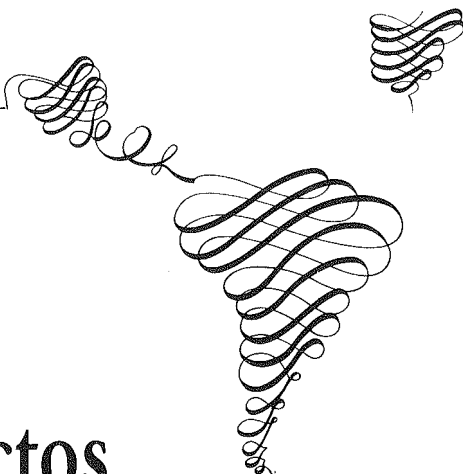




Crisis social y pactos sociales: La realidad española (1977-1992)

Diez años duró la famosa «concertación social» desde el comienzo de la transición política a la democracia (1977-1986). ¿Por qué no ha podido renovarse este acuerdo entre las fuerzas sociales en los últimos siete años? Se ofrece aquí un panorama de las distintas etapas de las relaciones entre empresarios, sindicatos y Gobierno desde los Pactos de la Moncloa hasta el Pacto Social de Progreso de 1991 y las medidas laborales del Plan de Convergencia. El autor presenta una versión revisada de la conferencia que pronunció en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada (18-XI-92) dentro de las jornadas de trabajo sobre «El Estado Social a debate».

Eduardo Rojo Torrecilla *

* Profesor de Derecho del Trabajo y de la S. S. en la Universidad de Girona. Miembro del Centro de Estudios «Cristianismo i Justicia».

Introducción

EL objeto de mi exposición es analizar cuál ha sido la realidad histórica de la concertación social en España desde el inicio de la transición política hacia la democracia (1977), y cuáles son las posibilidades de retomar en el momento presente la concertación perdida desde 1986. Adelanto que sólo se puede hablar de falta de acuerdos (tripartitos) en el ámbito estatal pero no en ámbitos autonómicos o sectoriales.

Mi reflexión se inserta dentro del debate actual sobre la importancia y los contenidos que el Estado Social debe tener. Todo ello desde la perspectiva de que toda sociedad funciona mejor en su conjunto —aunque lesione los intereses de unos pocos— si se acepta que el principio de solidaridad debe ser el norte y eje principal de referencia. Estamos agotando una época histórica donde el individualismo insolidario ha alcanzado prevalencia sobre cualesquiera otros valores. Las corrientes políticas y económicas neoliberales, aplicadas con un rigor implacable en los Estados Unidos e Inglaterra, han acarreado unas consecuencias sociales altamente dolorosas, tales como «agravamiento de las desigualdades, aumento del paro, desindustrialización, degradación de los servicios públicos, ruina de las infraestructuras colectivas...» (1). Debemos reflexionar, con rigor y profundidad, sobre la reconstrucción de un modelo de sociedad en donde se redescubran valores que incidieron considerablemente en el auge y desarrollo de la Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial: ética, trabajo, honestidad, competencia socialmente regulada...

Nos parece, con toda claridad, que el debate sobre el Estado del Bienestar —plasmación concreta en el terreno socio-económico del Estado Social— es esencialmente de naturaleza ideológica y cultural, de «hegemonía de valores en la sociedad», sin merma de la importancia de los aspectos económicos y sociales. Si el concepto de Estado del Bienestar como responsabilidad política para lograr el bienestar de todos los individuos tuvo éxito durante un largo período de tiempo, fue debido al clima intelectual en que surgió, influenciado por la depresión mundial de los años treinta y por el deseo común de un porvenir mejor tras la Segunda

(1) I. Ramonet: «Un mundo por reconstruir». *Le Monde Diplomatique*, mayo 1992. Reproducido en *Libre pensamiento* (CGT), n.º 11, octubre, 1992, págs. 8 a 13.

Guerra Mundial (2). Podemos afirmar que detrás del planteamiento de su «necesaria» disminución, bajo el argumento de que ello beneficiará a medio y largo plazo a todos los ciudadanos, se esconden quienes apuestan por el agravamiento de la desigualdad social y reservan un papel muy limitado y casi residual a la intervención de la colectividad en la protección de los ciudadanos contra los riesgos de su existencia.

