. Por el contrario, las que registraron los menores porcentajes fueron Canarias, Baleares y Castilla-La Mancha.

Como se mencionó anteriormente, la constitución de centros de investigación en las universidades hace que la traslación de los hallazgos hacia el sistema productivo (transferencia) necesite de la existencia de unos canales de transmisión adecuados. La transferencia de conocimiento y la innovación es, sin duda, el resultado más pobre del Sistema Universitario Español y una de las diferencias más sustantivas de los sistemas universitarios de máximo nivel internacional. En este ámbito, el débil gasto empresarial en I+D condiciona los resultados. En España, el tejido de empresas innovadoras es escaso y su evolución está en claro retroceso.

Los incentivos tributarios se articulan en España a través del Impuesto de Sociedades por medio de, por un lado, deducciones en la cuota por la realización de actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica y, por otro, mediante una reducción en la base por la cesión de patentes y otros activos intangibles, conocida como *patent box* (Consejo Económico y Social, 2015). Sin embargo, en la práctica la ausencia de controles, coordinación, seguimiento y evaluación de la I+D+i privada tiene como resultado que en muchas ocasiones sea una vía de reducción de cargas fiscales empresariales con muy poco impacto real de la inversión en I+D+i.

Por otra parte, la I+D+i arrastra dos problemas que se han cronificado: la escasez de financiación y la estabilidad de la inversión a lo largo del tiempo. Esto supone un deterioro de la investigación y la pérdida de capital humano formado en España y que, por motivos de incertidumbre laboral y precariedad económico-material, sale del sistema nacional dirigiéndose a otros países y haciendo muy difícil su reintegración posterior en el sistema español. A pesar de lo anterior, la producción científica de las universidades españolas ha crecido un 67% en la última década; esto supone que la eficiencia (coste por artículo) ha mejorado un 33%. Este es el factor explicativo que ha provocado que se mantenga la posición de producción científica a nivel internacional a lo largo de los últimos años mientras que, en el resto de los países, la falta de inversión ha tenido el resultado contrario. La explicación de lo anterior se fundamenta en el cambio de modelo de la carrera universitaria, orientando todos los méritos casi exclusivamente a las publicaciones científicas, y, por otra parte, al gran desempeño del personal investigador, que bajo condiciones muy precarias continúan con su labor cumpliendo elevados estándares de calidad.

CIENCIA E I+D+i: LA NECESIDAD DE UN CONTRATO SOCIAL

La inversión pública en I+D+i en términos globales se ha venido realizando desde los inicios del Estado, lo que ha cambiado en las diferentes etapas históricas es quién dirige esta inversión y a quién retorna sus beneficios. ¿Existe interés en investigar enfermedades de origen profesional? ¿A quién beneficia el desarrollo de sistemas de destrucción masiva? ¿La inversión en ciencia e I+D+i solo se realiza con expectativas de satisfacer la futura e "incierta" voluntad de compra de los consumidores?

John Kenneth Galbraith analizaba de forma acertada en su obra *El nuevo Estado industrial* (1984) las consecuencias de la tecnología en la producción y la transformación social que suponía. Siguiendo la descripción que hemos realizado de la tecnología y la aportada por el propio autor, una de las consecuencias que señala es la división y subdivisión de todos los procesos prácticos de la sociedad (incluidos los de producción). Se procede a este hecho ya que la aplicación de la ciencia en el "todo" como actividad social sería imposible. Por tanto, la armonía del sistema se basa en dividir y subdividir los procesos desarrollados en los que aplicar los resultados de la investigación obtenida y con estos nuevos elementos innovadores crear interrelaciones que supongan finalmente un cambio a gran escala.

Lo anterior tendrá para Galbraith seis consecuencias que pueden sintetizarse en cuatro: en primer lugar se incrementa el tiempo total que lleva el comienzo de una investigación hasta la implementación de todos los desarrollos en un resultado final. Esto permite que cada vez sean más difusas las fronteras entre los componentes de una producción final, ya que es muy probable que sean utilizados posteriormente para crear otro bien o servicio final. La finalidad de la ciencia e I+D+i ya no es fácilmente identificable, cada vez con más frecuencia transita varios campos y sirve de base para crear nuevas vinculaciones con otras investigaciones que generarán, a su vez, nuevos resultados. Por lo anterior, la interconexión internacional de la ciencia y la I+D+i es determinante, produciendo dos importantes consecuencias: la dirección de la agenda internacional de investigación y su combinación con la agenda nacional de investigación. Por otra parte, la nueva división internacional del trabajo que generará la cuarta revolución industrial estará directamente relacionada con el posicionamiento internacional que cada país consiga en su desempeño en ciencia e I+D+i.

La segunda repercusión es la paradoja de la inversión. Muchos de los desarrollos que se implementan terminan siendo puestos a disposición doméstica a un coste relativamente accesible y la capacidad de producción se incrementa. La realidad, sin

embargo, es que los nuevos desarrollos que están basados en dar respuesta al escalón previo de incremento de producción generado, requieren inversiones más altas que las anteriores, aunque su puesta a disposición de los consumidores deba ser a un precio suficiente para que puedan optar al bien o servicio la mayor parte de población posible maximizando los beneficios obtenidos. Por lo anterior, la inversión en ciencia e I+D+i, en el contexto de competencia y alianzas internacionales descrito en el primer apartado, es cada vez mayor superando con creces las posibilidades de pymes, autónomos e incluso multitud de países que están viendo como una vez más el futuro les sitúa en una posición seguidora y dependiente.

En tercer lugar, el incremento de las inversiones necesarias hace que la posibilidad de flexibilizar y modificar sobre la marcha el rumbo de la ciencia e I+D+i sea cada vez más costoso y con resultados más limitados. Todo ello implica que la organización debe ser contemplada no como un elemento de mejora de la eficiencia y los resultados sino como un hecho obligatorio. La dificultad actual del proceso investigador y sus elevadas necesidades de capital hacen que la cohesión a nivel internacional deba ser organizada desde cada uno de los centros de investigación. No existe posibilidad de improvisación. Esto a su vez tendrá un impacto de relevancia en la más que necesaria adecuación de la demanda posterior del bien o servicio final, eliminando los elementos que creen incertidumbre en las decisiones finales de consumo.

La cuarta consecuencia impacta directamente en el mercado de trabajo ya que el desarrollo de la ciencia e I+D+i requieren una fuerza de trabajo extremadamente especializada y, al mismo tiempo, por una parte se alteran especializaciones que rápidamente caen en una desactualización mientras que, por otra parte se genera la necesidad de especializaciones que aún no están disponibles en el mercado de trabajo. Lo relevante es que la organización detallada del proceso de investigación y aplicación científica debe realizarse por personas con una alta especialización, ya que los diseños de trabajo intermedios cada vez se encuentran más subdivididos y atomizados. La dirección de estos procesos requiere cierta especialización pero no un gran talento; sin embargo, en el caso de la planificación del proceso científico nacional e internacional sí se precisan hombres y mujeres con elevado talento que sean capaces de gestionar un gran volumen de información y leer en paralelo las necesidades de las sociedades actuales (altamente atomizadas e individualizadas) con sus pretensiones (no coincidentes en multitud de ocasiones).

La gran inversión de tiempo y capital, la eliminación de cualquier posibilidad de improvisación junto con los problemas de rendimiento en el mercado y la interconexión internacional hacen que la ciencia y la I+D+i requieran imponer un contrato social para su planificación.

El término planificación no tenía grandes connotaciones pero al recaer en la extinta URSS por las especiales características de su sistema económico-político, con el inicio de la guerra fría comenzó a asimilarse a falta de libertad. En el resto de los países se consideró que la planificación no tenía relevancia excepto en los casos en los que se pretendiese la reducción o limitación de la iniciativa privada; finalmente la palabra "planificación" terminó siendo un elemento prohibido. Esto ha resultado desastroso en varios campos pero con mayor relevancia en la ciencia e I+D+i, ya que la planificación no debe ser entendida como uniformidad de pensamiento y erradicación del sentido crítico sino como una coordinación a nivel nacional e internacional del esfuerzo e inversión de recursos productivos que pueda otorgar oportunidades reales a todos los países y mejorar las eficiencias a través de economías de escala, saliendo del arcaico sistema del "avance por competencia de todos contra todos" presente en la actualidad. Por otra parte, la planificación otorga una valiosa oportunidad a la industria para organizar su trabajo a medio y largo plazo, así como decidir su labor en I+D+i vinculándola a través de canales mejorados de transferencia de conocimiento de los centros de investigación nacionales e internacionales. Todo lo anterior debe otorgar una oportunidad de gobernanza democrática a las decisiones de I+D+i consiguiendo que los retornos económicos de los beneficios obtenidos y la aplicación directa e indirecta de la ciencia y la I+D+i tengan como resultado final la mejora de la calidad de vida de las sociedades.

En España los Organismos Públicos de Investigación (OPI) perdieron más de 6.000 efectivos en los últimos años, lo que supone un 25% de la plantilla y una afectación directa a la precarización del sector con sustitución de estos empleos por contratos temporales. Las condiciones de trabajo son claves para entender la posibilidad de atracción y permanencia del personal investigador. La I+D+i solo puede ser fruto de la gestión tecnológica y del conocimiento realizada por personal investigador; es el motivo principal por el que la existencia de un inadecuado marco de relaciones laborales causa una falta de motivación para iniciar la carrera investigadora, un éxodo de personal con alta cualificación o un abandono que terminará afectando al desarrollo de la I+D+i en el medio y largo plazo.

El futuro pasa por la nanotecnología, la robótica, la biotecnología o la inteligencia artificial. La próxima revolución industrial no hará referencia a una de las anteriores sino a la combinación de todas ellas. No existe ningún país o centro de investigación capaz de asumir la cadena de valor en su totalidad y, por tanto, la actual interdependencia entre países hace que la autarquía sea un mero eco de pasado.

El pacto por la ciencia es hoy más necesario que nunca para poder poner unas bases certeras que construyan una realidad laboral estable en el sector con, entre

otros, mejora de las condiciones contractuales eliminando la temporalidad y la parcialidad no deseadas en el sector, agilización en los sistemas de selección pública, una inversión sostenida y suficiente, incremento y mejora de la colaboración y transferencia entre los distintos entes participantes, agilidad en la cohesión territorial científica, una verdadera gobernanza y planificación de la I+D+i, restructuración y mejora de los incentivos fiscales y de patentes, etc. El gran acuerdo social que, de forma consciente o inconsciente, se lleva negociando en los últimos años debe tener en cuenta que de nuestro posicionamiento en la cadena global de ciencia e I+D+i dependerán directamente las condiciones de vida de las próximas generaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARVANITIS, R.; ECKERT, D. y JÉGOU, L. (2012): "La gran batalla de la investigación". El Atlas de *Le Monde Diplomatique,* 72-76.

