



Centro de Estudios Internacionales

La Unión Europea y el Estado de bienestar: el caso
del empleo en Francia y España (1980-2013)

TESIS

que para optar al título de

Licenciada en Relaciones Internacionales

presenta

Angélica Jasso Carreón

Director de tesis: Dr. Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

México, D.F., febrero de 2016

*Para Mario, Angélica,
Maris y Guillermo*

Agradecimientos

A mis papás, Mario y Angélica, por todo el apoyo y el amor que me han dado siempre, porque gracias a ellos termino esta etapa. Y a mis hermanos, Maris y Guillermo, porque no podría haber tenido mejores compañeros y amigos todos estos años. A ustedes cuatro está dedicada esta tesis, por la familia que hemos construido juntos.

Al Colegio de México, por la formación invaluable que me dio. Y a todos mis profesores, especialmente a Reynaldo Ortega, que guió y acompañó este proyecto hasta el final. Y a Celia Toro, que me enseñó lo fascinantes que pueden ser las relaciones internacionales.

A Rodrigo, mi compañero, mi apoyo incansable, mi confidente eterno.

A Cristina, por su apoyo y cariño todos estos años, por estar conmigo en los buenos y malos momentos. A Bruno, por la amistad que nos ha unido todo este tiempo, por las pláticas memorables y el cariño de nuestra amistad. A Mariana, por hacer más divertidos esos años. A ustedes tres, por hacer esta experiencia inolvidable.

A Jean Paul y Yasser, porque nadie podría tener una amistad más sincera que la que ustedes me han dado. Gracias por todo el cariño y el apoyo que no se han cansado de darme.

A mis amigos del Colegio, Esteban, Ricardo, Manuel, Diana, Jorge, Valeria, por la oportunidad que tuve de conocer personas tan maravillosas como ustedes. Gracias por su compañía y su amistad.

A mis abuelos, tíos y primos, por acompañar y alegrar mi vida.

A Arturo y Fred, quienes fomentaron mi francofilia y siempre creyeron en mí.

A la Universidad Paris 3 Sorbonne Nouvelle y a mis profesores Frédérique Farah, Hélène Caune y Violaine Delteil, por acercarme a la discusión de esta tesis de una forma apasionante; sin ustedes no hubiera podido concluirse este proyecto.

A Raudel, por las memorables pláticas, los valiosos consejos; por ser quien es y por su confianza infinita en mí.

The labor market as autonomous from politics is a myth, sustained by ideology and defended by antiquated theory. But as a myth it was given material life in historical practice. Hence, the traditional norm was that social policy should not pervert the mechanisms of the labor market.

Gosta Esping-Andersen, 1990¹

Les politiques ne parlent de l'Europe que pour lui mettre sur le dos toutes les mauvaises nouvelles. On nationalise les succès européens et on communautarise les échecs nationaux!

Jean Quatremer, 2005²

¹ Gosta Esping-Andersen, *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford, University Press, 2000.

² Jean Quatremer, "Pourquoi un blog sur l'Europe?", *Coulisses de Bruxelles*, 11 de diciembre de 2005 (http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2005/12/11/pourquoi_un_blo/).

ÍNDICE

Introducción.....	p. 7
1.- Construcción de una ‘Europa social’: interacción creciente de los ámbitos nacional y supranacional.....	p. 19
1.1 Europa ‘a la carta’: los actores nacionales como factor clave de la europeización.....	p. 22
1.2 El empleo en la agenda europea y la consolidación del Método Abierto de Coordinación.....	p. 28
1.3 Construcción y consolidación de un paradigma europeo: la ‘flexiseguridad’	p. 33
2.- La afirmación de autonomía frente a Bruselas: el caso de Francia.....	p. 42
2.1 La integración económica del proyecto europeo y la defensa del ‘modelo social francés’.....	p. 44
2.2 La ‘flexiseguridad a la francesa’: reforma laboral de 2008.....	p. 56
2.3 La reivindicación de la seguridad en el empleo: reforma laboral de 2013.....	p. 66
3.- Los vicios de un modelo europeo: el caso de España.....	p. 77
3.1 Transición democrática e integración con Europa: nuevo horizonte social.....	p. 79
3.2 Desviación del camino europeo o especificidad española: dualidad del mercado laboral.....	p. 89
3.3 La crisis económica y el fracaso de la ‘flexiseguridad’	p. 99
4.- Reflexiones sobre dos casos de flexiseguridad en Europa.....	p. 112
4.1 Francia y España: un paradigma común.....	p. 112
4.2 El modelo de flexiseguridad: balance negativo.....	p. 117
4.3 La (des)regulación del mercado laboral: una apuesta equivocada.....	p. 121
Conclusión.....	p. 124
Anexos.....	p. 130
Bibliografía.....	p. 132

INTRODUCCIÓN

But tell me: what type of social model is it
that has 20 million unemployed in Europe...

Tony Blair³

Depuis 2008, c'est pas la crise qui est à
l'origine du problème de l'État Providence;
c'est l'État Providence qui est à l'origine de
la crise.

Frédéric Farah

Las raíces del Estado de bienestar europeo pueden trazarse a la Alemania de Bismarck, que entre 1883 y 1889 instituyó planes de seguros de pensiones, médicos y de accidentes. No obstante, si bien la legislación social está presente en varios países del continente desde los primeros años del siglo XX, en ningún rincón de Europa se reconocía que el Estado estuviera obligado a garantizar un conjunto determinado de servicios a todos los ciudadanos, fueran hombres o mujeres, empleados o desempleados, viejos o jóvenes. No va a ser sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que el Estado de bienestar se va a consolidar como una institución fundamental de las sociedades europeas.⁴

³ Discurso ante el Parlamento Europeo, junio de 2005.

⁴ Tony Judt, *Postguerra*, México, Taurus, 2011., pp. 119-125.

Así, el Estado de la postguerra “era en toda Europa un Estado ‘social’, con una responsabilidad implícita (y a menudo constitucionalmente explícita) hacia el bienestar de sus ciudadanos, que tenía la obligación de proporcionar no sólo las instituciones y servicios necesarios para una nación segura y próspera, sino también de mejorar la situación de la población...”⁵ En ese sentido Europa estaba presenciando una verdadera revolución social, que cambiaría los estándares de vida de sus ciudadanos de manera muy significativa.

La crisis económica en que está inmersa actualmente la Unión Europea ha llevado a cuestionar la legitimidad y vigencia de ese Estado de bienestar que se consolidó en la postguerra y que ha llegado a constituir la esencia de una forma de vida en Europa.⁶ Si bien las visiones apocalípticas sobre su desaparición tal como se conoce hoy en día resultan del todo infundadas, las transformaciones de los últimos años que han sufrido algunos sistemas de protección social europeos merecen atención, no sólo en términos de las reformas en sí mismas, sino de la forma en que se está llevando a cabo dicho proceso de cambio en un contexto político muy peculiar.

El proyecto de integración europea se concibió en la inmediata posguerra como una asociación económica que colocaba bajo jurisdicción supranacional las industrias del

⁵ *Ibid.*, p. 125.

⁶ Se habla mucho del “modelo social europeo”, noción que se popularizó en las cumbres europeas de Lisboa (2000) y Barcelona (2002). Si bien no hay consenso alrededor de una definición, se ha aludido a un equilibrio entre prosperidad económica y justicia social. Algunos autores, entre ellos Anthony Giddens, han intentado subrayar algunas características en común de los sistemas de protección europeos en busca de una definición (Véase Anthony Giddens, *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós, 2007, pp. 16-17). Por otro lado, hay una corriente que desafía la idea de que exista un solo modelo social europeo. La tipología de Esping Andersen de los tres mundos del estado de bienestar es el ejemplo clásico (Gosta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, University Press, 1990). Pero véase también André Sapir, “Globalization and the Reform of European Social Models”, *JCMS* 2006, vol. 44, nº2, pp. 369-690.

carbón y del acero de los estados miembros, y cuyo propósito era hacer de la guerra una posibilidad “no sólo impensable, sino materialmente imposible”⁷. No obstante, nadie imaginaba que dicho proyecto evolucionaría hasta convertirse en la Unión Europea que existe hoy. No resulta exagerado decir que después de la ciudad-estado griega, el imperio y el estado-nación, la construcción de un ente supranacional de la naturaleza de la Unión Europea representa un experimento político sin precedente en la historia, una novedad absoluta dentro de las formas políticas que el hombre ha ideado para gobernarse.