En las páginas que siguen analizaré la problemática del Estado Social desde la vertiente laboral; más en concreto, el estudio de la concertación social en España desde sus orígenes hasta el momento presente. Para ello, examinaré los procesos de ámbito estatal habidos en España desde 1997 —ya sea culminados con éxito o fracasados—, y me detendré especialmente en los aspectos laborales del Plan de Convergencia presentado en marzo de 1992 por el Gobierno al Parlamento para, según sus propias palabras, estar en condiciones de incorporarnos en 1996 a los países de primera línea o, utilizando un símil futbolístico, de primera división, de que lo que hoy son todavía —a la espera de la ratificación del Tratado de la Unión Europea— las Comunidades Europeas.

Pero la concertación no es sólo de ámbito estatal, ni tampoco necesariamente tripartita. Ya existen experiencias en sedes autonómicas, sectoriales y acuerdos a dos bandas de forma significativa, y las tendencias actuales parecen seguir caminando en esa línea de «concertación diversificada». Coincidiendo, en consecuencia, con el planteamiento del actual presidente del Tribunal Constitucional, el profesor M. Rodríguez Piñero, al sostener que al final de la década de los ochenta «puede considerarse cerrado el ciclo de grandes pactos sociales, de naturaleza, estructura y alcances muy distintos..., iniciados en España a partir de 1977... (y que) la concertación social, en la medida que continúe, habrá de canalizarse a través de otras vías, otros instrumentos y medios de realización, y también en niveles distintos» (3).

(2) B. W. Frisling: *Les perspectives des divers systèmes de sécurité sociale face à l'évolution démographique*. AA.VV.: *Adaptation de la Sécurité Sociale aux besoins d'une société en mutation*. Conseil de l'Europe, Estrasburgo, 1989, págs. 7 a 51.

(3) *El futuro de la concertación social*. En A. Ojeda (dirección y coordinación), *La concertación social tras la crisis*. Barcelona, Ed. Ariel, 1990, pág. 313. Para el autor, elementos claves que explican el auge de la concertación social en el período 1977-1986 fueron «la consolidación de la democracia, la necesidad de enfrentarse a la crisis económica, la exigencia de establecer nuevas reglas del juego en las relaciones laborales y en la negociación colectiva, y... la búsqueda de las cúspides de las bases sociales de acentuar un protagonismo».

Las experiencias de concertación social en la etapa política democrática (1977-1984)

Los Pactos de la Moncloa

EL 27 de octubre de 1977 las fuerzas políticas parlamentarias suscribieron un importante acuerdo económico y político, que supondría —aunque no participaron en el mismo las fuerzas empresariales y sindicales democráticas que acababan, pocos meses antes, de salir a la legalidad— el inicio de la concertación social en España. Interesa subrayar que el acuerdo iba en la línea de posibilitar una mayor participación de los trabajadores y sus representantes en las decisiones económicas (democracia económica y social), con el contrapunto de una limitación en las reivindicaciones salariales —dada la elevada tasa de inflación entonces existente— y un incremento, ciertamente limitado a colectivos concretos, de la flexibilidad en la contratación laboral. Desafortunadamente para los trabajadores y sus organizaciones, sólo se cumplió plenamente la segunda parte del pacto; se frustró así una importante posibilidad de que dichos acuerdos influyeran positivamente en el proceso de afiliación y consolidación sindical, dado que su real cumplimiento hubiera significado la puesta en práctica de una política económica sensiblemente distinta a la que efectuó el Gobierno de la Unión de Centro Democrático, y la potenciación de la influencia sindical, tanto en ámbitos institucionales como en los centros de trabajo.

De lo que no parece haber duda, visto ahora desde una adecuada perspectiva histórica, es que los Pactos de la Moncloa contribuyeron a la quiebra y ruptura de una determinada forma de hacer sindicalismo —de resistencia, antes que de proposición— e iniciaron el tránsito hacia un modelo de relaciones laborales más institucional y menos conflictivo. Pero para llegar hasta ahí fue necesario el pleno reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores y de sus organizaciones en la Constitución Española (CE) de 27 de diciembre de 1978. La CE recogerá plenamente las tesis sindicales sobre la necesidad de reconocer en toda su extensión e intensidad los derechos sindicales en el seno de un marco democrático de relaciones laborales, inserto éste a su vez dentro de un marco político global de corte democrático y pluralista.