BERNAL, I. e IRÁIZOZ, E. (2022): *La vacuna: Un bien público global para afrontar una pandemia.* No es sano.

CAMERON, R. y NEAL, L. (2016): *Historia económica mundial: Desde el Paleolítico hasta el presente.* Madrid, Alianza.

COMIN, F.; HERNÁNDEZ, M. y LLOPIS, E. (2010): *Historia económica mundial, siglos X-XX.* Barcelona, Crítica.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2015): *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo.* Madrid, CES.

GALBRATIH, J. K. (1984): *El nuevo estado industrial.* Madrid, Sarpe (Altamira S.A.).

MARX, K. y ENGELS, F. (1867): *El capital* (2008 ed.). Madrid, Editors.

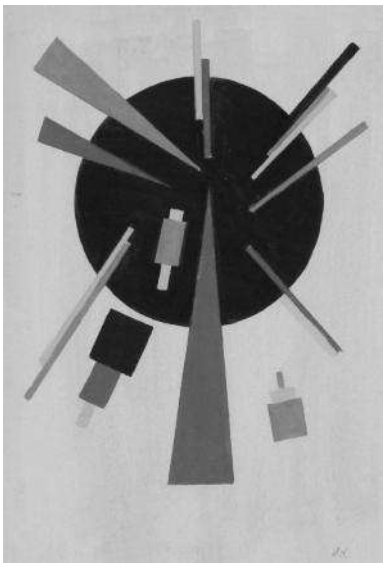
MAZZUCATO, M. (2019): *El Estado emprendedor.* Madrid, RBA Libros.

OBSERVATORIO DE MUJERES, CIENCIA E INNOVACIÓN (2021): *Científicas en cifras 2021.* Madrid, Ministerio de Ciencia e Innovación.

SMITH, A. (1776): *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (2009 ed.). Madrid, Tecnos.

Empar Pablo

Estrategia de comunicación para la acción sindical



Composición suprematista, 1920, Nina Kogan.

El sindicato tiene la misión de escuchar, ver y sentir lo que se conversa en la sociedad, porque forma parte de ella. Para ello debemos comprometer a todas nuestras organizaciones con recursos específicos y coordinados bajo un protocolo de funcionamiento y alerta temprana. Hemos de tener en cuenta además que la conversación ya no solo se desarrolla en el ámbito de los medios de comunicación, de las líneas de producción o de los centros de trabajo, sino en el interior de las redes sociales.

Por otro lado, las audiencias consumen formatos cada vez más variados y con voracidad creciente. Ninguna de nuestras organizaciones por separado es capaz de aglutinar los medios técnicos necesarios para poder competir en un escenario de formatos tan amplio, exigente e inmediato. Es necesario, pues, apostar por la concentración de las capacidades técnicas para producir contenidos en el ámbito de la Confederación, generando sinergias para atender a las organizaciones más modestas, a la vez que organizamos y atomizamos la distribución de contenidos entre todas las organizaciones.

INTRODUCCIÓN: GANAR EL RELATO

Un nuevo contexto

ACABAMOS de entrar en un ciclo en el que están despertando los viejos fantasmas del lado oscuro. Tras más de diez años de crisis, el sistema está exhausto y nos encontramos ante la posible exigencia de realizar nuevamente profundos ajustes sobre las condiciones materiales de la clase trabajadora, cuando nuestra prioridad debiera enfocarse en la transformación hacia un modelo económico sin crecimiento y socialmente igualitario.

Arranca de nuevo la maquinaria y las organizaciones sindicales seremos uno de los primeros objetivos a batir aunque no seremos el único, ya que el propósito de fondo es la puesta en marcha de una "democracia iliberal", una forma de gobierno a caballo entre la democracia liberal tradicional y un régimen autoritario, donde los derechos de la clase trabajadora, la ciudadanía, así como las instituciones democráticas, queden huecas y carentes de utilidad pública para ponerse al servicio de la clase dominante. Pero aunque no seremos el único, sí somos el más fuerte a batir, un verdadero dique de contención, y por esa razón, la virulencia será más acusada. Los aparatos mediáticos "oficiales" y las nuevas armas tecnológicas basadas en las redes sociales nos empujan hacia varios escenarios: crisis de legitimidad, crisis de identidad y crisis de representatividad.

Siempre tuvo que ser así, pero ahora, con más motivo, resulta imprescindible reforzar nuestro relato de legitimidad, identidad y representatividad trabajando los contenidos, es decir, la información o las ideas que queremos compartir, en distintos formatos según los medios y con capacidad suficiente para comunicar todo aquello

que somos y hacemos. Hemos avanzado mucho, tenemos nuestros propios canales, pero nuestro principal medio de comunicación son las personas que formamos parte del sindicato, y debemos poder mantenerlas conectadas y bien informadas con inmediatez y solvencia. Y además, debemos mirar más allá para avanzar en la batalla por el relato. De manera que para poder hacer frente a lo que está por venir necesitamos reorientar nuestra estrategia de comunicación hacia varios frentes: monitorización activa de la conversación, concentración de los medios de producción de contenidos, creación de contenidos transmedia y narrativas emotivas, nuevas herramientas tecnológicas y distribución segmentada de la comunicación. Lo concretaré más adelante. Antes hagamos un paréntesis para hablar de con quién queremos comunicarnos.

Audiencias

Una sociedad polarizada se caracteriza por tener tres tipos de audiencias. Aquellas que se encuentran en los extremos del tablero y la que ocupa la parte central del mismo.

Para las primeras, el trabajo ha de centrarse en la cuestión de la identidad. Son un público fiel pero exigente en las expectativas depositadas en la organización. Es nuestro comportamiento lo que miran, ya que saben que cuenta más lo que se hace que lo que se dice.

Respecto a las audiencias medias, estas se encuentran en un terreno más gris. Son muy influenciables mediante la manipulación a la que nos someten los medios de comunicación y las redes sociales. Es aquí donde tenemos que redirigir parte de nuestros esfuerzos o al menos tratar de contener las embestidas.

Para poder llegar a estas audiencias es necesario tener en cuenta **cómo construimos nuestros contenidos**, ya que somos claramente los “número uno” en cuanto a generación de datos, razonamientos y discursos, todo muy académico y objetivo. Básicamente queremos llevar razón porque sabemos que la tenemos… Ahora bien, deberíamos preguntarnos, en ocasiones ¿hay alguien escuchando al otro lado? Dicho crudamente, en un contexto saturado de información los datos pueden valer de poco, las razones estar pasadas de moda y cualquiera tener discurso. Todos los operadores de la comunicación lo saben desde hace años y la gran mayoría ya han virado hacia un nuevo tipo de contenido: la emoción.

Fábrica de emociones

La creación de contenido emocional tiene que ver en realidad con los valores de las organizaciones, con lo que son, lo que hacen y con lo que quieren hacer, con su historia y con su proyección hacia el futuro, con su utilidad real pero también con la percibida, con sus estructuras colectivas pero también con cada uno y cada una de sus miembros y especialmente con sus logros e incluso fracasos.

CCOO puede convertirse en una de las más grandes fábricas de emociones de este país sin dejar de ser la organización más sólida y solvente a nivel informativo, pero para ello tenemos que acometer varios proyectos que necesitan de la complicidad y la coordinación del conjunto de la organización, de formación y de recursos. Solo tenemos que apostar por ello.

Este es un debate que debemos trasladar a territorios y federaciones. Nos encontramos en un momento clave en el que hay que actuar para avanzar ante las puertas del proceso de concentración de elecciones sindicales; ante una disputa en el diálogo social con la patronal, que pone en cuestión un verdadero y posible pacto de rentas; ante la expectativa de no perder lo que tenemos o frente a la necesidad de consolidar lo que hay. Habrá que movilizarse. Y ante la aparición de fuerzas del populismo nacionalista de extrema derecha que son una amenaza para la calidad democrática de nuestro país, habrá que fortalecer la organización. Hay que hacerlo desde la vertebración democrática de la sociedad y del mundo del trabajo.

Es nuestro papel en la historia.

PROFUNDICEMOS

El fondo siempre es más que la forma

La frase “es que esto siempre se ha hecho así” pasa por ser una de las que más he escuchado en esta organización después de “C-C-O-O, sindicato trabajador”. Espera, no, un momento, creo que la más repetida es: “no sabemos vender (o sacar partido a) los acuerdos a los que llegamos”.

Miremos el efecto que produce colocar las dos frases juntas: “esto siempre se ha hecho así” y “no sabemos vender los acuerdos a los que llegamos”. No hay fórmulas mágicas para resolver esta cuestión, pero cabe señalar que el contexto no

tiene planes de esperar a que encontremos las fuerzas, las ganas o la inteligencia para resolverlo. Ahora, ¿cómo hemos llegado hasta aquí?

Comenzamos un camino muy ilusionante que ni mucho menos es nuevo, sino que se inició ya hace más de cinco años con el 11.º Congreso confederal y que, además, ya tenía muchas ideas esbozadas de los anteriores cónclaves recogiendo mandatos que hoy permanecen perfectamente vigentes.

Y es que, aunque es cierto que tenemos ante nuestros ojos un reto importante, también lo es que el pasado nos ha enseñado mucho. Solo hace falta echar la vista atrás… Hemos pisado un terreno que, o nos era desconocido, o bien hace mucho tiempo que no transitamos. En el envite, hemos acertado y también cometido errores. Hemos dado pasos hacia adelante y otros hacia atrás. En ese trayecto no ha faltado casi nada, desde una pandemia global y sus efectos, pasando por una guerra en Europa que parece inaugurar un nuevo orden mundial con retos estratégicos de primer orden y un conflicto larvado entre las democracias liberales y los sistemas autocráticos. Y para que no nos faltara de nada, España ya no es una excepción y la extrema derecha está gozando de un auge muy peligroso mientras una parte no desdeñable de la sociedad, incluidas personas trabajadoras, normaliza su presencia en las instituciones. A mi juicio, por un lado, la izquierda social hemos cometido algunos errores, y por otro, la derecha española, entre otras cuestiones, ha faltado a su responsabilidad histórica como ningún otro partido conservador o liberal europeo hizo antes. Pero esta no es materia de este artículo.

Por supuesto, no menciono otros retos y dificultades a los que en mayor o menor medida hemos tenido que **dar respuesta** desde el sindicato, con los equipos de comunicación en primera línea, como son las elecciones sindicales, sinfín de campañas y movilizaciones, actos, etc. En cualquier caso, he destacado en negrita esas dos palabras **dar respuesta**. De eso va nuestro trabajo. En mi opinión, esa es nuestra labor desde el departamento de Comunicación confederal: buscar respuestas y con ellas elaborar mensajes que lleguen lo más nítidamente posible a la sociedad. Eso hace que, en estos momentos, en la vida laboral de los compañeros y compañeras de los equipos de Comunicación casi no queden días en el calendario sin tensión o jornadas de asueto. Lo sé, y lo siento; nadie dijo que fuera fácil. Debo reconocer el trabajo y el esfuerzo, y agradecer, a cada una y a cada uno, algo tan sencillo como que estén por la labor. Así es mucho más fácil. Y es que, no en vano, aquella frase que me habréis escuchado alguna vez de que hay pocas organizaciones que produzcan tanta inteligencia colectiva, tantos datos e informaciones, como las CCOO a lo largo del Estado, necesita una réplica satisfactoria por parte de los equipos de comunicación del sindicato, comenzando por el confederal.