Así, a principios del siglo XXI, el historiador inglés Tony Judt creía que los europeos ya no se debatían entre socialismo y capitalismo, izquierda o derecha. Su dilema ni siquiera tenía que ver con elegir entre Europa o Estados Unidos. Más bien se trataba de una cuestión –la cuestión– que la historia había puesto sobre el tapete en 1945. El mundo del Estado nación autónomo había quedado atrás. Ahora, todo aquel cuyo país perteneciera a la Unión Europea tenía una vida económica irrevocablemente europea.⁸

Este trabajo parte del supuesto de que ya no es posible entender la “acción pública”⁹ de los estados miembros de la Unión Europea sin tomar en cuenta su pertenencia a este ente supranacional. Las decisiones que han tomado las autoridades nacionales en términos de política económica y social para hacer frente a la actual crisis deben

⁷ Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950.

⁸ Tony Judt, *op. cit.* 1135-1136.

⁹ Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès explican cómo dentro de la literatura especializada, se ha ido desplazando el término “política pública” por el de “acción pública” para advertir que se ha dejado atrás el modelo clásico en el que un gobierno más o menos centralizado conducía lo esencial de las acciones sobre sectores bien delimitados. Ahora se observa una multiplicación de las escalas de acción espacial hacia arriba (Unión Europea, ámbito internacional), hacia abajo (regiones, departamentos, ciudades) y de forma transversal (redes de actores internacionales, integración europea); así como la proliferación de actores movilizados multiplicando las fuentes de *expertise* y los espacios de debate y de decisión (Pierre Lascoumes y Patrick Galès, *Sociología de la acción pública*, México, Colmex, 2014).

analizarse como el producto de la interacción de dos niveles de gobernanza distintos, pero fuertemente entrelazados.

A pesar de que el Estado de bienestar tradicionalmente ha constituido un bastión de soberanía de los estados miembros, en los últimos años se ha observado una interacción creciente entre los niveles nacional y supranacional¹⁰ en el ámbito social.¹¹ Es pertinente mencionar que si bien durante las últimas décadas se ha publicado un cúmulo importante de trabajos académicos sobre la reforma a los Estados de bienestar europeos, la mayoría se ha concentrado sobre la importancia de variables internas o sobre los efectos de las restricciones internacionales sobre ellos, y muy pocos analizan con detalle el papel que juega la Unión Europea en este proceso.¹²

Por ello, y como parte de una corriente en ciernes¹³, la propuesta teórica de los “usos de Europa”¹⁴ resulta no sólo interesante, sino particularmente pertinente para los propósitos de este trabajo. Estos autores parten del supuesto de que es difícil refutar la idea de que la reforma de los estados de bienestar se explica sobre todo por variables nacionales, y por ello toda tentativa de entender la influencia de la Unión Europea como

¹⁰ A lo largo de este trabajo, la palabra “supranacional” será usada para referirme únicamente a la Unión Europea y no al ámbito internacional en general.

¹¹ Véase Bruno Palier, “L’Europe et les États-providence”, *Sociologie du travail*, 2009, n° 51, pp. 518-535.

¹² Véase Paolo R. Graziano, Sophie Jacquot et Bruno Palier, “Usages et Européanisation: de l’influence multiforme de l’Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale”, *Politique européenne*, 2 (2013), n° 40, p. 95.

¹³ Cada vez más, académicos han pugnado por que se tome en cuenta a la Unión Europea como variable explicativa (Véase Sophie Jacquot, “National Welfare State Welfare Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages”, *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, RECOWE Publications, Dissemination and Dialogue Centre, REC-WP, 01/2008).

¹⁴ Propuesta teórica esbozada en dos trabajos de Sophie Jacquot y Cornelia Woll (“Usage of European Integration-Europeanisation from a Sociological Perspective”, *European Integration online Papers (EIoP)*, 2003, vol. 7, n°12 y “Using Europe: Strategic Action in Multi-Level Politics”, *Comparative European Politics*, 2010, vol. 8, n°1, pp. 110-142) y retomada por Paolo Graziano *et. al.*, *art cit.*, pp. 96-97.

imposición sobre un estado miembro, salvo algunas excepciones¹⁵, no llevará a ninguna parte.¹⁶ Dando por sentado que se trata de una dinámica más compleja, los autores afirman que los actores nacionales representan el filtro clave de la influencia europea que pueda haber en un proceso de reforma en el plano nacional; son ellos quienes hacen diferentes *usos* de ‘Europa’¹⁷ –utilización de recursos, referencias e instrumentos europeos- en el contexto de estrategias propias”.¹⁸

Sobre esta base teórica, el propósito específico del presente trabajo es analizar el papel que tuvo la Unión Europea en las transformaciones del Estado de bienestar –en el ámbito del empleo— en dos de sus estados miembros: Francia y España. El análisis se remonta a los años ochenta por dos motivos: por un lado, advertir la forma en que ambos niveles de gobierno –nacional y supranacional—van entrelazándose en el terreno social; por otro, es en estos años que se acentúa el problema del desempleo en el continente, junto con la presión para reformar el seguro de desempleo y el mercado laboral. No obstante, se prestará especial atención a la última década, con el objetivo de responder la pregunta de investigación que guiará este trabajo: ¿de qué manera los actores nacionales de Francia y España hicieron ‘uso de Europa’ en el marco de las reformas a sus Estados de bienestar en el ámbito del empleo?

¹⁵ Los planes de austeridad de la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional) para Grecia, Portugal e Irlanda en 2011 constituyen el mejor ejemplo.

¹⁶ Paolo Graziano *et. al.*, *art cit.*, pp. 98.

¹⁷ Todo uso de la palabra ‘Europa’ en el contexto del marco teórico se refiere a la Unión Europea. Si retomo dicha utilización es porque así aparece en la literatura.

¹⁸ Paolo Graziano *et. al.*, *art cit.*, pp. 99.

Es importante aclarar que tomaré en cuenta dos aspectos del Estado de bienestar en el ámbito del empleo; la dimensión tradicional: el seguro y subsidios por desempleo, y la regulación de la dimensión externa del mercado laboral.¹⁹ Actualmente, los beneficios sociales por desempleo representan sólo una cara de la moneda del Estado de bienestar en este ámbito. Gosta Esping-Andersen argumentaba desde hace un par de décadas que la vida laboral, el empleo y el mercado de trabajo son probablemente las instituciones más susceptibles de ser moldeadas y ordenadas por el Estado de bienestar. Éste, en su versión moderna, ha abandonado la filosofía minimalista de la provisión social y ha asumido nuevos principios, relacionados con optimizar las capacidades de una persona para trabajar, para encontrar un empleo, e incluso para asegurar un buen trabajo. Como consecuencia, la política social y el mercado laboral se han convertido en instituciones interdependientes, y las peculiaridades del Estado de bienestar se reflejan en la forma en que los mercados laborales están organizados.²⁰

Además de esa primera consideración, me parece pertinente tomar en cuenta la dimensión externa de la regulación del mercado laboral porque una de las consecuencias sociales más importantes de la reciente crisis económica ha sido no sólo el aumento de

¹⁹ La dimensión externa se refiere a los procesos de contratación y despido, así como al tipo de contratos de trabajo. La dimensión interna, que se refiere a cuestiones como salarios, horas laborales u aspectos que conciernen la organización dentro del lugar de trabajo, está fuera de los límites de este trabajo. Sólo se hará mención a ella cuando sea estrictamente necesario.

²⁰ G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, University Press, 1990, pp. 141, 142 y 149. En la misma línea, André Sapir argumentó que para poder entender a cabalidad de qué forma el Estado enfrenta el desempleo, se debe tener en cuenta no sólo cómo éste responde mediante medidas activas y pasivas a dicho problema, sino de qué forma regula el mercado laboral (Manilo Cinalli y Marco Giugni, “New challenges for the welfare state: The emergence of youth unemployment regimes in Europe?”, *International Journal of Social Welfare*, 22 (2013), p. 292).

las tasas de desempleo, sino la precarización del mismo mediante la multiplicación de los “empleos atípicos”²¹.