*El Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) de 1979,
y el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) de 1980*

LA concertación social en España no ha seguido un proceso lineal desde sus inicios, ni tampoco ha sido idéntica en intensidad la participación de las organizaciones sindicales más representativas. Baste recordar brevemente que los dos primeros acuerdos o pactos suscritos en España contaron con la firma de sólo una organización sindical, la UGT. Con la firma del ABI primero, en julio de 1979, y del AMI transcurridos pocos meses después, la UGT dio un paso importante en la conformación de un modelo de relaciones laborales asentado sobre las ideas-eje que dicha organización defendía, como eran el reconocimiento institucional de las organizaciones sindicales, de una parte, y la potenciación del sindicato en la empresa, de otro. Dichos textos, y muy en especial el AMI, supusieron la introducción del sindicato y de los derechos sindicales en la empresa, rompiendo las fuertes reticencias empresariales hasta entonces manifestadas. En efecto, los Títulos II y III de la Ley 8/1980 de 10 de marzo del Estatuto de los Trabajadores (LET) recogieron sustancialmente las directrices de los pactos, y tal como exponía un cualificado diputado socialista, el profesor J. Vida Soria, se incluía en la LET «una nueva filosofía de la negociación colectiva..., una nueva filosofía de la representación de los trabajadores dentro de la empresa». No conviene olvidar, finalmente, que la aceptación e incorporación de las tesis ugetistas a la legislación laboral supuso que la otra central sindical más representativa, la C.S. de CC.OO. —partidaria en aquel entonces de dar un papel más relevante a las asambleas y a los comités de empresa, así como de una negociación más global— se situara a la defensiva en el marco de un modelo de relaciones laborales que no era precisamente el suyo, aunque tampoco cabe desconocer que fue un protagonista importante en el diseño de dicho modelo, e indirectamente del modelo político surgido durante la transición española.

Por fin, me parece conveniente indicar que la firma del AMI el 5 de enero de 1980 por UGT y CEOE, con posterior adhesión de la USO, supuso el inicio de una tendencia hacia la centralización de las negociaciones, a través de acuerdo bi o tripartitos firmados por las direcciones confederales y, en ocasiones, el Gobierno, de cara a establecer mecanismos reguladores de las relaciones de trabajo. En particular, y sin efectuar

ahora juicios de valor sobre lo que ello supuso en los ámbitos inferiores, debe subrayarse que desde 1979 hasta 1986, con la única excepción de 1984, la negociación colectiva estuvo seriamente afectada y condicionada por los acuerdos interconfederales.

El Acuerdo Nacional para el Empleo (ANE) de 1991, un modelo tripartito de concertación

EL 9 de junio de 1991 se suscribió el ANE por el Gobierno, la CEOE y las dos organizaciones sindicales estatales más representativas, UGT y CC.OO. No hay duda de que en el logro de una concertación tan amplia jugó un papel relevante la situación política española de la época, condicionada por el fallido golpe de Estado del 23 de febrero; también, todas las fuerzas sociales firmantes eran conscientes de que el acuerdo era un acto de consolidación del sistema democrático, mucho más importante que las concesiones que cada parte pudiera hacer respecto de sus modelos y estrategias, y que al mismo tiempo implicaba un clima de tranquilidad social favorecedor de la acción del Gobierno (4). Como puede comprobarse, la firma del ANE y la aparición del tripartismo social en España es indisociable del momento histórico que se vivía en aquel entonces, y por tanto, toda la lectura y comprensión del texto hay que efectuarla desde dicha perspectiva histórica.