¿De qué sirve todo lo que el sindicato atesora, todo lo que nuestra gente es capaz de mover, de organizar, de pelear, si no conseguimos comunicarlo a la sociedad de manera adecuada y atractiva? ¿Qué ocurre si no conseguimos conectar con la gente? ¿Con una sociedad que cambia vertiginosamente? Y aún más… ¿Podemos comunicar para nosotras y nosotros mismos?

Esa respuesta, como no puede ser de otro modo, debe tomar forma de trabajo profesional y militancia activa, adaptado al hoy, a los nuevos perfiles sociales y las nuevas necesidades. Y todo ello de forma diligente y pulcra.

De hecho, todo esto tiene su traslación al mundo de los medios con una comparación irresistible y del todo esclarecedora: ¿Conocéis algún medio de comunicación en este país que sistematice, elabore, edite o titule tantos artículos, piezas de vídeos, cortes sonoros, etc. como los departamentos de prensa de este sindicato? Ya os lo digo yo: Ninguno.

Llegamos allí donde no llega casi nadie. Ahora bien, esta afirmación irrefutable, tiene una cara menos amable: ese enorme caudal informativo hay que ordenarlo, darle forma y devolverlo a la sociedad, que es de donde ha partido. Y en medio, organizar las acciones comunicativas desde el interno para no generar cacofonías o redundancias, o para no generar ruido.

Esta cantidad ingente de trabajo duro contrasta con la parte más humilde de la acción sindical. Aquel delegado que pelea por la hora extra de Antonio que, como todas las semanas, se olvida de computar el encargado de su empresa; o aquella compañera que al salir del trabajo acompaña a Laura al servicio jurídico a denunciar el acoso del jefe de su sección; o Lorena, que después de más de diez años encadenando contratos temporales finalmente la denuncia que le ha llevado el servicio jurídico le ha permitido ser indefinida.

Antonio, Laura, Lorena y tantos otros y otras son la respuesta hacia donde creo que tenemos que volver nuestra mirada. Poner el foco en las historias que aunque a primera vista pueden resultar cotidianas, corrientes, e incluso alguien calificaría de insignificantes, están cargadas de verdad. La precariedad es la verdad con la que trabajamos en CCOO, es la realidad de quien sabe que organizarse es el único camino en una lucha desigual, llena de fracasos pero también de éxitos.

Éxitos en mayúscula para quien ese mes cobrará todas sus horas extra, para quien podrá ir a trabajar sin miedo o para quien podrá ir a la próxima huelga general sin temer que no le renueven el contrato.

Se podrían escribir cientos de relatos, historias que emocionan por su dureza, por su valentía y porque en muchos casos la realidad supera a la ficción.

Es demasiado fácil para la jauría de opinachiflas y telelistos que no vive esta realidad encontrarse ante ella y mirar hacia otro lado. Solo quienes estamos en la primera línea del frente conocemos la dureza a la que se enfrentan las trabajadoras y los trabajadores de este país. Y aún más fácil les resulta invisibilizarlo, ocultarlo o simplemente taparlo detrás de ruido creado expresamente con la intención de distraer la atención del resto de la clase trabajadora.

Pero… ¿Y si hacemos de ellos y ellas, de quienes sufren, luchan y alguna vez ganan, el centro de nuestro relato y no solo de nuestro trabajo? ¿Y si probamos a poner rostro a la precariedad? ¿Y si las estadísticas fueran los nombres de nuestras compañeras y compañeros? ¿Y si buscamos la inspiración en quien es como nosotras y nosotros?

Cuando la forma condiciona el fondo

Si nos fijamos con detenimiento, la dimensión de los departamentos de comunicación de CCOO, como los canales de distribución, como los lenguajes de producción de contenidos, han evolucionado con cada hito tecnológico.

Somos sin duda vanguardia en comunicación en relación a las entidades sociales de este país y todo apunta a que estamos ante otro momento histórico. Debemos tener en cuenta lo que advierten algunos expertos en la materia: las organizaciones que quieran sobrevivir en este entorno tan competitivo e incluso hostil al menos deberán destinar entre un 10% y un 15% de sus recursos a la comunicación. Hoy la inversión en comunicación de la Confederación representa menos del 3,3% de su presupuesto y si miramos los datos a nivel de toda la organización la cifra cae a niveles totalmente irrelevantes.

La extrema derecha española es consciente de esto desde el año 2015 y si nada lo impide, seguirá creciendo y normalizando su presencia institucional. Y la pregunta es cómo hemos llegado hasta aquí, cómo hemos pasado del 15M a Trump, de la plaza Tahrir al Brexit, de la revolución de los paraguas en Hong Kong al gobierno de coalición en Castilla y León entre PP y Vox.

Si centramos la mirada en lo que estamos analizando, caeremos en la cuenta de que las nuevas herramientas digitales han convertido en negocio la mentira mientras

que la verdad nadie quiere financiarla. Hemos pasado de un contexto en que las redes sociales eran un escaparate en el que poder extender mensajes a base de militancia, a que estas mismas redes se hayan convertido en una especie de trampa publicitaria que nos ha secuestrado. Y ante ese escenario, puede que hoy veamos la necesidad de dar esta batalla, pero os aseguro que mañana no tendremos otra opción.

Hablaba antes de las audiencias, pues bien, estas están sufriendo un proceso paulatino de "encapsulamiento" desapareciendo las "audiencias medias". Desconfiar de aquellos medios que no son de tu cuerda ideológica complica más el asunto haciendo casi imposible llegar de unas audiencias a otras.

En general, los medios de comunicación centran sus esfuerzos en construir relatos que permitan generar consensos sociales. Esta noble labor ha resultado de gran utilidad para mantener unas condiciones higiénicas aceptables en las democracias liberales occidentales. Pero en el ocaso del siglo pasado la aparición de las RRSS y el cuestionamiento de la viabilidad económica de estos negocios de la información les ha obligado a ir buscando alternativas con las que sobrevivir. "Que un buen titular no te espante al anunciante" podría resumir el nuevo modelo de negocio de una gran mayoría de los conglomerados empresariales dueños de los medios de comunicación.

Y ahora vemos el peligro, porque si el relato social creado por los medios a través de marcos mentales está influido por intereses de parte, y normalmente de la parte que puede pagar los espacios publicitarios, los consensos sociales pueden escorarse peligrosamente hacia posiciones en contra de la ciudadanía.

Así, en la batalla por el relato, los departamentos de Comunicación en CCOO somos quienes estamos en primera línea, somos las herramientas con las que construimos marcos mentales en la batalla para captar la atención del público y ganar sus corazones y sus conciencias, y para muestra un botón.

Cualquier miembro de la estructura de CCOO reconocerá como mito fundacional la huelga de la mina de la Camocha en 1957. Pero este hito fundacional no deja de ser un marco metal cuidadosamente elegido por el PCE que vio en este acontecimiento los elementos clave de lo que sería el embrión de una organización obrera de clase y herramienta de lucha organizada contra el régimen. Pero como sabemos, en cualquier marco en el ámbito de la comunicación, la realidad es mucho más vasta, diversa y extensa. En este caso podemos encontrar otras comisiones obreras que podían haber sido candidatas a convertirse en el mito fundacional pero no de manera

tan eficaz. La comisión obrera de Telefónica en el 1953, el metal de Vizcaya en el 1956, o en el sector vitivinícola de Jerez, todos previos a la Camocha. Si alguien está sufriendo en este momento una crisis de identidad, tranquilidad. La reflexión trata de explicar el poder de los marcos mentales en la comunicación. Sobre cómo nos influyen y sobre cómo son el recurso más usado y más efectivo en el mundo de la comunicación de masas en el siglo XXI.

Así, creo que la única oportunidad de CCOO para poder seguir organizando a la clase trabajadora es construir colectivamente un relato identitario que aglutine a quien vive de su esfuerzo. Y para eso el binomio con el que la acción sindical y la comunicación interactúan ha de ser reformulado para que cualquier acción sindical sea en sí un éxito comunicativo. O dicho de otra manera, sincronizar la acción sindical y la comunicación de manera que la acción sindical se conciba también desde el punto de vista de su impacto comunicativo. La comunicación como parte de la acción sindical.

Quienes nos dedicamos a la Comunicación en CCOO tenemos que ser capaces de hacer que cuando una trabajadora o un trabajador se mire en el espejo, sienta el orgullo de saber que pertenece a una clase y a este sindicato. Gráficamente: esa clase de personas que después de lavar la ropa la tiende, no porque quiera sino porque no tiene otra opción. La clase trabajadora.

Combinar forma y fondo

Hasta ahora lo dicho son reflexiones, pero cómo le ponemos el cascabel al gato. Esta realidad compleja no se doblegará fácilmente, es decir, habrá que invertir tiempo, recursos y sobre todo mucha paciencia para poder cambiar la cultura de la organización.

El objetivo es crear un modelo de trabajo donde podamos acompasar la acción sindical y la comunicación, entendiendo que cada cosa que hacemos cuenta y que cada cosa que no hacemos también cuenta. Vamos, que el silencio no existe y quien cree que sí, vive en un mundo que ya desapareció.

En primer lugar, el sindicato tiene la misión de escuchar, ver y sentir lo que se conversa en la sociedad, porque forma parte de ella. Para ello debemos comprometer a todas nuestras organizaciones con recursos específicos y coordinados bajo un protocolo de funcionamiento y alerta temprana. Recordemos que la conversación ya no solo se desarrolla en el ámbito de los medios de comunicación, de las líneas de

producción o de los centros de trabajo. A todas estas realidades hay que sumar la conversación difusa, segmentaria y semiclandestina que se desarrolla en el interior de las redes sociales.

Un mecanismo perfectamente opaco que segmenta a las personas en base a su comportamiento. Una plataforma sin control público, legal o ético, desde la que lanzar mensajes personalizados a los ojos, los oídos y los corazones por quien tenga los medios económicos necesarios para pagar por el favor del todopoderoso "algoritmo".

Sin duda es el mapa que descifra el secreto del laberinto de los gustos, esperanzas y afectos de las sociedades modernas. Un arma de destrucción masiva para aislar al individuo e inhibir la tendencia natural de los seres humanos a cooperar, a colaborar. De manera que estamos asistiendo con estupefacción al homicidio premeditado de lo colectivo como herramienta clave del éxito del ser humano como especie.