Mi hipótesis sugiere que tanto en Francia como en España, los actores nacionales – líderes políticos, representantes sindicales y patronales, y expertos en la materia— hicieron ‘uso de Europa’ en el marco de las reformas laborales de esos países, con el objetivo de reforzar sus posiciones ideológicas y afirmar su influencia en dicho proceso. Asimismo, se pretende mostrar cómo la directriz europea durante este periodo –la ‘flexiseguridad’— tuvo un papel protagónico en ambos casos.

Debe mencionarse que se trata de dos países que son antiguos miembros de la Unión Europea²², con un modelo de protección social parecido, aunque uno se consolidó mucho antes que el otro, ya que los años del Franquismo en España representaron una ruptura en la trayectoria social que el país había emprendido a principios del siglo pasado, a la par de muchos países europeos.

Así, Francia pertenece al modelo conservador-corporativista, según la tipología de Esping-Andersen, caracterizado por la obligatoriedad de un seguro social que otorga el Estado, por lo que el sector privado ocupa un lugar marginal en este ámbito. Los beneficios otorgados son generosos y dependen casi enteramente de las contribuciones

²¹ La precariedad se refiere, por un lado, a la ausencia de un “Contrato de duración indeterminada” (CDI) que asegura al empleado estabilidad y seguridad; lo que se observa ahora es el aumento de contratos de duración determinada (CDD) bajo sus diferentes formas. Por otro lado, también se consideran precarios los empleos cuya remuneración no alcanza para tener una vida digna, lo que supone una posición de vulnerabilidad frente a la pobreza (Frédérique Farah, *Approches sociologiques de la France contemporaine*, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, documento de trabajo, 2014).

²² Francia es de los miembros fundadores de la Comunidad del Carbón y del Acero de 1951 y España ingresó a las Comunidades Europeas en 1986.

individuales, por lo que hay un estrecho vínculo entre los derechos sociales y el empleo. Esto propicia que haya una clara diferenciación de estatus social que tienda a prevalecer.²³

Por otro lado, hay toda una discusión académica alrededor de la pertenencia de España a alguno de estos tipos ideales. Mientras que para algunos los sistemas mediterráneos de protección social²⁴ son “conservadores-corporativistas en desarrollo” por el mero hecho de que su Estado de bienestar se empezó a desarrollar a partir de sus procesos de democratización en la década de los años setenta, otros consideran que se trata de un “cuarto mundo del Estado de bienestar” con características propias: ausencia de articulación entre los derechos de bienestar y los mínimos sociales, el importante grado de riesgo social que se deja a la esfera familiar y la iglesia católica, la debilidad administrativa marcada por el clientelismo y la influencia del proceso tardío de democratización sobre el desarrollo del sindicalismo.²⁵

Sin embargo, ambos tipos de Estado de bienestar tradicionalmente se han caracterizado por una considerable protección del empleo y un seguro de desempleo pasivo, principios que se han puesto en entredicho en los últimos años como consecuencia del nuevo paradigma económico y social que se ha ido consolidando en la Unión Europea, cuyas consecuencias sobre los estados miembros son innegables.

²³ G. Esping-Andersen, *op. cit.*, pp. 22 y 27.

²⁴ Generalmente considerados así son España, Italia, Portugal y Grecia.

²⁵ Para más detalles sobre este debate, véase Hélène Caune, “Les États providence sont aussi des États membres. Comparaison des logiques nationales de l’eupéanisation des politiques de l’emploi en France et au Portugal”, *École Doctorale de Sciences Po*, 2013, pp. 84 y 85.

En términos comparativos, el método de la diferencia, propuesto por John Stuart Mill y retomado por Theda Skocpol y Margaret Somers²⁶, servirá de marco de referencia para este trabajo. Se trata de comparar países similares para encontrar el factor que explique los diferentes usos de Europa que hacen los actores nacionales. Francia y España son ambos países miembros de la Unión Europea, a pesar de que uno es más antiguo que otro; tienen un modelo de estado de bienestar parecido si se toma como referencia la tipología de Esping Andersen; el tamaño del país y de la economía es similar. Tienen un problema de desempleo estructural que no han logrado resolver, particularmente en el caso de los jóvenes, cuyas tasas en ambos países duplican las de la población general (véase Anexo 1).

Asimismo, y éste es el principal factor que me llevó a orientar la comparación, ninguno de los dos países recibió paquetes económicos de rescate por parte de la Troika, a diferencia de países como Grecia, Irlanda y Portugal, los cuales estaban estrictamente condicionados bajo este esquema a hacer reformas a sus Estados de bienestar. Por ello, el papel que juega la Unión Europea en los sistemas de protección social de Francia y España no parecería tan evidente como en aquellos tres países, y es justamente el interés de este trabajo estudiar los mecanismos escindidos de esa influencia, en un afán de entenderla no sólo como imposición o restricción, sino como recurso u oportunidad que aprovechan los actores nacionales en el marco de estrategias propias.

²⁶ Theda Skocpol y Margaret Somers, "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 22, núm. 2, 1980, pp. 183-184.

El primer capítulo tiene por objetivo dar cuenta de la interacción creciente que ha habido entre la Unión Europea y sus estados miembros en el ámbito social. Se presentará el marco teórico –‘usos de Europa’— que guiará este trabajo, y se analizará la aparición de nuevos instrumentos de ‘gobernanza suave’ como el Método Abierto de Coordinación. Asimismo, se trazará la construcción y consolidación de un paradigma europeo en términos del empleo y la protección social: la ‘flexiseguridad’. Se busca defender la idea de que ya no es posible estudiar las transformaciones del Estado de bienestar de los países miembros de la Unión Europea sin tomar en cuenta su pertenencia a este ente supranacional, con las implicaciones que supone un proyecto político de esta naturaleza para la acción pública de los estados.

El segundo capítulo está dedicado al caso de Francia. Primero se analizará de qué forma el proyecto de integración europea ha determinado la discusión sobre la necesidad de reformar el mercado laboral. Asimismo, se verá cómo los actores nacionales hicieron ‘uso de Europa’ en el marco de dos reformas laborales (2008 y 2013) que tuvieron por objetivo implementar una ‘flexiseguridad a la francesa’. Los ‘usos de Europa’ en este caso están marcados por un intento persistente de afirmar la autonomía nacional frente a Bruselas, que se expresa en la convicción por preservar el ‘modelo social francés’.

El tercer capítulo se ocupa del caso de España. Se busca ver de qué forma la Unión Europea ha influenciado la trayectoria de las sucesivas reformas laborales que se han implementado desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980. Se verá cómo la evolución del proyecto europeo ha proporcionado a los actores nacionales

recursos y referencias para justificar sus políticas, determinando las transformaciones del Estado de bienestar español en términos del empleo. Asimismo, se verá cómo el modelo de flexiseguridad que se implementó en este país ha producido en los hechos una orientación muy inclinada hacia la flexibilidad, y no ha logrado resolver el problema del desempleo. En este contexto, los ‘usos de Europa’ reflejan el compromiso de España con el proyecto europeo, y al mismo tiempo contribuyen a justificar reformas laborales impopulares, tanto del Partido Socialista Obrero Español como del Partido Popular, en una coyuntura económica particularmente difícil.

Por último, el cuarto capítulo presenta una breve comparación de los dos casos de estudio, con el objetivo de mostrar que se observa un paradigma común en las transformaciones del estado de bienestar —en el ámbito del empleo— en ambos países, en consonancia con las grandes orientaciones europeas. Asimismo, se hará un balance de la implementación de un modelo de flexiseguridad en Francia y España, con resultados muy poco optimistas. Esta última parte cierra con unas breves reflexiones sobre la (des)regulación de los mercados laborales en los dos países; argumento que cambiar las reglas del mercado laboral no ha resuelto el problema del desempleo ni en Francia, ni en España. Finalmente, la conclusión presenta las principales hipótesis y hallazgos de la investigación, dejando abierta la puerta para seguir pensando el estado de bienestar europeo.

Sólo queda aclarar que este trabajo no pretende resolver el problema del (des)empleo en Francia y España ni dar recomendaciones al respecto, sino sólo analizar de qué forma

la Unión Europea juega en la acción pública nacional en este ámbito particular. Dado que a la fecha no se ha vislumbrado la luz al final del túnel de la actual situación económica europea, y mientras los indicadores en términos de empleo no muestren signos de optimismo en estos dos países, me parece pertinente estudiar de qué forma el Estado está protegiendo a sus ciudadanos frente a los riesgos sociales que enfrentan en una coyuntura como la que se vive actualmente.