El ANE tenía un contenido bastante más amplio que el del ABI y el AMI, dado que la participación del Gobierno suponía que éste se comprometía a realizar una determinada política de creación de empleo. Además, se introducía el modelo de la «legislación negociada» —recuperado diez años después, aunque sea con carácter bipartito entre Gobierno y sindicatos, con el acuerdo sobre derechos de información de los representantes de los trabajadores en materia de contratación—, al comprometerse el Gobierno a incorporar al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado el pacto sobre las retribuciones de los funcionarios públicos. Por su parte, los sindicatos lograban el reconocimiento efectivo de su derecho a la participación institucional y, de forma más discreta, del so-

(4) L. E. de la Villa: *Panorama de las relaciones laborales en España*. Ed. Tecnos, Madrid, 1983, págs. 21 a 24.

porte económico a cargo del Estado, aceptando como contrapartida una moderación salarial que se situaba dos puntos por debajo del previsto Índice de Precios al Consumo para 1992. En cierta medida, el ANE podía inscribirse dentro de un proceso de concertación social que permitía mayor grado de participación de los sindicatos en decisiones políticas y económicas, a cambio de una mayor corresponsabilización en la búsqueda de solución de los problemas económicos (5).

El ANE no se cumplió en lo que respecta a su objetivo básico, cual era el logro de unos determinados niveles de empleo. El incumplimiento de la concertación por parte de uno de los sujetos firmantes debilitaría considerablemente las expectativas sindicales sobre la eficacia y viabilidad de tales pactos, al tiempo que supondría también un cuestionamiento de la eficacia real de los mismos por lo que hacía a la presencia del Gobierno.

El Acuerdo Interconfederal (AI) de 1983, el primer pacto de la etapa política socialista

EL 15 de febrero de 1983 se suscribió el AI entre la patronal y los sindicatos más representativos de ámbito estatal. No participó el nuevo Gobierno salido de las urnas en octubre de 1982, ya que había coincidencia entre el partido socialista y el sindicato ugetista en que el mismo debía aplicar íntegramente el programa que le había dado la victoria electoral y no quedar condicionado por lo pactado. Ello no quiere decir, sin embargo, que no existiera una relación indirecta entre el programa laboral socialista y el pacto bipartito, y buena prueba de ello es que la propuesta gubernamental de reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales fue tenida en cuenta por los negociadores que la incorporaron al texto del AI. Nuevamente la interrelación entre norma legal (LET reformado en junio de 1983) y norma convencional (AI) se manifestó de forma clara e indubitada.

Más allá del aspecto concreto de la reducción de jornada, el AI fue un acuerdo preferentemente salarial para regular la negociación colectiva de dicho año, al que se le añadieron algunas cláusulas relativas a medidas de fomento de empleo, pero sin demasiada confianza en el resultado de las

(5) M. Rodríguez Piñero: «El futuro...», *ob. cit.*, pág. 317.

mismas a la luz de los resultados de los pactos anteriores. Pienso que el AI no incidió en el modelo de relaciones laborales ya diseñado sustancialmente a partir de la LET, el ANE y sus normas de desarrollo en materia de contratación temporal; además, la presencia de CC.OO. en un acuerdo «parcial» cabe entenderla según sus propios dirigentes por el deseo de tener un punto de referencia para la negociación colectiva, de una parte, y por la esperanza crítica de que el programa socialista en el área de las relaciones laborales se cumpliera en su integridad, de otra.

El Acuerdo Económico y Social (AES) de 1984, el segundo pacto social de la etapa posfranquista y el primero del período de Gobierno socialista (6)

DURANTE el período 1983-1986 el acontecimiento más importante en materia de concertación social lo constituyó la firma del AES el 9 de octubre de 1984 entre el Gobierno, la CEOE-CEPYME y la UGT. El primer «macro-acuerdo» de la etapa socialista contaba, pues, con una ausencia significativa en el terreno sindical, la C.S. de CC.OO., disconforme con el diseño central del acuerdo, cual era a mi entender la legitimación de la política socio-económica gubernamental y la concesión por parte de las fuerzas sociales de un período de tranquilidad y estabilidad social, a cambio de contrapartidas centradas principalmente en materia de un mayor reconocimiento, y participación, institucional. Para la C.S. de CC.OO. la crítica al AES, y en general al proceso de concertación social español desde 1977 hasta 1984, se planteaba en los siguientes términos: «... no sólo se ha instrumentalizado el proceso como medio para conseguir un fin legítimo indiscutible, la legitimación social de la democracia y de la propia autonomía de las partes, sino que también se ha instrumentalizado y utilizado perversamente como medio de legitimación de una política económica desplegada por los gobiernos de corte claramente neoliberal y por tanto con aspectos antisociales» (7).