En segundo lugar, hemos de tener en cuenta que las audiencias consumen formatos cada vez más variados y cada vez con más voracidad. Ninguna de nuestras organizaciones por separado es capaz de aglutinar los medios técnicos necesarios para poder competir en un escenario de formatos tan amplio, tan exigente e inmediato.

Esto es de por sí una paradoja, ya que en un mundo en el que se han democratizado los medios de producción de contenidos para la comunicación nos encontramos con la crudeza de que para poder abrirse hueco en las grandes batallas es necesario contar con un buen equipo de especialistas, capaz de afrontar una dispersión de formatos propios de un gran grupo mediático, bien financiado y focalizado hacia sus audiencias.

Ante esta realidad, la alternativa por la que debemos apostar es la concentración de las capacidades técnicas para la producción de contenidos en el ámbito de la Confederación, generar las sinergias necesarias para que podamos atender las necesidades de las organizaciones más modestas y que no pueden aspirar a ello, a la vez que organizamos y atomizamos la distribución de contenidos entre todas nuestras organizaciones.

Aparentemente sencillo ¿verdad? No es otra cosa que poner en marcha el espíritu de la "confederalidad" en CCOO. La solidaridad como sistema, nos permite establecer lazos que nos refuerzan; entender que uno más uno siempre es más que

dos cuando es la solidaridad quien realiza el cálculo. Esta es la única vía para poder aspirar a atender la creación de contenidos de manera rápida, efectiva y sobre todo eficiente.

Pero que nadie se despiste, porque hay que seguir cubriendo las necesidades propias de los gabinetes de prensa con los que nos relacionamos con los medios de comunicación, al tiempo que tenemos que cubrir las nuevas necesidades relacionadas con la producción de vídeo, audio, diseño gráfico, animación y demás formatos que son el vector clave para poder competir en la creación de narrativas emocionalmente significativas para un contexto saturado de información pero adicto a esas emociones.

Pongamos más ejemplos ¿Qué dice de CCOO el proceso para poder afiliarse? ¿O la estructura de nuestra página web?¿O las fachadas de nuestras sedes?¿O la primera atención telefónica de una consulta?¿O nuestras frases infinitas?¿O nuestras densas notas de prensa, a veces pactadas con no se sabe quién, que por supuesto no es periodista? Ya está dicho, pero lo vamos a repetir: cada cosa que hacemos o decimos comunica, incluso lo que no decimos y sobre todo lo que no hacemos. Vivimos en una realidad transmedia. Grabemos a fuego esto en nuestras conciencias: “es imposible no comunicar”. Y aunque “comunicar” está impreso en nuestro ADN nos confundimos sistemáticamente y cometemos el mismo error. Quien elabora los datos, los informes y los estudios son sin duda grandes profesionales del ámbito de la economía, el derecho, la política, la historia y demás disciplinas del mundo del trabajo. Pero también los y las profesionales del gabinete de comunicación son buenos, y para transformar la información en comunicación, los verdaderamente válidos para hacer esta labor con solvencia. En ese sentido, hay que apostar por seguir creando nuevos formatos, dar coherencia a los formatos que ya trabajamos con éxito e iniciar un viaje desde el mundo de las ideas a la narrativa de las emociones.

Las emociones están en las historias que hablan de las personas, y aunque somos conscientes de que los números también cuentan historias, estos no estarán en las “listas de éxito” de visualizaciones en redes sociales, y al menos a corto plazo no parece que vaya a ser así.

Las audiencias consumen contenidos en distintas plataformas y en aquellas plataformas en las que no estamos es imposible impactar a esas audiencias. Menuda obviedad, pero claro… El esfuerzo que ha hecho esta organización desde la primera cuenta que se abrió en Facebook ha sido enorme. Desde entonces hemos ido extendiendo la estrategia e incorporando nuevas redes sociales, un trabajo estudiado,

desde la experiencia sindical, y que está funcionando bien, pero hoy es insuficiente, nos estamos adentrando en un nuevo escenario de redes sociales que nada tiene que ver con lo que hemos afrontado hasta ahora.

¿Qué sientes cuando miras Twich, TikTok, Tumblr o la llegada de Meta? ¿Cómo vamos a colocar el mensaje de la organización de la clase trabajadora en el mundo del metaverso? Me parece que acometer este reto es uno de los desafíos más importantes a los que nos vamos a enfrentar en los próximos diez años, queramos o no. La realidad es que a día de hoy no podemos estar en todas las plataformas, a no ser que aumentemos los recursos dedicados en primera instancia a la producción de contenidos adaptados a dichas plataformas y en segundo lugar a su correcta distribución.

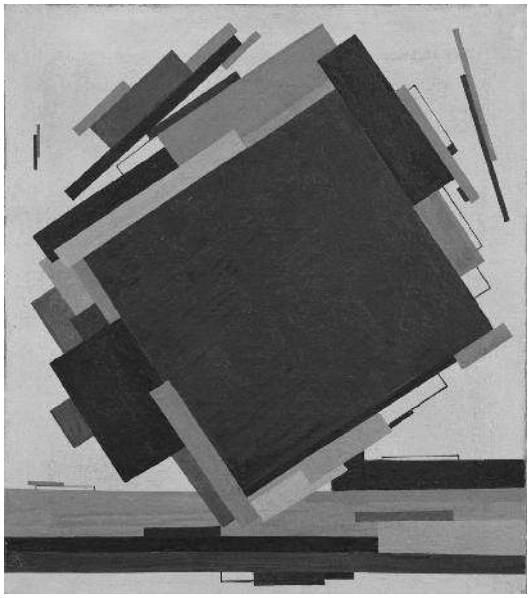
Tenemos que poner a trabajar el músculo para que este sindicato cree historias que emocionen. Lo bueno es que tenemos la materia prima, las vidas del "precariado" que luchan por salir adelante en un mundo diseñado para que fracasemos; las historias de quien madruga, de quien vive en los barrios de las periferias; los relatos de quien llena las bolsas de la compra en el lineal del supermercado, o quien no ve el sol porque un plástico se lo tapa.

Es el momento de poner como protagonista el rostro de la clase trabajadora, no por sufridora, sino por la dignidad de quien carga a sus espaldas, desde el anonimato, con la responsabilidad de que el mundo siga funcionando.

Seguramente es dar un salto, no sé si al vacío. Podemos estar de acuerdo en el diagnóstico de la situación, eso es sencillo; lo complicado es apostar de manera decidida para que estos proyectos sean impulsados de inmediato, y aún así, son proyectos que solo nos permitirán ponernos al día. Pero mientras debatimos el mundo seguirá girando a 1666 Km/h con independencia de lo que decidamos. En nuestra mano está seguir girando con él. Así que habrá que actuar para avanzar.

Carmen Vidal

El papel de la participación institucional en la acción sindical



Composición suprematista (sin fecha), Nina Kogan.

La Constitución Española otorga a los sindicatos (y a la patronal) un papel de soporte del Estado social y democrático de derecho que, además de la representatividad derivada de las elecciones sindicales, les permite actuar en los diferentes ámbitos de participación institucional en defensa de los intereses sociales colectivos del conjunto de la ciudadanía.

La participación institucional es un elemento esencial de la acción sindical, con una relevancia tan importante, al menos, como la que se pueda otorgar a la negociación colectiva y a la actividad sindical en el centro de trabajo.

El Consejo Económico y Social de España articula la participación institucional de los sindicatos en el ámbito estatal. Pero en nuestro Estado autonómico y descentralizado la participación institucional es muy variable y depende de la voluntad del gobierno de turno. Por ello es imprescindible la elaboración de una Ley de Participación Institucional de carácter estatal, que dote de seguridad jurídica a los distintos órganos e instituciones en los que se toman decisiones y se construyen consensos relevantes.

EL nuevo contrato social del siglo XXI –cuestión en torno a la que reflexionamos en este número de la revista– exigirá también que entre sus cláusulas se preste una especial atención a la participación institucional de las organizaciones sindicales en los órganos del Estado, además de en los distintos foros y mesas de diálogo social en las que su naturaleza hace obligada su presencia. En ese marco de cesiones que la ciudadanía otorga al Estado, en virtud de los modelos contractualistas, uno de los elementos de equilibrio radica en el mantenimiento de determinadas capacidades de acción. Una de las competencias que debe mantener la sociedad –y más concretamente la clase trabajadora– tiene que ver con su facultad para intervenir en las labores de información y consulta en la elaboración de las leyes, para garantizar un ordenamiento jurídico que no solo no lesione sus intereses, sino que los favorezca en tanto que su condición es mayoritaria.

Para ello, es obligatorio continuar realizando una labor pedagógica que explique a la sociedad la importancia que tienen las organizaciones de defensa de los intereses de trabajadores y trabajadoras, pues los adversarios son numerosos y su labor de zapa es diaria. Y, en el ámbito de la participación institucional, es fundamental redoblar esfuerzos en esa labor didáctica para explicar qué significa y por qué es relevante que los sindicatos tengan un papel activo en las instituciones. En este sentido, es menester comenzar planteando algunas preguntas en torno a la participación institucional, acerca de su contenido, su articulación y, tal vez lo más importante, su futuro. Este último tendrá que girar en torno a una ley de participación institucional estatal que le dé cobertura y salvaguarde una de las funciones esenciales para el sindicalismo.

Conviene, en primer lugar, saber cuál es el estado de la cuestión, de dónde partimos en cuanto al reconocimiento de los sindicatos como actores de primer orden

en la participación institucional. La Constitución Española reconoce en su Título Preliminar, en el artículo 7, a sindicatos y patronal su contribución a la "defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios", que en el caso de las organizaciones sindicales son los intereses de millones de personas que diariamente venden su fuerza de trabajo en el mercado laboral y a las que legítimamente representan porque ellas así lo han decidido votando en sus centros de trabajo.

Además, la ley de leyes afirma en su artículo 9.2 que "corresponde a los poderes públicos […] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", siendo las asociaciones de trabajadores y trabajadoras uno de los principales cauces para la participación activa de la ciudadanía. Mientras que en el 129.1 alude expresamente a que "la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general".

Asimismo, la Carta Magna indica en el artículo 131, contenido en su Título VII referido a Economía y Hacienda, que "el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley". Como vemos, los sindicatos aparecen mencionados de forma expresa en la Constitución como organizaciones a las que el propio texto atribuye una labor de "asesoramiento y colaboración" con el Gobierno en cuanto a la planificación económica.