1.- CONSTRUCCIÓN DE UNA ‘EUROPA SOCIAL’: INTERACCIÓN CRECIENTE DE LOS ÁMBITOS NACIONAL Y SUPRANACIONAL

A finales de la década de los años noventa y principios del 2000 proliferaron los estudios académicos que tenían por objetivo analizar la reforma del Estado de bienestar en Europa.²⁷ A pesar de que este cúmulo de literatura tomaba en cuenta variables de cambio ajenas a la esfera nacional –sobre todo los efectos de las restricciones internacionales sobre la evolución de los sistemas de protección social—, muy pocos trabajos prestaban atención al papel que jugaba la Unión Europea en estos cambios²⁸, incluso cuando algunos autores ya habían advertido una consecuencia de la evolución del proyecto europeo: los Estados de bienestar se habían vuelto “semi-soberanos” en el contexto de su pertenencia a este ente supranacional.²⁹

No obstante, antes de que comenzara el nuevo milenio, todavía había razones para dudar sobre una posible influencia de ‘Europa’ en la evolución de los Estados de bienestar nacionales. El Tratado de Maastricht de 1994 consagró el principio de “subsidiariedad”, según el cual no se permitía una intervención europea en el ámbito social de sus estados miembros a menos que fuera funcional para los propósitos de la integración o aportara un valor añadido a las acciones nacionales.³⁰ Así se reafirmaba la soberanía de los estados en materia social, por lo que las variables internas (nacionales) tendían a ocupar un lugar privilegiado en la literatura sobre el tema.

²⁷ Véase Paolo R. Graziano, Sophie Jacquot y Bruno Palier, “Usages et Européanisation: de l’influence multiforme de l’Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale”, *Politique européenne*, 2 (2013), nº 40, p. 95.

²⁸ *Ibid.*, p. 96.

²⁹ *Loc. cit.*

³⁰ Artículo 5 del Tratado de Maastricht (1994).

Los primeros trabajos que empezaron a poner atención a la variable “Unión Europea” mostraban cierto escepticismo, y tendían a menospreciar o subestimar el papel que ésta pudiera tener en el plano social de sus estados. Uno de sus principales argumentos sugería que de existir dicha influencia, observaríamos una convergencia de los sistemas nacionales de protección social, fenómeno que nunca se produjo. No obstante, se empezó a desafiar cada vez más la ecuación que igualaba integración europea y convergencia, y una nueva forma de concebir la relación entre integración europea y evolución de los Estados de bienestar nacionales comenzó a desarrollarse.³¹

Así, en la última década un número creciente de autores³² ha destacado la importancia de “tomar en cuenta los vínculos entre integración europea, políticas europeas y políticas nacionales para poder analizar todos los aspectos de la transformación de los Estados de bienestar”³³. La teoría de la europeización³⁴ empieza a florecer en este contexto, motivada por la idea, cada vez más aceptada dentro de la literatura, que pregona una interrelación creciente entre los niveles nacional y supranacional en el ámbito de la protección social.³⁵

³¹ Paolo R. Graziano *et. al.*, art. cit., p. 96.

³² Para una revisión de esta literatura, ver Sophie Jacquot, “National Welfare State Welfare Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages”, *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, RECOWE Publications, Dissemination and Dialogue Centre, REC-WP, enero de 2008.

³³ Paolo R. Graziano *et. al.*, art. cit., p. 96.

³⁴ El concepto se refiere a “la transformación de una variable en el plano nacional para adaptarse a un modelo, lógica o restricción europea” (Sophie Jacquot y Cornelia Woll, “Usage of European Integration-Europeanisation from a Sociological Perspective”, *European Integration online Papers (EIoP)*, 2003, vol. 7, nº12, p. 2).

³⁵ Jon Kvist y Saari Juho, *The Europeanisation of Social Protection*, Bristol, The Policy Press, 2007, cit. por Paolo Graziano *et. al.*, art. cit., p. 97.

Sin embargo, los primeros trabajos sobre la europeización de las políticas sociales tienden a considerar que se trata de un “proceso descendente, y restringen su análisis a la influencia de las políticas de la Unión Europea sobre las políticas nacionales, de tal forma que sólo proporcionan información limitada sobre los mecanismos y las diferentes transformaciones que tienen lugar en el plano nacional”³⁶. La impresión de que la Unión Europea “estaba jugando” de otras formas en el espacio de sus estados miembros llevó a revalorizar una pieza del rompecabezas que había sido ignorada o subestimada hasta entonces: los actores nacionales.

³⁶ Paolo Graziano *et. al*, art. cit., p. 97.// Se trata de una literatura marcada por las “presiones de adaptación” producidas por la integración europea y la idea de que hay una “inadecuación” (*misfit*) entre las demandas europeas y las políticas nacionales (véase Héléne Caune, “Les États providence sont aussi des États membres. Comparaison des logiques nationales de l’européanisation des politiques de l’emploi en France et au Portugal”, École Doctorale de Sciences Po, 2013, pp. 58 y 59).

1.1 EUROPA ‘A LA CARTA’: LOS ACTORES NACIONALES COMO FACTOR CLAVE DE LA EUROPEIZACIÓN

En el contexto de una literatura sobre la transformación de los Estados de bienestar europeos marcada por la dinámica institucional del cambio³⁷, Sophie Jacquot y Cornelia Woll propusieron un enfoque novedoso para estudiar el tema desde la trinchera de la sociología política, cuyo objetivo primordial era insistir en el papel que jugaban los actores nacionales y los efectos de su comportamiento en el corazón del proceso de la integración europea.³⁸

Su propuesta teórica parte del supuesto de que las presiones de la Unión Europea no producen efectos similares en los diversos Estados de bienestar de los países que pertenecen a dicho ente supranacional. El análisis a nivel nacional permite comprender la especificidad de cada caso y evitar generalizaciones sin fundamento. Además, las autoras advierten sobre la trampa de entender la influencia europea como una imposición de ‘Bruselas’ sobre un estado miembro.³⁹ Sugieren, por el contrario, no pensar sólo en términos de “adaptación a”, sino de “uso de” el proceso de integración europea para entender las transformaciones en el plano nacional.⁴⁰

³⁷ Véase *ibíd.*, pp. 30-40.

³⁸ Sophie Jacquot y Cornelia Woll, “Usage of European Integration-Europeanisation from a Sociological Perspective”, *European Integration online Papers (EIoP)*, 2003, vol. 7, nº12, p. 5.

³⁹ Como se mencionó anteriormente, los planes de austeridad de la Troika (Fondo Monetario Internacional, Comisión Europea y Banco Central Europeo) otorgados a Grecia, Irlanda y Portugal en 2011 permitirían matizar este argumento.

⁴⁰ Sophie Jacquot y Cornelia, “Usage of European...”, art. cit., pp. 3-4.

El término ‘uso’, en el contexto de este marco conceptual, se refiere a las “prácticas e interacciones políticas que se ajustan y redefinen mediante la apropiación de la Unión Europea como un conjunto de oportunidades, ya sea institucionales, ideológicas, políticas u organizacionales”⁴¹. Así, los actores nacionales representan el filtro clave de la influencia europea que pueda haber o no en un proceso de reforma; son ellos quienes, haciendo ‘uso’ de Europa, se apropian de los recursos, referencias e instrumentos desplegados por las instituciones europeas para transformarlos en acciones políticas, siempre en el marco de estrategias propias.⁴²

Siguiendo esta lógica, puede entenderse que una medida europea no tendrá efecto alguno si no hay un actor nacional que se apropie de ella y la inserte en el plano nacional. Por ello, el abanico de oportunidades ofrecido ‘desde Bruselas’ representa una condición necesaria, pero no suficiente, para que se produzca un ‘uso’⁴³. No obstante, señalan las autoras, el ‘uso’ no necesariamente conlleva una influencia y no implica resultados automáticos, pues las fallas siempre son posibles y deben tomarse en cuenta.⁴⁴

De alguna forma, este nuevo ángulo para estudiar el tema estaba dando una respuesta a quienes, a finales de la década de los años noventa, sospechaban la presencia de la Unión Europea en el terreno social de sus miembros, pero se preguntaban por qué no se había producido entonces una convergencia de los Estados de bienestar nacionales. Efectivamente, la Unión Europea empezaba a jugar un papel en este ámbito, pero los

⁴¹ *Ibid.*, p.4.