(6) Ver un estudio más detallado de toda la política de concertación en F. Pérez Amorós y E. Rojo, *Legislació i relacions laborals*. AA. VV., *Sindicalisme i canvi social a Espanya 1976-1988*. Fundació J. Bofill, Barcelona, 1990, págs. 29 a 103.

(7) E. Lillo Pérez: *La concertación y participación institucional de los sindicatos*. En A. Ojeda Avilés (dirección y coordinación), «La concertación...», *ob. cit.*, pág. 182.

El AES constaba de una «Declaración del Gobierno», donde se explicitaban los objetivos de política económica para los próximos años; un preámbulo que acogía la filosofía básica del acuerdo; un título preliminar en que se regulaba la naturaleza jurídica de lo pactado y su ámbito temporal; el título I, en el que se recogían los acuerdos tripartitos; y por fin, el título II, que incluía el contenido del Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva del período 1985-86. Desde la óptica gubernamental —compartida en el momento de la firma por la patronal y la UGT, aunque poco tiempo después ya aparecerían las primeras y serias discrepancias por parte ugetista—, el AES se encuadraba en el marco del relanzamiento de la economía española y de la generación de empleo, al tiempo que significaba «la recuperación de la trayectoria de convenios entre las fuerzas sociales —con o sin participación gubernamental— que han sido característicos del sistema de relaciones industriales de la reciente democracia española, avanzando decididamente por el terreno del contractualismo y de la concertación social» (8).

El difícil cumplimiento del AES en algunos puntos, por el redactado contradictorio que contenía en varios de sus preceptos para satisfacer a todos los firmantes (el ejemplo del apartado referente a la extinción colectiva de contratos sería el más significativo), el inicio del distanciamiento entre el Gobierno y el sindicato ugetista a partir de 1985, culminado con la aprobación de la Ley de Reforma de las Pensiones de 31 de julio, y una reflexión crítica en el seno de la UGT sobre las ventajas e inconvenientes de los macropactos en la nueva etapa de expansión económica, condujeron al cierre definitivo de un determinado modelo de concertación social existente desde la transición política. Dicho modelo supuso, a mi entender, el fortalecimiento del sistema democrático y la consolidación del reconocimiento institucional de las fuerzas sociales, pero redujo los espacios de negociación y discusión en sedes inferiores a la estatal, con el riesgo añadido de un cierto distanciamiento de los vértices sindicales de las bases. Finalizada una etapa histórica, el retorno de la concertación social en España, bajo moldes bien diferentes, deberá esperar varios años para ver nuevamente la luz. Mientras tanto se produce la ruptura total del Gobierno y del sindicato ugetista, la recuperación de la unidad de acción entre CC.OO. y UGT que llevará a la elaboración de la Propuesta Sindi-

(8) La cita es del entonces ministro de Trabajo y Seguridad Social, J. Almunia, *Acuerdo Económico y Social*. MTSS, Madrid, 1984, págs. 7-8.

cal Prioritaria (PSP), y la huelga general del 14 de diciembre de 1988, incidirán considerablemente sobre el modelo socio-laboral imperante en nuestro país y condicionarán los nuevos procesos de diálogo y concertación social operados a partir de 1989, ya sea en mesas bipartitas (Gobierno-sindicatos, Gobierno-organizaciones empresariales, o sindicatos-organizaciones empresariales). En particular, durante el período 1989-1990 adquirirá especial realce la concertación bilateral, «entendida como aquella en la cual el Gobierno negocia por separado con una de las contrapartes sociales, o por separado con una y otra» (9).

Un intento fallido de concertación. El pacto social de progreso presentado por el Gobierno en 1991

A mediados de junio de 1991, el ministro de Economía presentaba en el Parlamento una propuesta gubernamental de contenido económico-social destinada a servir de instrumento negociador con las organizaciones sindicales y empresariales, y con el objetivo de conseguir que la plena entrada en vigor del Acta Unica Europea en 1993 cogiera a España en una situación favorable, tanto desde la perspectiva económica como la social. Pero no debe ocultarse que la presentación de dicho documento en el Congreso perseguía también la «legitimación» de la política del Gobierno por las restantes fuerzas políticas. Se volvía así nuevamente a una peligrosa estrategia utilizada por el Gobierno tras la huelga general del 14-D: tratar de contraponer al legislativo con las fuerzas sociales, y más concretamente con las organizaciones sindicales. Afortunadamente para la racionalidad del sistema socio-económico, tal tesis no prosperó, dado que las restantes fuerzas políticas no se prestaron al juego, de tal forma que en el Congreso sólo hubo un debate general sobre el documento pero sin ninguna resolución final.