Sin embargo, esta mención y atribuciones tan explícitas no parecen ser suficientes para ciertos sectores que se dicen constitucionalistas pero que, día tras día, no cejan de atacar aquellos aspectos de la Constitución que no encajan en su modelo de país, sustentado en un neoliberalismo hostil al mismo Estado constitucional que dicen defender. Entre ellos, los sindicatos aparecen de manera habitual como objetivo recurrente de sus invectivas precisamente por lo que representan. De ahí que la participación institucional de los sindicatos de clase sea vista también como un obstáculo cuando no como un privilegio que abolir. Y todo ello ignorando de forma deliberada el papel constitucional de los sindicatos como soporte esencial del Estado social y democrático de derecho, siendo reconocidos a nivel jurisprudencial como "sujetos de relevancia constitucional", que cumplen una función transcendente de acuerdo con la propia Constitución.

Esta relevancia institucional trasciende el libre ejercicio de su actividad, tanto en su faceta de defensa y promoción de los intereses económicos que le son propios como, en general, en la defensa y promoción de los intereses de las personas trabajadoras. Esos derechos y facultades que identifican y permiten su ejercicio, van a venir configurados por una característica genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores y trabajadoras, no basada únicamente en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. Por eso, cuando la Constitución y la Ley les invisten de la función de defender los intereses de las personas trabajadoras, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun siendo asociados en puridad a los trabajadores, sin embargo, son de necesario ejercicio colectivo.

Pero yendo más allá, el marco legal viene a situar, en primer lugar, a los sindicatos y a las asociaciones empresariales como importantes pilares dentro del Estado social y democrático de Derecho al ocupar un papel de "organismos básicos" en el sistema sociopolítico. En efecto, el sindicato se muestra como sujeto sociopolítico capaz de procurar con su acción reivindicativa una transformación no solo en las relaciones de poder en la empresa y en la sociedad, sino que deviene en agente social clave para actuar en todo tipo de ámbitos que afectan al conjunto de la sociedad y a la mejora de las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras (marco general de las relaciones laborales, pensiones y acceso a la jubilación, Seguridad Social, Salario Mínimo Interprofesional, etc.).

Este papel del sindicato como agente social básico trasciende la dimensión meramente sindical de la organización en el sentido de que, partiendo de la realidad representativa otorgada en el marco de las elecciones por el colectivo de personas trabajadoras, permite al sindicato actuar en los diferentes ámbitos de participación institucional en defensa de los intereses sociales colectivos del conjunto de la ciudadanía, lo que convierte al sindicato en agente social diferenciándolo del resto de organizaciones sociales. Es esta condición la que avala la concreción de acuerdos de especial relevancia, cuyos efectos trascienden a la afiliación del sindicato y a la representatividad obtenida en los procesos de elecciones sindicales y se extienden al conjunto de la sociedad, con independencia de que se trate de personas jubiladas o en edad laboral, en activo o desempleadas, etc.

Es este papel de agente social de relevancia institucional el que ha permitido a CCOO la firma de acuerdos, por poner dos ejemplos recientes, como el del incremento del Salario Mínimo Interprofesional, que afecta de forma directa a 1,8 millones de trabajadores y trabajadoras, principalmente jóvenes y mujeres, aunque en la práctica afecta a todas las personas trabajadoras. Comparte esta naturaleza de acuerdo

social colectivo el alcanzado en relación a la actualización de las pensiones (las pensiones volverán a revisarse con el IPC medio registrado en el año, con lo que se garantiza el mantenimiento de su poder adquisitivo y se añade una garantía para que la pensión no baje en caso de años con inflación negativa) y la derogación del factor de sostenibilidad de éstas (que suponía una minoración de la pensión inicial, que dependía de lo que creciese la esperanza de vida). Estos acuerdos no solo afectan a los 9,3 millones de pensionistas, sino al conjunto de la ciudadanía que no se encuentra en esta situación pero que tarde o temprano alcanzará esta condición.

Sin embargo, este papel de representación institucional como agente social con capacidad de alcanzar acuerdos para el conjunto de la sociedad es afrontado desde hace décadas con los recursos y disponibilidades generados en base a su propia afiliación.

Pero las alusiones a la importancia del diálogo social y la participación institucional no son exclusivas del ordenamiento jurídico español. Tanto la Unión Europea en su Comunicación de la Comisión sobre el Diálogo Social Europeo, de 12 de agosto de 2004, como la Organización Internacional del Trabajo en varios de sus convenios, como el 144 o 150, también apelan a la importancia de ese diálogo tripartito y la recomendación de que los Estados dispongan de las herramientas y procedimientos adecuados para su desarrollo.

La participación institucional, el diálogo social permanente y la concertación social se llevan a cabo mediante la representación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en consejos, comisiones, u órganos colegiados de dirección o similares, de participación, consultivos o de asesoramiento; así como en órganos e instituciones de participación o en mesas o foros específicos de negociación o concertación socioeconómica, de acuerdo con las previsiones que se determinan en la normativa reguladora o de creación de cada entidad o empresa pública, así como en los órganos que puedan de forma expresa estar creados para este fin.

Esta participación institucional debe apoyarse en un diálogo y concertación social permanente, entendido como la participación, la interacción, la negociación y las conversaciones que se llevan a cabo de forma estable y en todos los ámbitos con el objetivo de alcanzar consensos entre las administraciones y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en materia de acción social y económica de interés general, especialmente en ámbitos como la mejora del empleo y su calidad y dignidad; la dinamización empresarial e industrial; el crecimiento económico sostenible e inclusivo; y la preservación del Estado del bienestar.

En respuesta a lo previsto por la Constitución fue creado en 1991 –tal vez en fecha un tanto tardía con respecto a la aprobación del texto– el Consejo Económico y Social de España (CES), cuyo objetivo es el de "reforzar la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho". La existencia de este órgano de información y consulta "responde a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales –explica el CES– de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios". Y añade que la función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social "se ejercerá en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral".

De este modo, la participación institucional de los sindicatos se articula en el Consejo Económico y Social a través del denominado Grupo Primero, cuyos representantes son designados por las organizaciones sindicales que hayan obtenido la condición de más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Cada vez que el Ejecutivo elabora un anteproyecto de ley susceptible de afectar a algunas de las materias de las que sindicatos y patronal deben de conocer, dicho texto es enviado al órgano consultivo de manera preceptiva para someterlo al dictamen previo a su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros.

Además, el CES también elabora estudios e informes sobre cuestiones de especial relevancia relacionadas con aquellas materias en las que tanto las organizaciones sindicales como las empresariales mantienen intereses económicos y sociales, como las explicitadas por el propio órgano: "Economía y Fiscalidad; Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social; Asuntos Sociales; Agricultura y Pesca; Educación y Cultura; Salud y Consumo; Medio Ambiente; Transporte y Comunicaciones; Industria y Energía; Vivienda; Desarrollo Regional; Mercado Único Europeo y Cooperación para el Desarrollo". El papel jugado por los sindicatos en su participación en la elaboración de los mencionados informes y dictámenes se antoja crucial por su capacidad para introducir una perspectiva de clase en cada uno de los textos, siempre en el horizonte de defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras de nuestro país.

Sin embargo, este modelo de participación institucional originado en la Constitución Española no se mantiene de idéntica forma en el resto de las estructuras del Estado. El modo en que se articula esa colaboración y asesoramiento en un Estado

autonómico y descentralizado como el nuestro no obedece siempre a las mismas circunstancias. Así, nos encontramos con que la participación institucional es casi inexistente en algunas regiones mientras que en otras el diálogo y la colaboración entre agentes sociales y gobiernos autonómicos es habitual e incluso está regulada a través de leyes autonómicas.

Son mayoría las comunidades que disfrutan de la existencia de Consejos Económicos y Sociales autonómicos en los que la participación institucional y el diálogo social encuentran su cauce natural, incluso con leyes que la regulan y le dan contenido. Sin embargo, otras autonomías, con la excusa de la crisis económica, tomaron la determinación de eliminarlos, en realidad por estorbarles cualquier función de asesoramiento o colaboración, como indica la Constitución, por no hablar también de su labor de fiscalización a la labor de Gobierno en lo relacionado con su función legislativa.

La anomalía que supone mantener comunidades autónomas sin órganos de consulta semejantes al CES, se agrava cuando observamos que incluso la Unión Europea (UE) también dispone en su seno de un Comité Económico y Social Europeo (CESE) con funciones análogas al CES de España; es decir, un órgano consultivo de la UE "compuesto por representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios y otros grupos de interés que emite dictámenes sobre cuestiones de la UE para la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, y actúa como puente entre las instituciones de la UE con capacidad decisoria y los ciudadanos europeos".

Es necesario insistir en este punto, el de la ausencia de órganos de participación institucional parangonables al CES en cada comunidad autónoma, porque más allá de las mesas sectoriales en las que las organizaciones sindicales y empresariales participan, los Consejos Económicos y Sociales son órganos con funciones y capacidades mucho más amplias que, a través de la cooperación, la negociación y el entendimiento, pueden aportar un valor añadido a cada uno de los textos legales sometidos a su escrutinio.

Precisamente para evitar que las decisiones políticas del gobierno de turno en cada territorio puedan echar abajo el trabajo realizado durante muchos años en estos órganos, es por lo que desde Comisiones Obreras estimamos imprescindible la elaboración de una Ley de Participación Institucional que actúe como un paraguas en todo el Estado y que sea capaz de establecer una serie de contenidos mínimos que puedan servir de punto de partida para otros textos que deseen ampliar o mejorar esa participación. Una ley que salvaguarde la existencia de esos órganos de parti-

cipación que tan buen resultado han demostrado hasta el momento y que incluya en su elaboración el concurso de todas las partes implicadas, comenzando por el Gobierno y los agentes sociales.

Es necesario definir a nivel estatal un marco legal que articule y potencie los mecanismos de concertación social, reconociendo los agentes sociales y garantizándolos para que puedan realizar eficazmente su tarea en todos los ámbitos e instancias de participación institucional que se creen, en desarrollo de los acuerdos de concertación social presentes y futuros. Resulta imprescindible avanzar en el diseño, definición y concreción de una arquitectura institucional que permita un cumplimiento efectivo del mandato constitucional de participación real y efectiva de los agentes sociales en todos aquellos ámbitos sociales, económicos, laborales y de todo tipo que contribuyan al bienestar social y a la construcción de una realidad social justa, equilibrada y solidaria que fomente el compromiso institucional de la ciudadanía.

La existencia, por lo tanto, de espacios donde se lleva a cabo el ejercicio del derecho de participación institucional, la tradición de diálogo, y al mismo tiempo, la no existencia de una norma específica que fije el marco jurídico, aconsejan la necesidad de elaborar una normativa de ámbito estatal que venga a regular y ordenar los criterios de acuerdo con los que se podrá determinar qué organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal pueden participar en las diferentes entidades y empresas públicas y de la Administración General del Estado, así como en los ámbitos de negociación en los que se diriman intereses sociales y económicos generales. La importante y relevante tarea atribuida a estas organizaciones hace necesario, igualmente, regular los criterios de reparación económica de los gastos en que estos incurran a causa de las funciones que se deriven de esta participación institucional, funciones que les son atribuidas exclusivamente por haber llegado a la condición de organización sindical o empresarial más representativa y en cumplimiento del mandato constitucional que les confiere la condición de agentes sociopolíticos esenciales.