⁴² Paolo Graziano *et. al.*, art. cit., p. 97.

⁴³ Sophie Jacquot y Cornelia Woll, art. cit., p.4.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

actores nacionales, subestimados en la literatura, constituían un filtro clave de esa intervención, que tenía resultados muy distintos en cada caso: se hacía ‘uso de Europa’ de diferentes maneras.

Para esclarecer su argumento, las autoras elaboran una tipología de acuerdo a los recursos y función que cumplen los distintos usos de Europa (cuadro 1), que a su vez corresponden a una etapa del proceso de reforma. Así, el uso cognitivo se aprecia en el momento en que se problematiza un asunto público, se definen ideas para discutirlo y se sugieren alternativas para resolverlo; el uso estratégico se refiere al proceso general de toma de decisión y el uso de legitimación tiene lugar cuando debe hacerse pública una decisión tomada.⁴⁵ No obstante, Helène Caune propone no subestimar el hecho de que se pueda encontrar un ‘uso’ en una fase del proceso en la que comúnmente no se observa, pues eso debilitaría el carácter dinámico del enfoque. Así, el uso de legitimación podría utilizarse en el momento en que se proponen soluciones a un problema más que en la etapa post-decisión.⁴⁶

⁴⁵ Sophie Jacquot y Cornelia Woll, art. cit., p. 7.

⁴⁶ Helène Caune, *op. cit.*, p. 66.

Cuadro 1: Usos de Europa

	Recursos utilizados	Tipo de actores	Función
Uso cognitivo	-Ideas, datos, <i>expertise</i>	- <i>Entrepreneurs</i> políticos -Grupos de interés -Redes de política pública - <i>Think tanks</i>	-Comprensión e interpretación de un tema político. -Elaborar marco para definir y deliberar sobre un problema público. -Persuadir en el marco de la discusión de una política.
Uso estratégico	-Legales -Financieros -Institucionales	-Actores en los niveles nacional/supranacional, gubernamentales y no gubernamentales	-Transformación de recursos en prácticas políticas con el fin de perseguir objetivos específicos.
Uso de legitimación	-Figuras discursivas con referencias europeas -Mecanismos de <i>blame avoidance</i>	-Políticos	-Justificar y legitimar una decisión política (generalmente destinados a la opinión pública).

*Fuente: Elaboración propia a partir de Sophie Jacquot y Cornelia Woll, "Usage of European Integration-Europeanisation from a Sociological Perspective", *European Integration online Papers (EIoP)*, 2003, vol. 7, nº12, pp. 6 y 7.

El uso cognitivo se apoya sobre todo en el campo de las ideas, en los elementos retóricos que participan en el marco de la discusión de un problema público, sirviendo como mecanismo de definición (*framing*) de una política, pero también como instrumento de persuasión para hacer valer un punto de vista sobre otros, y promover ciertas interpretaciones más que otras.⁴⁷ Muchas veces hay recursos europeos de este tipo que sirven para reforzar las orientaciones de los actores nacionales y afianzar su poder dentro de equilibrios establecidos en el plano nacional.⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*, p. 56.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 23.

En cuanto al uso estratégico, los objetivos que persiguen los recursos utilizados en este marco normalmente tienen que ver con la intención de querer influir en una decisión política o modificar el margen de maniobra que existe alrededor de ella, ya sea incrementando la capacidad de acción propia o aumentando el número de instrumentos políticos disponibles.

Por último, el uso de legitimación resulta particularmente útil cuando una política debe ser anunciada, pues se trata de buscar apoyo entre la opinión pública. El uso de figuras discursivas es muy común; se habla en nombre del “interés europeo”, las “restricciones europeas” o la “aplicación de los criterios de Maastricht” para justificar decisiones políticas.⁴⁹ Puede apreciarse entonces cómo los actores involucrados en un proceso nacional de reforma llegan a proponer soluciones políticas que no habían contemplado antes por el hecho de que éstas no contaban con un crédito político suficiente para ser aprobadas.⁵⁰

A contracorriente de los primeros trabajos académicos sobre el fenómeno de la europeización, esta propuesta teórica resulta particularmente útil para los propósitos del presente trabajo porque permite entender la influencia europea no sólo como restricción o imposición sobre un estado, sino como un abanico de opciones y oportunidades que se despliega ante los actores nacionales, permitiéndoles reforzar sus intereses y consolidar sus estrategias.

⁴⁹ Paolo Graziano *et. al*, art. cit., pp. 103-104.

⁵⁰ Hélène Caune, *op. cit.*, p. 23.

Una última consideración respecto al marco teórico: dentro de la corriente de la europeización, hay una serie de trabajos que se concentran en la transferencia de las políticas nacionales al nivel europeo, una perspectiva que insiste en la forma en que las instituciones europeas se inspiran en políticas existentes en el plano nacional de sus estados miembros, al tiempo que los actores nacionales elaboran estrategias para transferir dichas políticas al ámbito supranacional en un proceso ascendente (*upload*).⁵¹ Se ha observado que son sobre todo los actores nacionales de los ‘países continentales’ – Francia, Alemania y Holanda— los que buscan participar activamente en el nivel europeo para poder modificar la agenda política de la Unión Europea, al tiempo que reivindican ante su opinión pública una influencia importante sobre ‘Europa’, presentándose como *policy-shapers* más que como *policy-takers*.⁵² Si bien el presente trabajo va a limitarse a la dirección inversa del proceso, es decir, a la apropiación por parte de los actores nacionales de los recursos europeos, no debe olvidarse que se trata de un proceso bidireccional.

⁵¹ *Ibíd.* p. 62.

⁵² Paolo Graziano *et. al*, art. cit., p. 106.

1.2 EL EMPLEO EN LA AGENDA EUROPEA Y LA CONSOLIDACIÓN DEL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN

Si bien el tratado de Maastricht había consagrado el principio de ‘subsidiariedad’, a partir del Tratado de Ámsterdam (1997) la promoción del empleo se vuelve una ‘cuestión de interés común’, por lo que la competencia de la Unión Europea es complementaria a aquella de los estados miembros (que siguen siendo los únicos responsables de las políticas de empleo), con el objetivo de elaborar una ‘estrategia coordinada’ en este ámbito.⁵³ Esta idea va a reafirmarse en la Estrategia de Lisboa, que inaugura el nuevo milenio al perfilar “un nuevo objetivo estratégico para el decenio que viene: llegar a ser la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de tener un crecimiento económico durable acompañado de un mejoramiento cuantitativo y cualitativo del empleo, además de mayor cohesión social”⁵⁴. En términos numéricos, la estrategia plantea realizar esfuerzos ambiciosos: alcanzar en 2010 el 70% en la tasa de empleo (contra 61% en 2000) y 60% en la de mujeres (contra 51% en 2000)⁵⁵. Pero la novedad radica en que también se da prioridad a la calidad del empleo: esa década va a estar marcada por los debates sobre la tasa de empleo en términos de los contratos de tiempo completo.⁵⁶

⁵³ Véase Erhel, Christine, “La coordination européenne des politiques de l’emploi: un essoufflement depuis 2005?”, *Formation Emploi*, 2011, n° 116, p. 5-7.

⁵⁴ Artículo 5 del documento “Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo del 2000” (<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/Estrategia%20de%20Lisboa.pdf>), consultado el 21 de enero de 2015.

⁵⁵ Artículo 30, *loc cit.*

⁵⁶ La proliferación de los empleos atípicos (de tiempo parcial, temporales) había empezado a causar cierta preocupación entre las élites europeas, lo que propiciaría que cambiaran también las formas de evaluación en este ámbito (Helène Caune, “Cadrage européen et (re)cadrage national: l’exemple de la flexicurité”, *Quaderni*, Hiver 2012-2013, n° 80, p. 28).

La idea de que el Estado de bienestar era una responsabilidad exclusiva de los estados miembros empezaría a verse cuestionada. La aparición de instrumentos de ‘gobernanza suave’ marcaría una nueva etapa en la forma de hacer política social desde Bruselas. Anteriormente, el método tradicional de legislación europea se concentraba en las ‘directivas’ -políticas jurídicamente obligatorias para los estados miembros⁵⁷- y la jurisprudencia comunitaria. La irrupción de estos nuevos métodos va a resultar particularmente interesante si se toma en cuenta la tradicional y permanente reticencia de los estados para delegar competencias a la Unión Europea en materia social.