(9) A. Ojeda Avilés: *El bilateralismo como respuesta (impropia) a la crisis de la concertación*. En A. Ojeda Avilés (dirección y coordinación), «La concertación...», *ob. cit.*, pág. 173. El autor se manifiesta crítico con esta modalidad de acuerdo, tras estudiar la realidad europea, y afirma que «...una fórmula pensada para esquivar las dificultades sufridas actualmente por la concertación en Europa sólo aporta un espejismo, pero nada real, a la superación de los escollos que la impiden» (pág. 179).

Por lo que aquí nos interesa, el contenido del PSP tenía varios elementos básicos en materia laboral: se argumentaba la necesidad de moderación salarial, a fin de reducir el diferencial de inflación con nuestros vecinos comunitarios; se proponían ligeras modificaciones de la normativa sobre contratación temporal, sin cuestionar la validez del contrato de fomento del empleo como pieza importante de la política de ocupación; se planteaba un proceso pactado de sustitución de las Ordenanzas Laborales por convenios colectivos, con una posible fecha tope para dicha sustitución; en fin, se sugería una vinculación más estrecha entre la percepción de las prestaciones por desempleo y la realización de cursos de formación y readaptación profesional. Nada hay que objetar como hipótesis de trabajo a este último punto, si se enmarca en el interior de una política activa de empleo, pero sí muchas objeciones cuando se comprueba el enfoque exclusivamente economicista que hacía el PSP de esta cuestión, vinculado a la reducción del gasto público («es altamente aconsejable que la percepción del subsidio de desempleo se ligue irrevocablemente a la participación en alguno de dichos cursos de formación profesional, y que se limiten las amplias posibilidades hoy existentes de renuncia a ofertas de trabajo»), enfoque que ha sido acogido en gran medida por la Ley 20/1992 de 30 de julio sobre medidas urgentes de fomento de empleo y de protección por desempleo.

Me parece lógico que la propuesta gubernamental chocara con serias reticencias sindicales: de una parte, la presentación de un documento que define las líneas maestras de la política económica y social durante los tres años venideros hubiera aconsejado unas consultas previas con los sujetos a los que iba dirigido, pero ello no se produjo; de otra, la vuelta a la negociación global significaba diluir y vaciar de contenido la estrategia sindical de mesas bilaterales que tan buenos resultados le había dado durante 1990, y volver a la negociación tripartita. Por si esto no fuera poco, los sindicatos valoraban negativamente las prisas gubernamentales por cerrar en pocos días, y durante el mes de julio, un acuerdo tan importante que hubiera debido iniciar su andadura mucho tiempo antes, y cuya firma tampoco resolvía todos los problemas pendientes de cara a 1993, dado el escaso tiempo existente para su aplicación.

El abandono del proceso de concertación por parte de UGT y CC.OO. estaba, pues, prácticamente cantado, y se produjo poco tiempo después del inicio de las conversaciones, tras constatar sus serias discrepancias con el Gobierno, en especial en materia de política de empleo. La

ruptura de un proceso negociador que algunos dirigentes gubernamentales y empresariales hubieran deseado que fuera una reedición del AES se había consumado. Pero, conviene no olvidarlo, los problemas de desempleo, pérdidas de puestos de trabajo en el sector industrial, déficit público e inflación por encima de la media comunitaria, entre otros, seguían estando encima de la mesa pendientes de solución. La respuesta sindical vendría poco tiempo después de la mano de la Iniciativa Sindical de Progreso (ISP) de octubre de 1991, y la gubernamental por medio del Plan de Convergencia presentado en las Cortes el pasado mes de marzo.