Llegados a este punto, resulta preciso puntualizar que la financiación de la participación institucional debe ser reconocida de forma explícita no como una “financiación a los sindicatos”, como determinados agentes políticos y sociales se empeñan en señalar, sino como una retribución efectiva de la actividad que las organizaciones sindicales vienen desarrollando en el ejercicio de su responsabilidad.

El marco legal otorga a las organizaciones sindicales y empresariales que ostentan la condición de mayor representatividad a nivel estatal una serie de responsabi-

lidades en el terreno del diálogo y la concertación social y económica y en el marco normativo de estos entornos que trasciende el ámbito de la acción sindical en el espacio meramente laboral, con independencia del nivel empresarial o territorial de ésta.

En este punto resulta preciso resaltar que la condición de organización más representativa, y mayoritaria, que ostentan las organizaciones sindicales no es reconocimiento estático de una determinada realidad que se produce en un momento dado y permanece inalterable en el tiempo, sino que la misma tiene su origen en un proceso permanente de refrendo del conjunto de las personas trabajadoras a través de las elecciones sindicales.

Estamos por lo tanto ante el reconocimiento de una condición que se actualiza y acredita en cada momento, en unas condiciones que son incluso más exigentes que las reclamadas a los partidos políticos para poder acceder a la representación institucional en los distintos niveles (local, autonómico y nacional). Y el cumplimiento de esta exigencia se convierte en un elemento diferenciador del resto de organizaciones sindicales y sociales, lo que se traduce en un papel y una responsabilidad institucional reconocida en nuestro ordenamiento jurídico de forma expresa y diferenciada.

Y el ejercicio de esta responsabilidad, que desde hace décadas vienen asumiendo las organizaciones sindicales y empresariales en base a sus propios recursos humanos, materiales y económicos, debe tener un reconocimiento específico y finalista, a nivel social, institucional y de financiación. Todo ello dentro de un marco global de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de la misma, como ocurre con el resto de la actividad sindical, cosa que no puede afirmarse ni defenderse en el caso de aquellas organizaciones sociales y políticas que rechazan la mera existencia de una clase trabajadora organizada en sindicatos de clase.

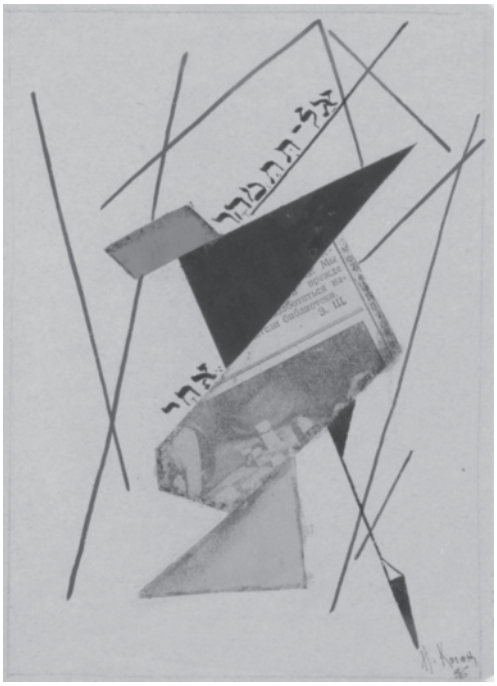
Y esta responsabilidad de ejercicio de la acción sindical y los efectos derivados del mismo, debe ser entendida y reivindicada por el conjunto de la sociedad y la clase trabajadora, empezando por la propia afiliación de CCOO, como algo consustancial a las organizaciones sindicales en el desarrollo de su dimensión sociopolítica. La participación institucional es un elemento esencial de la acción sindical, con una relevancia tan importante, al menos, como la que podamos otorgar a la negociación colectiva y la actividad sindical en el centro de trabajo. Son distintas manifestaciones de un mismo hecho: la lucha por la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la clase trabajadora.

En este contexto, la oportunidad de esta regulación legal se fundamenta en la necesidad extraordinaria y urgente de tramitar una norma con rango legal que vehicule, en el seno de los diferentes órganos e instituciones, la participación institucional de los agentes que la tienen reconocida por la Ley. La práctica institucional y administrativa de los últimos años ha comportado que se esté produciendo la participación institucional de estos agentes en muchos órganos, en los que se toman decisiones y se construyen consensos altamente relevantes por muchas de las instituciones de nuestro país. Pero, a pesar de ello, no hay una norma que ordene jurídicamente y con garantías este aspecto.

En unos momentos de tanta intensidad en las relaciones entre administraciones, instituciones y agentes, y donde los consensos políticos y socioeconómicos toman tanta relevancia, es fundamental dotar de seguridad jurídica estos espacios a los efectos de que ninguna de las decisiones y de las políticas que se puedan construir puedan verse afectadas por la falta de las garantías jurídicas oportunas.

Agustín Martín

Los retos organizativos del sindicato en el futuro próximo



Composición suprematista *No te apresures...,* 1936, Nina Kogan.

El sindicato del siglo XXI debe asentar su organización en base a tres prioridades: la construcción de un nuevo contrato social para la clase trabajadora, la recuperación, fortalecimiento y extensión de los derechos laborales y la adecuación de sus estructuras a los cambios del sistema productivo y del mercado de trabajo.

EL PEGAMENTO DEL CONTRATO SOCIAL

HABLAR de organización después de un congreso confederal y en un contexto tan cambiante e imprevisible como el que estamos viviendo tiene que partir de una premisa previa: la flexibilidad para tener capacidad de adaptación.

Cualquier aproximación a lo que se entiende por organización sindical tenía, hasta hace pocos años, algunos elementos incuestionables, a saber, la claridad en la elaboración del mapa organizativo, el establecimiento de estructuras rígidas y consolidadas en los diferentes ámbitos de actuación y, sobre todo, la previsibilidad. Teníamos claro qué teníamos que hacer y cómo lo teníamos que hacer. Obviamente esta aseveración no estaba exenta de debate sobre el modelo organizativo, algunas veces sobre matices pero otras sobre decisiones estratégicas. En esas dinámicas nos hemos movido durante gran parte de nuestra historia reciente.

Por eso, en estos tiempos más que nunca, deberíamos empezar por una simple pregunta para situar el punto de partida sobre el que construir el andamiaje organizativo que necesitamos. La pregunta es simple, pero muchas veces de no fácil respuesta: ¿Qué somos?

Porque la contestación a ese SER es la que determina el modelo de organización. ¿Somos una organización PARA las personas trabajadoras o somos una organización DE las personas trabajadoras?

La respuesta la tenemos clara y forma parte de nuestras conclusiones congresuales y de nuestros estatutos, pero nunca está de más recordarla. Somos una organización DE personas trabajadoras y por lo tanto nuestra estructura y nuestros

objetivos tienen que estar presididos por una máxima: incentivar y facilitar su organización a través del sindicato y hacerlo desde una perspectiva de sindicato sociopolítico y confederal que huya de los elementos corporativos o excluyentes.

Esto que podríamos considerar como algo intrínseco a las Comisiones y que forma parte de nuestro ADN frente a otras formas de sindicalismo de tipo corporativo o clientelar, no siempre se compadece con nuestras formas de hacer y podemos tender a generar dinámicas cercanas al asistencialismo y en el tratamiento a las personas asalariadas como clientes.

Se trata de no confundir los objetivos de ganar en eficiencia y eficacia con estructuras que prioricen el dar soluciones exclusivamente "profesionales" frente a herramientas para el empoderamiento y la auto organización, sin menoscabo, obviamente, del rigor y la búsqueda constante de los mejores estándares de calidad en todas nuestras actuaciones.

Lo que han sido, hasta hace pocos años, los principales elementos de debate en cuanto a su papel e importancia en la manera de organizar el propio sindicato, papel de la estructura territorial y de la estructura sectorial en un modelo productivo cambiante, el papel de los servicios a los afiliados como valor añadido y la necesidad de implementar un sindicato activo y movilizador, cómo afrontar las especificidades corporativas en diversos ámbitos y a la vez reforzar nuestro papel sociopolítico... han encontrado un equilibrio razonable en el anterior mandato, que se ha consolidado en este último proceso congresual. Esta sintonía y amplio marco de consenso internos nos ha permitido emprender un recorrido con una mirada más hacia el exterior que hacia el interno.

Una vez finalizado el potente proceso de fusiones sectoriales y la consolidación de las estructuras territoriales que supuso, en muchas de ellas, modificaciones en el diseño de su propia estructura comarcal o intercomarcal; y abordado también un proceso intenso de adecuación y reestructuración de ámbitos periféricos (que consumían recursos y distraían del eje central de la acción sindical) era el momento de "repensar el sindicato".

Esos primeros esbozos de cómo debería ser el sindicato se fueron complementando con decisivos debates. Y nos vimos influenciados de forma inevitable por el contexto político y ante un mundo cada vez más líquido, con una constante pérdida de la centralidad del trabajo como epicentro de construcción social y una nueva forma de relaciones laborales que prácticamente movía todos los cimientos sobre los que acostumbrábamos a construir nuestro modelo sindical y, por ende, su estructura organizativa.

Fue así como empezaron a situarse, en nuestro interno, propuestas sobre nuevas formas de nombrar y afrontar las cosas, tales como mancomunación de recursos, sindicalista de referencia, sindicalista de proximidad, desarrollo organizativo, comisiones de resolución de conflictos fronterizos, protocolos de actuación interfederal, etc.; conceptos todos ellos muy presentes históricamente en nuestra organización pero que decidíamos afrontar de otra manera. Estas iniciativas y las diferentes formas organizativas que de este debate se derivaban tenían, tienen, un plausible objetivo: ganar en capilaridad, en cercanía, en confederalidad; en definitiva, en intervención y en capacidad de organización.

De esos compromisos, fruto del análisis y el colectivo, surgieron múltiples y variadas iniciativas que, algunas derivadas de acuerdos confederales y otras de acuerdos sectoriales o territoriales, han ido moldeando una estructura organizativa bastante diversa y con diferentes resultados.

Quizás ese es el principal valor sobre el que asentar una aproximación a las necesidades organizativas, una organización consolidada que se organiza en entornos completamente diversos, tanto desde el punto de vista territorial como sectorial e incluso de marcos de relaciones laborales.

Si constatamos que debemos actuar en realidades radicalmente diversas tanto en el territorio, sector o empresa compartiremos la necesidad de dar respuestas específicas y flexibles a cada una de esas realidades garantizando un nexo común y evitando tendencias centrífugas.