Así, en el marco del Consejo Europeo de Lisboa, llevado a cabo en marzo del 2000, se consolida un nuevo instrumento en la historia de las políticas europeas: el Método Abierto de Coordinación, cuya función no consistirá en producir normas jurídicas en sentido estricto, sino promover la coordinación de objetivos generales a partir de líneas directrices definidas a nivel europeo en materia social.⁵⁸ Se trata de un instrumento ‘suave’, que no va a traducirse en una imposición sobre los estados miembros, pero que de todas maneras tendrá influencia sobre ellos. La diferencia fundamental con la

⁵⁷ Se trata de políticas comunitarias que la Comisión Europea decide, planifica y financia; los estados miembros están obligados a integrarlas a su legislación nacional. Entre 1974 y 1980 se desarrolló una serie de estas normas europeas en el terreno social, particularmente en el terreno del empleo, la salud y la seguridad en el mercado laboral (Bruno Palier, “L’Europe et les États-providence”, *Sociologie du travail*, 2009, nº 51, p. 526).

⁵⁸ El Método Abierto de Coordinación se había inaugurado con el ámbito del empleo desde 1997, en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo. Pero en el año 2000, por medio de este instrumento, van a integrarse a la agenda europea los ámbitos tradicionales del estado de bienestar: las pensiones, la salud y la lucha contra la exclusión social (*Ibid.*, p. 529).

legislación europea tradicional radica en que “más que formal y jurídica, la restricción es política, normativa y cognitiva”⁵⁹.

El funcionamiento del Método Abierto de Coordinación es el siguiente: cada 3 años, los estados miembros y la Comisión Europea definen conjuntamente ciertas líneas directrices. Éstas identifican objetivos específicos –definidos a partir de indicadores cualitativos y cuantitativos- que deben seguirse tanto en el plano europeo como nacional. Todos los años, cada estado entrega a la Comisión Europea un Programa Nacional de Reforma (PNR) en el que presenta las medidas nacionales puestas en marcha para seguir los objetivos de las líneas acordadas. Estos documentos son evaluados por la Comisión, quien da recomendaciones para el año siguiente.⁶⁰

A partir de la evaluación del progreso nacional, la Comisión Europea identifica las ‘buenas prácticas’ (*benchmarking*) con el fin de promoverlas entre los estados miembros, contribuyendo a desarrollar la “*co-pétition*”, término que alude a la cooperación y competencia entre los sistemas de protección social.⁶¹ Es importante mencionar que en la mayoría de los casos no se busca la armonización o convergencia de las políticas, sino sólo la coordinación de los objetivos que deben perseguirse, dejando cierto margen de maniobra a los estados para elegir los métodos que van a emplearse para alcanzar las metas definidas.

⁵⁹ Helène Caune, Sophie Jacquot y Bruno Palier, “Social Europe in Action: The Evolution of EU Policies and Resources”, *The UE and the Domestic Politics of Welfare State Reforms: Europa, Europae*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 19-47, cit. por Helène Caune, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁰ Helène Caune, art. cit., pp. 27 y 28.

⁶¹ *Ibid.*, p. 28.

Hay cierta ‘funcionalidad política’ de la ‘gobernanza suave’, ya que el establecimiento de objetivos comunes generales permite legitimar la permanencia de sistemas sociales muy diferentes.⁶² Así, este tipo de instrumentos “proporcionan a los actores un marco general, aunque suficientemente ambiguo, que pueden interpretar para incrementar su discreción política”⁶³. Por ello resulta particularmente interesante estudiarlos bajo el enfoque de ‘usos de Europa’, pues además de que son los actores quienes en última instancia deciden utilizar este tipo de métodos o no, un amplio margen de maniobra les es otorgado si deciden hacerlo.⁶⁴

Los alcances de este instrumento parecen modestos si se comparan con los métodos tradicionales de gobernanza de la Unión Europea. Sin embargo, es importante mencionar que se debe evaluarlos en función de sus respectivos alcances: mientras que “los ‘métodos duros’ están destinados a influir la legislación nacional, los ‘métodos suaves’ tienden [a hacerlo] sobre los procesos cognitivos y políticos, lo que no impide cambios importantes, sobre todo en las agendas políticas, los modelos, los procedimientos o incluso los programas políticos en sí mismos”⁶⁵.

⁶² Laulom, Sylvaine et Florence Lefresne, “Dessin et destin de quatre arrêts de la Cour de Justice des communautés européennes. Peut-on maintenir la spécificité des modèles sociaux en Europe?”, *La Revue de l’IRES*, 4 (2009), n° 63, p. 128.

⁶³ Sophie Jacquot y Cornelia Woll, art. cit., p. 6.

⁶⁴ S. Jacquot y C. Woll, en el texto de presentación de su teoría sobre los usos de Europa, mencionan que aunque es evidente que su enfoque puede aplicarse al estudio de la gobernanza suave, también puede utilizarse, aunque en menor medida, para analizar procesos jurídicos, como las directivas o las sentencias de la Corte de Justicia de la Unión Europea, ya que la mediación de los actores políticos no está ausente y la influencia de una medida jurídicamente obligatoria no es automática (*loc. cit.*).

⁶⁵ J. Zeitlin, “Introducción” en M. Heindrich y J. Zeiltlin, *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London, Routledge, 2009, pp. 1-9, cit. por Hélène Caune, *op. cit.*, p. 69.

El tema del empleo es un buen ejemplo para ver cómo se está produciendo una nueva forma de interacción entre los niveles nacional y supranacional, en un ámbito que recelosamente había sido defendido como parte de la soberanía de los estados. Si bien las esferas nacionales siguen siendo el espacio principal de resolución de problemas públicos en términos de protección social, éstas ya no pueden considerarse como espacios cerrados, como sugiere Helène Caune.⁶⁶ Si se quiere entender cabalmente las transformaciones de los Estados de bienestar de los países que conforman la Unión Europea, sobre todo a inicios de este nuevo milenio, debe tomarse en cuenta más que nunca un hecho innegable: los Estados de bienestar europeos son también Estados miembros.⁶⁷

El Método Abierto de Coordinación es particularmente importante en este trabajo. Como se verá más adelante, no sólo fungió como instrumento para la construcción de un paradigma europeo en términos de Estado de bienestar y empleo –la ‘flexiseguridad’—, sino que constituyó una plataforma para promover dicho modelo entre los estados miembros, representando un recurso más a disposición de los actores nacionales en un momento en que la reforma al mercado de trabajo parecía un imperativo para países como Francia y España.

⁶⁶ Helène Caune, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 82 y 83.

1.3 CONSTRUCCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE UN PARADIGMA EUROPEO: LA ‘FLEXISEGURIDAD’

Desde la década de los años ochenta se ha intentado buscar un equilibrio entre dos nociones del mercado laboral que se encuentran en las antípodas del espectro económico, social, ideológico y hasta geográfico: la solidaridad social europea y la flexibilidad económica de cuño estadounidense.⁶⁸ Así, en esos años,

para muchos de los que criticaban los estados de bienestar europeos desde la defensa del libre mercado, el problema principal al que se enfrentaba Europa no era la escasez de población, sino la rigidez económica. No se trataba de que no hubiera, o que no fuera a haber, trabajadores suficientes: el problema era que, al existir demasiadas leyes para proteger los salarios y empleos o para sufragar subsidios de paro y pensiones de jubilación tan elevados, no había realmente incentivos para trabajar. Si se trataba esta ‘inflexibilidad del mercado de trabajo’ y se reducían o privatizaban las costosas prestaciones sociales, podría entrar más gente en el mercado laboral, se aliviaría la presión sobre empresarios y contribuyentes, y la ‘euroesclerosis’ podría superarse.⁶⁹

Dos décadas después, el discurso no ha cambiado mucho, aunque las circunstancias sí sean muy distintas. El contexto internacional de creciente competencia económica, añadido a la coyuntura de integración europea, ha promovido un discurso centrado en la necesidad de reformar o modernizar –hacer más eficaz y competitivo– el Estado de bienestar europeo.⁷⁰ En un artículo de 2006, André Sapir⁷¹, un reconocido economista belga, afirmaba que los Estados de bienestar europeos –particularmente los modelos

⁶⁸ Véase Tony Judt, *Postguerra*, México, Taurus, 2011, pp. 1132-1335.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 1130.