Las medidas laborales del Plan de Convergencia. La cohesión económica por delante de la social

VOY a dedicar la última parte de mi exposición al análisis de los aspectos más relevantes del Plan de Convergencia; trato de examinar en qué medida pueden contribuir a la recuperación de la concertación social en España, y ya adelanto de entrada que lo veo ciertamente difícil, al menos en los términos recogidos en el texto —gran parte de los cuales, en especial en lo que se refiere a las magnitudes macroeconómicas, han quedado prácticamente inservibles tras las turbulencias económicas y monetarias de los últimos meses, y tal como se acepta incluso implícitamente por el Gobierno en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993—. Otra cosa ciertamente distinta es que la situación de crisis económica haya implicado una «reflexión adicional» por parte de los agentes sociales que les lleve en el momento presente a acercar posiciones en materias concretas y susceptibles de concertación; por parte sindical y gubernamental, el acuerdo logrado sobre las modificaciones a introducir en el proyecto de Ley de Huelga me parece harto significativo de lo que he dicho con anterioridad. Por tanto, la negociación global, el diálogo «de todo y sobre todo» me sigue pareciendo imposible en estos momentos, pero no así el acuerdo sobre parcelas concretas de la realidad socio-laboral.

Dos observaciones previas: hay que analizar con prudencia y mesura todas las medidas propuestas por el Gobierno, para saber discernir y separar lo que puedan tener de positivo, por un lado, y de negativo por el otro; en segundo término, hay que criticar el escaso grado de sensibilidad

social detectado en buena parte de los gestores públicos cuando se enfrentan a cuestiones de empleo y paro. No me sirven de nada las cifras macroeconómicas si no se asume que detrás de ellas están las personas, y que es a sus problemas concretos a los que hay que dar soluciones.

Abandono de la política de rentas

EN primer término, el Gobierno deja de lado la búsqueda de una política de rentas pactada con los sindicatos y las organizaciones empresariales, por entender que la misma es inviable durante el período de cinco años que contempla el Plan, si bien se cree que las medidas propuestas permitirán que los costes salariales crezcan moderadamente. Vinculado a dicha moderación salarial de los salarios nominales y a la flexibilidad laboral, se preveía en el Plan que durante los cinco años se crearían alrededor de un millón de nuevos puestos de trabajo.

La fiabilidad de estas grandes cifras ya ha sido puesta en tela de juicio pocos meses después, en concreto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado que prevé una destrucción neta de empleo para el año 1993. En cualquier caso, quiero señalar aquí tres ideas-eje que nos deben servir para encarar mejor el proceso de reflexión sobre la creación de empleo. En primer lugar, hay que decir que cualquier objetivo planteado de generación de empleo será posible de alcanzar sólo si existe un consenso en la sociedad sobre la forma de poner en práctica el plan, y hoy por hoy no me parece que nos encontremos ante esta situación. En segundo término, pienso que la flexibilidad laboral que se demanda puede tener efectos perversos si no se acompaña de medidas formativas y de cualificación permanente de la mano de obra, y se potencia —lo que no es contradictorio con la búsqueda de la flexibilidad— la estabilidad en el empleo. En tercer lugar, está empíricamente contrastado que la competitividad de la economía española en el futuro inmediato no vendrá dada solamente por los niveles salariales, sino también por otros factores tanto cuantitativos como cualitativos, cuales son el progreso tecnológico, la concepción y calidad de los productos y canales de distribución, dotación de infraestructuras y servicios públicos, costo del capital y de las materias primas y bienes intermedios, etc. (10).

(10) C. Rey: «Los salarios y la competitividad de la economía española», *Relaciones Laborales*, n.º 3, 1991, págs. 81 a 92.

Medidas estructurales de índole laboral

EN el cap. IV del Plan, dedicado a medidas estructurales, se incluye el epígrafe dedicado al mercado de trabajo, y dentro de él una frase rotunda que, amén de ser bastante discutible en el terreno socio-económico, me refuerza en la idea de que algunos de nuestros gobernantes tienen un escaso talante autocrítico. Se dice que «la flexibilidad del mercado de trabajo iniciada en los años centrales en la década de los ochenta corrobora su superioridad como estrategia de desarrollo, tanto en términos de eficiencia económica como de equidad», y se pasa después a mencionar el número de empleos creados. Acepto, obviamente, los datos de creación de empleo, pero me sorprende que en un documento con perspectiva de futuro, como es este Plan, no se efectúe un mínimo balance autocrítico de los costes que ha tenido este proceso de flexibilización en términos de cualificación profesional —o no adquisición, pura y simplemente— para una buena parte de la población laboral, y, por mencionar un aspecto poco agradable pero significativo, de los efectos que haya podido tener en el elevado grado de siniestralidad laboral existente durante los últimos años —en especial en sectores con tasas muy elevadas de contratación temporal.