Ese es el obstáculo más acuciante, cómo abstraernos a los viejos esquemas organizativos asentados durante décadas en la organización para situarnos en los nuevos retos sin que nos salten las costuras. El sindicato no ha estado exento ni es ajeno a los “vicios” que aquejan a cualquier organización madura con estructuras organizativas muy sólidas y asentadas; siempre es difícil afrontar los cambios y siempre es difícil hacerlo desde el análisis autocritico.

Esto requiere, en primer lugar, de grandes dosis de generosidad y honestidad para evitar el ventajismo entre organizaciones o el oportunismo para el beneficio de una organización frente al resto. Ese, desde nuestra modesta opinión, es el gran reto: entender que todas y cada una de nuestras estructuras deben estar al servicio de lo que queremos HACER en función de lo que hemos dicho que SOMOS.

Y ese HACER es lo que debe condicionar la estructura organizativa. Viene a colación recordar otra de nuestras campañas cuando poníamos en valor nuestra his-

toria, pero también nuestro presente y sobre todo el papel del sindicato en el futuro con el lema HICIMOS; HACEMOS; HAREMOS.

Como decíamos al principio de este artículo se hace muy difícil centrar el desarrollo argumental en base a la contextualización del momento en unos tiempos donde los contextos son totalmente volátiles. Será mucho más conveniente asentar nuestra organización en base a las tres prioridades marcadas en las ponencias de nuestro congreso y resumidas en:

UNA. Intervenir en la dialéctica que confronta los modelos de organización social propiciando, junto a otras fuerzas sindicales, sociales y políticas, un cambio de modelo social y económico a través del cual se reconstruya un contrato social adecuado para los trabajadores y trabajadoras y las mayorías sociales del siglo XXI.

Estamos ante una profunda crisis de transformación de las estructuras de mediación social en el marco de una ofensiva ideológica que avanza hacia una actitud cada vez más individualista y a la mercantilización de las relaciones sociales.

Es el mercado el que trata de imponer y asumir, cada vez más, las funciones reguladoras de la sociedad que corresponderían a la política. Se trata, por tanto, de confrontar y evitar el tránsito de una sociedad de ciudadanos y ciudadanas y personas trabajadoras a otra de consumidores y consumidoras. Combatir los envites neoliberales para ejecutar un cambio de estructura, de una mediación social basada en vínculos estables y asociativos a otras formas de mediación a partir de vínculos esporádicos, difusos e inestables basados en el consumo de las relaciones sociales.

Todas estas disrupciones afectan, como es lógico, al sindicalismo, a la manera de entenderlo y, sobre todo, a la forma de comunicarnos con la sociedad. Debemos recuperar la centralidad política de los trabajos y para ello tendremos que realizar una ofensiva cultural que nos permita ganar la batalla ideológica por el lenguaje en el ámbito de las relaciones laborales.

DOS. Centrarse en recuperar, fortalecer y extender derechos, haciendo especial hincapié en aquellos colectivos de trabajadores y trabajadoras con relaciones laborales precarizadas y por tanto más vulnerables.

Llegar a estos colectivos no es sencillo, la sindicalización de las nuevas estructuras productivas todavía menos; evitarlo es el empeño del mundo empresarial y,

aunque en otra coyuntura, es contra lo que venimos peleando desde siempre. Cuanto más difuminadas estén las relaciones laborales menos extensión logra el sindicato, por lo que hay que responder con una estrategia confederal clara.

Lo hemos demostrado sobradamente en la gestión que hemos realizado ante la crisis de la COVID-19 en el ámbito del diálogo social con el aumento del SMI, los acuerdos sobre ERTE, reforma laboral y conversión de los contratos temporales a indefinidos, la recuperación de la revalorización de las pensiones o los acuerdos específicos sobre riders y teletrabajo.

La respuesta inmediata que supimos dar movilizando todos nuestros recursos humanos y técnicos en tiempo récord para atender a las personas en los días inmediatamente posteriores a la aprobación del estado de alarma y al confinamiento del país, también hay que ponerla en valor. Atendimos en esas primeras semanas de incertidumbre e incredulidad social a cientos de miles de personas, afiliadas o no, y les ofrecimos un asesoramiento laboral cercano, sensible y comprensivo. Cumplimos con una labor social que surgía de nuestro foro más interno, casi de forma automática, desde la solidaridad y la empatía con las personas más vulnerables.

Una vez superado lo peor de esta crisis sanitaria, toca ponernos a recuperar la tensión y los elementos de desarrollo propios de nuestra acción sindical cotidiana, al margen o en paralelo a los grandes acuerdos confederales citados. Tenemos que creernos de nuevo nuestro verdadero potencial, somos una de las mayores organizaciones de este país y hemos sabido responder a una de las mayores crisis sanitarias de la historia reciente.

Si no aprovechamos el impulso de la recuperación corremos el riesgo de caer en un círculo centrífugo interno; venimos de grandes consensos confederales, con grandes proyectos estratégicos surgidos del proceso congresual, e importantes disensos en su aplicación.

Superar la dicotomía entre ganar en confederalidad a la vez que descentralizamos para una mejor cogobernanza. Para ser más confederales debemos saber lo que queremos hacer decidiéndolo de la forma lo más horizontal posible y para ser capaces de desarrollarlo. A este proceso también podríamos denominarlo interconfederalidad, que no es otra cosa que integrar al conjunto de la organización en temas confederales, con independencia del origen desde el que se haga, territorio, federación, sector o empresa. O lo que es lo mismo, trabajar transversalmente entre todas las estructuras sin complejos ni desconfianzas, con toda la generosidad que nos caracteriza.

TRES. Extender y fortalecer la organización de trabajadoras y trabajadores para extender y fortalecer los derechos, adecuando nuestras estructuras a los cambios que se vienen produciendo en el sistema productivo y en el mercado de trabajo. A mayor organización, mayores y mejores derechos.

Necesitamos acercarnos más y entender el papel que juegan los cambios tecnológicos y de organización de la producción de bienes y servicios en la economía. Hacerlo a partir del análisis de lo que supone la transición disruptiva del taylorismo industrial a un cierto taylorismo digital. Debemos entender la digitalización en una dimensión más amplia que no solo afecta a la forma de producir, sino que impacta en la vida de las personas, en la organización de los tiempos y en la identidad.

Para cumplir con este objetivo, en nuestro interno, es necesario poner a disposición de las organizaciones, de las personas sindicalistas y de la toda la afiliación los avances en la digitalización de los datos y de los procedimientos. Precisamos realizar un salto cualitativo y cuantitativo para mejorar y actualizar nuestros procesos internos e impulsar modos de comunicación que respondan al tránsito mencionado anteriormente.

Y debemos hacerlo ya; de hecho, vamos un poco tarde si tenemos en cuenta la velocidad a la que se han introducido las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo.

Garantizar una gestión transparente, segura y eficaz de los recursos disponibles es también una prioridad en sí misma. Si queremos cumplir con nuestros objetivos, tenemos que poner encima de la mesa todos los recursos del sindicato, tanto los económicos como los humanos y, por supuesto, los tecnológicos.

Hay que tomarse en serio los compromisos de transparencia que hemos asumido. No se trata de hacer un *striptease* público, sino de poner en valor lo que somos, lo que recibimos, los recursos que tenemos y el retorno que hacemos a la sociedad en forma de acuerdos de diálogo social y negociación colectiva.

En definitiva, el sindicato afronta este nuevo mandato con innumerables incertidumbres coyunturales, tanto sociales como políticas, pero con la fortaleza y la legitimidad que nos seguimos ganando en cada centro de trabajo, en cada empresa y sector. No tenemos que inventar otro sindicato porque el que SOMOS puede adaptarse, con mayor o menor velocidad, para seguir siendo útil.

Apuntes

Documento de resultados de la 4.ª Conferencia Mundial de Mujeres en 2022 (Confederación Sindical Internacional)

Un nuevo contrato social para la recuperación y la resiliencia, basado en la igualdad y la equidad

(Extracto)

La Confederación Sindical Internacional ha publicado los resultados de la 4.ª Conferencia Mundial de Mujeres de la CSI, que constituirán un "hito" para futuros trabajos, entre ellos los debates del próximo 5.º Congreso de la CSI, y un plan de acción para que los sindicatos impulsen el cambio, reafirmando su compromiso con la igualdad y la equidad para todos los trabajadores y las trabajadoras.

Por su interés, reproducimos un extracto del documento, publicado el 24 de mayo de 2022, y cuyo texto completo se puede consultar en: https://www.ituc-csi.org/4wwc?lang=es&msdynttrid=V6WkZA11iIDdCovCxMPT3PV45q4Lr27c-DdPSsFSRUA

INTRODUCCIÓN

LA 4.ª Conferencia Mundial de Mujeres de la CSI tiene lugar en un momento de crucial importancia para los trabajadores y trabajadoras y el movimiento sindical. El mundo se enfrenta aún a una pandemia sanitaria mundial que continúa cobrándose vidas, ocasionando graves patologías y afectando los medios de subsistencia de muchas personas. La actual crisis socioeconómica ha supuesto una pérdida sin precedentes de empleos e ingresos para la gente trabajadora. Durante 2020, se perdió el 8,8% de las horas de trabajo a escala mundial, lo que equivale a 255 millones de empleos a tiempo completo. Supone aproximadamente cuatro veces más que la cifra registrada durante la crisis financiera mundial de 2009.

Pero aunque se trata de una crisis que nos afecta a todos, no todas las personas se ven afectadas de la misma manera, ni en la misma medida. Los efectos de la pandemia de COVID-19 no son neutrales respecto al género. La pandemia mostró un impacto desigual de la crisis en cuanto a la situación de las mujeres en el mercado laboral y la distribución del trabajo de cuidados. Comprender el impacto de género de la actual crisis resulta crucial para conformar las respuestas más eficientes, efectivas y justas para una recuperación y resiliencia equitativa respecto al género.

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL BASADO EN UNA AGENDA TRANSFORMADORA RESPECTO AL GÉNERO

Sabemos que al comenzar la actual crisis, el mundo registraba ya un déficit de igualdad, particularmente en relación con la presencia de mujeres en el mercado laboral: la brecha global de género en cuando a la participación en la fuerza laboral se estimaba en 27 puntos porcentuales en 2019; persiste una brecha salarial de género de cerca del 20% a nivel global; y el 60% de la población mundial no cuenta con la seguridad que ofrece una protección social integral, siendo las mujeres quienes quedan más excluidas.

Las mujeres han perdido alrededor de 800.000 millones de USD en ingresos durante la pandemia, lo que equivale al PIB combinado de 98 países. Las mujeres jóvenes, racializadas, trabajadoras migrantes, mujeres indígenas, las que trabajan en la economía informal –incluidas las trabajadoras del hogar–, así como las mujeres discapacitadas, que ya eran muy vulnerables incluso antes de la crisis actual, se han visto especialmente afectadas por la pandemia debido a unos niveles inadecuados de protección laboral.