⁷⁰ Véase André Sapir, “Globalization and the Reform of European Social Models”, *JCMS*, 2006, vol. 44, n°2, pp. 1-8.

⁷¹ André Sapir fue asesor de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea entre 1999 y 2004.

continental y mediterráneo- representaban una carga demasiado pesada para el Mercado Común y la Unión Monetaria frente al reto de la globalización, y que de no reformarse, estarían amenazando la existencia misma de la Unión Europea.⁷² De igual manera, en 2007 Anthony Giddens argumentaba que el futuro de Europa y la continuidad de la Unión Europea como una de las principales fuerzas del mundo dependían de la capacidad de sus estados miembros para llevar a cabo las reformas necesarias a sus modelos sociales, especialmente en sus mercados laborales.⁷³

Por otro lado, el intento por encontrar un equilibrio entre flexibilidad y seguridad ha llevado a contraponer los principios y el funcionamiento de los sistemas de protección social europeos. Así, algunos consideran que este esfuerzo remite a un “relineamiento” de la integración europea que permite articular la ambición social de los Estados de bienestar continentales con la primacía de la competencia de los Estados de bienestar anglosajones.⁷⁴

En este debate histórico e ideológico se inserta el concepto ‘flexiseguridad’, un neologismo que en principio no es atribuible a la Comisión Europea. Se trata de un término que acuñó el sociólogo holandés Hans Adriaansens en la década de los años noventa para demostrar cómo se podía transitar de la seguridad del empleo (*job security*) a la seguridad del proceso de contratación (*employment security*).⁷⁵ Además, las primeras

⁷² André Sapir, art. cit., p. 8.

⁷³ Anthony Giddens, *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós, 2007, p. 12.

⁷⁴ Andreas Antoniadis, “Social Europe and/or global Europe? Globalization and flexicurity as debates on the future of Europe”, *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (3), 2009, cit. por Helène Caune, art. cit., p. 28.

⁷⁵ Helène Caune, art. cit., p. 28.

políticas de flexiseguridad se implementaron en Holanda, en 1999. Estas reformas facilitaron la utilización de contratos atípicos por parte de los empleadores y contribuyeron a la flexibilización de los empleos temporales, proponiendo que éstos incluyeran derechos similares a los que garantizaban los contratos “estándar”⁷⁶.

Los positivos resultados que las reformas tuvieron sobre la tasa de desempleo holandesa inmediatamente llamaron la atención de académicos, organizaciones internacionales y de la Comisión Europea.⁷⁷ A principios del nuevo milenio, los reportes de esta última institución en la materia proponen una reorientación de las prioridades en materia del empleo hacia la flexibilización de los mercados laborales, así como una articulación más estrecha entre el empleo y la orientación de la política macroeconómica.⁷⁸

Así, en la década del 2000, la Comisión Europea va a empezar a formular su propio modelo de flexiseguridad. Apoyándose en uno de los pilares del Método Abierto de

⁷⁶ Los contratos estándar son contratos indefinidos. El “Acta sobre la Flexibilidad y la Seguridad” entró en vigor el 1 de enero de 1999, completando el “Acta sobre las agencias de empleos *intérimaires* de 1998 (F.A.G. Butter y R.H.J. Mosch, *The Dutch miracle: institutions, networks and trust*, VU Universidad de Amsterdam, 2001), cit. por Helène Caune, art. cit., p. 28).

⁷⁷ Ese año, los rápidos resultados de la reforma habían hecho posible una tasa de desempleo de tan sólo 4%, mientras que era de 6.7% en 1997 y de 14% en 1983. No obstante, a la luz de la investigación sobre el “milagro holandés”, pronto se hicieron evidentes los vicios de un sistema que facilitaba la generalización de los contratos atípicos y la flexibilización de los empleos temporales (Helène Caune, art. cit., p. 28).

⁷⁸ Con la llegada de José Manuel Barroso a la Comisión Europea se produjo un nuevo equilibrio orientado hacia los discursos de los actores económicos sobre los problemas estructurales de los mercados laborales y la protección social. Como ejemplo de este ‘cambio de tono’ están dos reportes elaborados bajo la dirección de Wim Kok. El primero: *Jobs, Jobs, jobs* (2003) va en la línea de la Estrategia Europea del Empleo, con el objetivo de seguir trabajando en la segmentación de los mercados laborales y la calidad del empleo. Por el contrario, *Facing the challenge* (2004) toma una posición muy clara en favor de reformas estructurales más agresivas en la dirección de flexibilizar los mercados laborales, lo cual inquieta mucho a la Confederación Europea de Sindicatos (véase Jean-Claude Barbier, “‘Stratégie de Lisbonne’: les promesses sociales non tenues”, *Documents de Travail du Centre d’Économie de la Sorbonne*, pp. 8-9, disponible en <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/CES2010/10018.pdf>).

Coordinación –recurrir a indicadores y comparaciones nacionales- esta institución europea va a inspirarse en el caso danés para construir un nuevo paradigma económico. En 2005, Dinamarca registra la tasa más alta de empleo (75.9%)⁷⁹ a nivel europeo y su desempeño en ese ámbito constituye, con respecto al caso holandés, una alternativa política más interesante en el marco de los objetivos de la Comisión Europea. Ésta elabora un diagnóstico según el cual el ‘triángulo de oro’ de la flexiseguridad danesa, cuyas tres puntas son flexibilidad, seguridad y activación, va a representar “una alternativa socialdemócrata al neoliberalismo, susceptible de convencer a los sindicatos”⁸⁰.

La flexiseguridad danesa había llamado mucho la atención los últimos años tanto en el ámbito nacional como internacional. Su modelo se hizo popular bajo la noción de un ‘triángulo de oro’, que hace referencia a la facilidad de las empresas para contratar y despedir, una compensación salarial elevada en caso de desempleo (hasta 85% para los salarios más bajos y por una duración de 4 años) y una política activa del mercado de trabajo, centrada en la formación continua. El sistema permite un nivel de movilidad muy elevado sin que los trabajadores pierdan la certidumbre del ingreso. Sin embargo, como afirma Katrine Sondergard, esta dinámica no puede aislarse de las características del mercado laboral danés de las que forma parte; es decir, sin el sistema de negociaciones

⁷⁹ Población 15-64 años, *Eurostat*, 2005, cit. por Helène Caune, art. cit., p. 29.// Es importante mencionar que desde el Consejo Europeo de marzo de 2000 en Lisboa, el indicador primordial de la Estrategia Europea para el Empleo (SEE) es la tasa de empleo, que aunque es compatible con la disminución del desempleo, no significa lo mismo. La tasa de empleo no busca nada más que la población activa esté empleada, sino que personas inactivas (jóvenes, estudiantes, amas de casa, *pre-retraités*, etc.) pasen a formar parte de la población activa. Así, a diferencia de la tasa de desempleo, la tasa de empleo incorpora políticas dirigidas al conjunto de la población en edad de trabajar (Gilles Raveaud, “La Stratégie européenne pour l’emploi: une politique d’offre de travail”, *Travail et Emploi*, n° 107, Julio-septiembre de 2006, p. 8).

⁸⁰ Helène Caune, art cit., p. 29.

colectivas –que no está regulado por la ley más que de forma muy limitada— y el diálogo entre los interlocutores sociales –únicamente empresarios y sindicatos, ya que el gobierno no interviene—, dicha dinámica probablemente nunca se hubiera desarrollado y no podría funcionar.⁸¹

Durante las décadas de los años ochenta y noventa, se produjo un debate muy activo en varios países europeos sobre la flexibilización de los mercados laborales, y la respuesta más común de los sindicatos fue una fuerte resistencia al intento de sus gobiernos para hacer más flexible la regulación. En este contexto, es interesante constatar que en el movimiento sindical danés –cuya tasa de adhesión de los empleados ronda el 80%, una de las más altas de Europa— se observa una aceptación general de una regulación relativamente flexible. Hay un diálogo constructivo entre empresarios y sindicatos, caracterizado por la confianza mutua, que permite una relación fundada sobre el consenso más que el conflicto: la flexibilidad no es un tema explosivo para los empleados daneses, las organizaciones sindicales reconocen las necesidades de flexibilidad de las empresas y el empresariado estima que los medios de flexibilidad presentes en el mercado de trabajo danés son suficientes.⁸²

Así, Katrine Sondergard llega a la conclusión de que el equilibrio constructivo y razonable que se logra entre flexibilidad y seguridad no puede desligarse del contexto institucional específico en que opera la flexiseguridad danesa, y por lo tanto no es un modelo exportable. No obstante, aclara que la lógica y la idea de la flexiseguridad pueden

⁸¹ Katrine Sondergard, “La flexicurity danoise – et tout ce qui l’entoure”, *Chronique internationale de l’IRES*, 2008, n° 110, p. 43-46.