El documento gubernamental plantea la necesidad de actuar sobre tres grandes áreas:

A) La eliminación de las barreras existentes a la movilidad funcional y geográfica de la mano de obra, vía derogación por las fuerzas sociales o por el propio Gobierno de las Ordenanzas Laborales y vía mejora de las condiciones de acceso a la vivienda si se produce un traslado de localidad.

Respecto a este punto, soy del parecer que la renegociación de las ordenanzas y su incorporación a los textos pactados entre las partes, y no su supresión pura y simplemente, interesa tanto a empresarios como a sindicatos, en especial en los aparatos dedicados a grupos y categorías profesionales, algunas de ellas francamente obsoletas en la actualidad; ahora bien, tal negociación supone cesiones y contrapartidas por ambas partes, y no sólo por la de los trabajadores.

Cuestión bien distinta, y que no descartaría que estuviera en la mente de los redactores del Plan, es que detrás de la propuesta de movilidad se encontrara la modificación de la LET en el punto relativo a los despidos colectivos, y más en concreto la idea de supresión de la autorización

administrativa para los expedientes de regulación de empleo. Me confirma esta idea el debate abierto sobre esta cuestión a partir de las polémicas declaraciones de altos cargos del Ministerio de Economía. Ahora bien, no me parece que dicha supresión pueda aceptarse en el momento presente por parte sindical si no existe una contrapartida seria en términos de potenciación, tanto legal como convencional, del sindicalismo en el interior de las empresas y de los centros de trabajo, y si no se establecen medidas legales que dispongan la obligatoriedad por parte empresarial de dedicar partidas económicas a la formación y reconversión de los trabajadores afectados por el expediente.

B) El reforzamiento de los incentivos económicos «que añaden intensidad a la búsqueda activa de empleo». En un lenguaje más asequible al ciudadano medio, el Plan plantea que la protección por desempleo debe ir estrechamente vinculada a la búsqueda activa de empleo y a la realización de actividades formativas ocupacionales. Además, se arguye que debe reformarse el INEM como servicio público de empleo, al tiempo que se aborda «la creación de un marco legal similar al que ya existe en otros países comunitarios para facilitar la colocación de los trabajadores»; es decir, en el documento gubernamental se propugna, a mi entender, la legalización de las empresas de trabajo temporal. Manifestaciones concretas del Plan ya se han recogido en la polémica norma de recorte de las prestaciones contributivas por desempleo y que provocó la huelga general de media jornada del 28 de mayo de 1992, y en el traspaso de la gestión de las prestaciones por desempleo al INSS.

C) Por último se propugna una mejora del nivel de cualificación de los trabajadores, con la creación de un fondo social que se destinaría en gran medida a financiar la formación en las propias empresas, algo que me parece perfectamente válido e interesante y que puede lograrse una vez se desarrolle plenamente el acuerdo tripartito sobre formación profesional continua suscrito el 22 de diciembre último por el Ministerio de Trabajo, la CEOE-CEPYME, CC.OO. y UGT.

Recapitulación final

A lo largo de mi exposición he explicado, en primer lugar, los procesos de concertación social operados en España desde 1977 a 1984; a continuación, me he referido al intento fallido

del Pacto Social de Progreso; finalmente, he analizado los aspectos laborales del Plan de Convergencia, para ver en qué pueden sentar o no las bases para la apertura de un nuevo proceso de concertación global.

Concluyo afirmando que la concertación social interesa tanto a los poderes públicos como a las fuerzas sociales, aunque sea por motivos bien diferenciados, y que no puede considerarse la misma sólo como un acuerdo suscrito al más alto nivel, sino que en la mayor parte de ocasiones es una suma de acuerdos de inferior rango, ya sean autonómicos, sectoriales o incluso de empresa. En España, además, la concertación puede ser un instrumento adecuado para avanzar en la vía de esa igualdad real entre todos los grupos y ciudadanos a que se refiere el art. 9.2 de nuestra Constitución. Ese es, al menos, mi deseo.