Las mujeres realizaban ya tres veces más tareas de cuidados no remunerados que los hombres. Durante la crisis, la desigual distribución de una mayor demanda en cuidados continúa afectando de manera desproporcionada a las mujeres. Además de la dimensión de cuidados, también se ha registrado un incremento de la violencia doméstica, especialmente a causa de las medidas de confinamiento, así como un mayor número de incidentes de violencia y acoso por razón de género contra trabajadores/as en sectores situados en primera línea, como la alimentación, la venta al por menor, los servicios sanitarios y de cuidados, la educación y la limpieza. El aumento del teletrabajo entraña el riesgo de un aumento correlativo del “ciberacoso”.

A nivel mundial, las mujeres se han visto desmesuradamente afectadas en cuanto a pérdidas de empleos: Entre 2019 y 2020, en todo el mundo el empleo de las mu-

jeres se redujo un 4,2%, lo que representa una caída de 54 millones de puestos de trabajo, mientras que el de los hombres se redujo un 3%, equivalente a 60 millones de puestos de trabajo. Además, según las estimaciones más recientes de la OIT, en 2021 todavía había 13 millones menos de mujeres empleadas que en 2019, mientras que el empleo de los hombres recuperó los niveles de 2019. Si los datos observados en 2022 confirman las estimaciones, en 2021 apenas el 43,2% de las mujeres con edad de trabajar en todo el mundo estaban empleadas, frente al 68,6% de los hombres, lo que implica que las mujeres tendrían 25,4 puntos porcentuales menos de probabilidad de tener un empleo que los hombres[1]. Este panorama sugiere que las vidas laborales de las trabajadoras podrían verse perturbadas durante mucho tiempo, a menos que se adopten medidas apropiadas.

Necesitamos, por tanto, políticas urgentes y a largo plazo con perspectiva de género, que reviertan las sucesivas medidas de austeridad adoptadas por gobiernos para combatir el déficit y la sostenibilidad de la deuda. **Abarcan marcos macroeconómicos que promuevan el empleo y con perspectiva de género, incluyendo políticas fiscales, monetarias, industriales, sectoriales, así como políticas inclusivas respecto al mercado laboral.**

Movilizar recursos internos a través de una fiscalidad progresiva, así como mejorar la cooperación multilateral, con alivio de la deuda y colaboración sobre fiscalidad (luchando contra la evasión y el fraude fiscal), resultará clave para que los países puedan poner dichas medidas en marcha[2] y potenciar las capacidades de inversión.

Los trabajadores y trabajadoras en todo el mundo reclaman un **Nuevo Contrato Social**, basado en una agenda transformadora en cuanto al género, para la recuperación y la resiliencia:

1. **Empleo**: empleos respetuosos con el clima con medidas de transición justa. La inversión en la economía de cuidados resulta crucial al respecto, con la creación de millones de nuevos puestos de trabajo y ofreciendo la oportunidad de formalizar el empleo informal en cuidados.

---

[1] Véase OIT, *Avanzar en la reconstrucción con más equidad: Los derechos de las mujeres al trabajo y en el trabajo, en el centro de la recuperación de la COVID-19,* julio de 2021. https://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_814506/lang--es/index.htm

[2] Véase CSI, *Financiar la recuperación y construir la economía del futuro*, abril de 2021. https://www.ituc-csi.org/financiar-la-recuperacion-y

2. **Derechos**: la promesa contenida en la Declaración del Centenario de la OIT, de derechos y protecciones para todas las personas que trabajan, independientemente de su modalidad de empleo, incluyendo la salud y seguridad en el trabajo.

3. **Salarios**: salarios mínimos vitales, establecidos mediante procesos estatutarios o negociación colectiva, tal como se indica en la Declaración del Centenario de la OIT.

4. **Protección social universal**: protección social para todos, incluyendo un fondo mundial para la protección social destinado a ayudar a los países más pobres.

5. **Igualdad**: igualdad de ingresos –con una garantía de ingresos mínimos para quienes no están empleados– así como igualdad de género y razas. La eliminación de la violencia y el acoso por razón de género no son negociables en un mercado laboral igualitario respecto al género.

6. **Inclusión**: un mundo pacífico y justo, concretizado a través de la promesa de los ODS y una reforma multilateral.

La implementación de estas demandas es esencial para la realización de los ODS. **Es lo que nos indican el ODS 8 y el ODS 5**[3]**, y unas instituciones laborales sólidas con diálogo social y negociación colectiva resultan fundamentales** al respecto.

La 4.ª Conferencia Mundial de Mujeres de la CSI reclama:

1. Un **Nuevo Contrato Social,** basado en una agenda transformadora en cuanto al género, para la recuperación y la resiliencia, en línea con el ODS 8y el ODS 5 y que se apoye en **sólidas instituciones del mercado de trabajo, incluyendo el diálogo social y la negociación colectiva**.

[3] Véase CSI, *El ODS 8 en un Nuevo Contrato Social para una recuperación y resiliencia rica en empleo,* julio de 2021, https://www.ituc-csi.org/el-ods-8-en-unnuevo-contrato-social-para-una-recuperacion-y-resiliencia-rica-en-empleo

2. La adopción de **marcos macroeconómicos que promuevan el empleo y con perspectiva de género, incluyendo políticas fiscales, monetarias, industriales, sectoriales, así como políticas inclusivas respecto al mercado laboral.** Mejorar la cooperación multilateral, con alivio de la deuda y colaboración sobre fiscalidad, resulta clave para permitir su establecimiento en los distintos países.

3. Un **enfoque interseccional de la recuperación** para desmantelar las tradicionales y persistentes barreras estructurales que se encuentran en la intersección de clase, género, raza, origen étnico, orientación sexual, identidad de género, y condición migratoria, indígena o discapacidad, además de abordar las necesidades de aquellas personas ya excluidas.

NINA OSIPOVNA KOGAN

Nació en 1889 en San Petersburgo y murió en Leningrado en 1942. Su padre fue un médico militar de origen judío y se crio en una familia de clase media, graduándose en la St. Catherine's School, escuela para hijas de clase alta en San Petersburgo. De 1905 a 1908 estudió en la Escuela de dibujo de la Sociedad para la Promoción de las Artes. Hasta 1911 recibió clases particulares en el estudio de Jan Ciągliński y posteriormente asistió a la Escuela de Pintura, Escultura y Arquitectura de Moscú. En 1913 abandonó su formación y regresó a San Petersburgo, enseñando dibujo en clases particulares y escuelas, y trabajando en el principal museo de la ciudad.

En 1918 conoció a Kazimir Malévich y Marc Chagall, quienes le confiaron la dirección de los estudios del curso básico de la Escuela de Arte Popular de Vítebsk, creada ese mismo año tras el cierre de las anteriores academias de arte a raíz de la Revolución de Octubre, y se incorporó al suprematismo[1]. También tuvo una estrecha conexión con el grupo UNOVIS (defensores del *arte de los nuevos medios*), en el que ejerció un notable liderazgo. En 1920 publicó el folleto *Sobre gráficos* y otros artículos programáticos en las revistas *UNOVIS* y *Put Unowisa.* Participó en las exposiciones del grupo UNOVIS en Vítebsk y Moscú (1920, 1921, 1922).

Kogan participó en el movimiento de renovación del teatro ruso después de la Revolución de Octubre, coreografiando y diseñando el vestuario del primer y único *Ballet suprematista* en 1920, anticipador de la *performance* como forma de arte.

En 1922 se mudó a Moscú y se casó con el artista Anatoly Borísov, del que se divorció a principios de la década de 1930. Allí trabajó en el Museo de la Cultura Pictórica, participando en la Primera Exposición de Arte Ruso organizada por Naum Gabo y Lissitzky en Berlín. En 1926 se mudó a Leningrado junto con el grupo Malévich, del cual solo unos pocos permanecieron en Vítebsk, después de que aumentaran las tensiones en el grupo y con Chagall.

A finales de esta década, Kogan abandonó el suprematismo y volvió al arte realista. Fue comisaria de exposiciones y contribuyó a la exposición permanente de arte moderno en el Museo Estatal Ruso. Desde 1928 trabajó con Vladímir Lebedev en el Departamento de Literatura Infantil de la Editorial Estatal, ilustrando libros. En 1934 fue arrestada, en el curso de una purga estalinista, permaneciendo tres meses detenida.

En la segunda mitad de los años 30 enseñó dibujo en un estudio de arte para niños y trabajó en la revista *Siskin*. En 1938 participó en la exposición de obras de mujeres artistas rusas en Leningrado, y en 1940 y 1941 en la sexta y séptima exposición de obras de artistas de Leningrado. Cayó enferma con desórdenes mentales y nerviosos y se quedó sola durante la guerra. Murió de hambre durante el asedio de Leningrado por las tropas alemanas en el invierno de 1942 (no se conoce la fecha exacta) y fue enterrada en un lugar desconocido. Sus posesiones fueron confiscadas después de su fallecimiento, lo que probablemente significó la destrucción de casi todas sus obras de arte. Fue una mujer y artista comprometida e innovadora, que vivió en tiempos confusos y revueltos, y cuyo legado no debe caer en el olvido.

---

[1] Suprematismo: movimiento artístico que rechazaba el arte convencional, buscando la sensibilidad a través de la abstracción geométrica.

Boletín de Suscripción
GACETA SINDICAL: Reflexión y debate

Deseo suscribirme a **GACETA SINDICAL: Reflexión y debate**

GACETA SINDICAL:
REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Suscripción anual: 2 números
España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados)
Europa: 50 euros
Resto del mundo: 60 euros

Ejemplares sueltos:
España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)
Europa: 27 euros
Resto del mundo: 35 euros

Forma de pago:
Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO:
LA CAIXA
Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - ES82 - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544

(Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd@ccoo.es)

Nombre y apellidos o Entidad.....
Profesión..... Empresa.....
Teléfono..... Fax..... E-mail.....
Calle..... Código postal.....
Población..... Provincia..... País.....

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta
28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Cortar

gs
gaceta sindical
reflexión y debate
nueva etapa n.º 38. junio 2022

M.ª José Aguilar
Eva Antón
Javier Arribas
Carlos Bravo
Antón Costas
Cristina Faciaben
Juan A. Gimeno
Adoración Guamán
Mireia Llobera
Agustín Martín
Cristina Monge
Teresa Montagut
Empar Pablo
Dolores Puga
Carmen Rodríguez
Gregorio Rodríguez Cabrero
Vicente Sánchez
Mariano Sanz
Unai Sordo
Mari Cruz Vicente
Carmen Vidal
Carolina Vidal

LOS PILARES DE UN CONTRATO SOCIAL DEL SIGLO XXI

CCOO
confederación sindical
de comisiones obreras