⁸² *Ibid.*, p. 45-49.

reproducirse en otros mercados laborales, pero habrá que construir el equilibrio entre seguridad y flexibilidad en función de la situación institucional y cultural de cada uno.⁸³

Es el caso danés el que va a servir de referencia a la Comisión Europea para construir su propio modelo de flexiseguridad. De acuerdo al carácter bidireccional de los ‘usos de Europa, se trata de un proceso de *uploading* (véase Cap. 1; 1.1), ya que en este caso son los actores europeos quienes van a inspirarse en un caso nacional para llevarlo al espacio político supranacional.

El modelo europeo de flexiseguridad refleja la intención de reconciliar dos elementos que tradicionalmente se han considerado incompatibles: la flexibilidad de los mercados laborales y la seguridad de los empleados.⁸⁴ Formalmente, el modelo se definió en una Comunicación de la Comisión Europea de 2007, titulada “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad”⁸⁵, y está constituido por cuatro elementos entre los que debe establecerse un equilibrio en el plano nacional, siempre en función del contexto político e institucional de los estados miembros. Los componentes son: 1) disposiciones contractuales flexibles y fiables, 2) estrategias globales de aprendizaje permanente, 3) políticas activas del mercado laboral eficaces⁸⁶ y 4) sistemas de seguridad social modernos.

⁸³ *Ibid.*, p. 50.

⁸⁴ Helène Caune, art. cit., p. 25.

⁸⁵ “Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad”, *Comunicación de la Comisión Europea*, núm. 359, 2007 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:ES:PDF>).

⁸⁶ Podría parecer una mala traducción, pero esta frase está tomada literalmente del documento de la Comisión Europea de la cita anterior, página 6.

Helène Caune argumenta que en realidad, el intento de equilibrar dos principios opuestos en el primer componente no se logra, y la balanza se inclina en favor del primer elemento: la flexibilidad de las disposiciones contractuales.⁸⁷ Por otro lado, afirma que la esencia de este nuevo paradigma puede reducirse al desarrollo de la flexibilidad externa de las empresas, es decir, a la flexibilidad de la protección del empleo o flexibilidad funcional⁸⁸ y a la activación de las políticas de los mercados laborales.⁸⁹

De igual manera, es interesante constatar cómo estos dos componentes –seguridad y flexibilidad—aparentemente contradictorios reflejan posiciones opuestas de los actores político-administrativos de la Comisión Europea. Así, los que pertenecen a la Dirección General de Economía y Finanzas tradicionalmente son más favorables a la liberalización, la desregulación y la flexibilización, mientras que aquellos que forman parte de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales tienden a inclinarse hacia el modelo socialdemócrata, al tiempo que insisten en el papel que tiene la protección social en el proceso de crecimiento económico.⁹⁰

Resulta pertinente analizar la construcción de este modelo porque las orientaciones políticas y económicas que se desarrollan en el seno de la Comisión Europea se han convertido en un *point de passage obligé* para los actores nacionales.⁹¹ Sin embargo, no

⁸⁷ Afirma que “el aparente consenso del neologismo esconde en realidad el desequilibrio de los dos ejes que propone conciliar” (Helène Caune, *op. cit.*, p. 44).

⁸⁸ Es importante mencionar que existen varios tipos de flexibilidad: funcional, del tiempo de trabajo y de salarios (Véase J. Atkinson, *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, Brighton, Institute of Manpower Studies, 1985, cit. por Helène Caune, *op. cit.*, p. 41). No obstante, como ya se explicó antes, este trabajo va a concentrarse sólo en el primer tipo, que es el que está incluido en el modelo europeo.

⁸⁹ Helène Caune, *op. cit.*, p. 44.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 44-45.

⁹¹ *Ídem.*, art. cit., p. 26.

debe soslayarse el hecho de que éstos no asumen una actitud pasiva frente a las directrices europeas y logran “conservar una parte esencial de su autonomía para definir las políticas que les permiten realizar su propio equilibrio entre flexibilidad y seguridad”⁹². De tal forma que el modelo, en tanto estrategia política, va a terminar siendo en sí mismo flexible, pues su objetivo va a “poder ser adaptado en función de los contextos políticos e institucionales nacionales, de las orientaciones de sus dirigentes y de los compromisos que ellos logren definir en el plano nacional”⁹³.

Este modelo, que se cristaliza en el Libro Verde de la Comisión Europea⁹⁴, en buena medida se construyó en el marco del Método Abierto de Coordinación: entre análisis de indicadores y comparaciones nacionales, se identificó el caso danés como un *benchmark* que contribuyó en su formulación. De igual manera, este instrumento de gobernanza suave servirá para difundir la directriz entre los estados miembros a modo de recomendación, en un contexto en el que está presente la incansable necesidad de reformar el Estado de bienestar y el mercado laboral frente al desafío de la globalización y la creciente competencia económica que lo acompaña.⁹⁵

⁹² *Ibid.*, pp. 30-31.

⁹³ *Ídem.*, *op. cit.*, p. 45.

⁹⁴ “Livre Vert. Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle”, COM (2006) 708 Final (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52006DC0708>). En el Libro Blanco se expresa la posición de la Comisión Europea, mientras que el Libro Verde ya indica que hubo una negociación con los grupos de interés.

⁹⁵ Hay una amplia literatura que muestra cómo la globalización y la creciente competencia económica han propiciado una “carrera hacia el fondo” de los estándares sociales, es decir, bajar los costos laborales en aras de la rentabilidad económica, y en ese sentido la globalización representa un desafío al Estado de bienestar. A modo de ejemplo puede verse Nita Rudra, *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries. Who really gets hurt?*, Cambridge, University Press, 2008.

Si bien la flexibilización de los mercados laborales y la activación del seguro de desempleo se observan en varios países europeos desde la década los años noventa,⁹⁶ el nuevo milenio va a ser testigo de la afirmación y consolidación de esta tendencia. Según Bruno Palier, si se presta atención a la evolución de las reformas estructurales [en el ámbito social] de la década del 2000 en Europa continental, se advertirá que éstas siguen una orientación similar, incluso si los caminos siguen siendo muy diferentes: “pareciera que cada régimen de protección social buscara adaptar su sistema al nuevo paradigma de política económica”⁹⁷.

Sophie Jacquot ha apuntado que la coyuntura que enfrenta Europa con la crisis económica de 2008 proporciona un nuevo contexto cuya influencia sobre los usos europeos por parte de las élites políticas nacionales merece ser evaluada.⁹⁸ Como se verá más adelante, el modelo de flexiseguridad va a estar presente en las reformas laborales de Francia y España estos años. El objetivo de esta investigación es analizar de qué forma los actores nacionales de estos dos países hicieron ‘uso de Europa’ –utilización de recursos, instrumentos y referencias— en el marco de estos procesos de acción pública.

⁹⁶ Véase Helène Caune, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁷ Bruno Palier, *art. cit.*, p. 532.

⁹⁸ Sophie Jacquot, “Les effets de l’eupéanisation dans le domaine social”, *Politique Européenne*, núm. 40, pp. 9-21, *cit.*, por Helène Caune, *op. cit.*, p. 67.

2.- LA AFIRMACIÓN DE AUTONOMÍA FRENTE A BRUSELAS: EL CASO DE FRANCIA

Depuis le Marché Unique et le Traité de Maastricht, on peut dire que plus que jamais la France a associé son avenir à la construction européenne, et on peut plus considérer l'Europe comme relevant des affaires étrangères; c'est devenue une affaire nationale tant nos lois, tant nos choix politiques, tant notre organisation est commandée par nos engagements européens.

Frédéric Farah⁹⁹

El objetivo de este capítulo es analizar, primero, de qué forma el proyecto de integración europea ha determinado la discusión de un tema que está presente en el espacio público francés desde la década de los años ochenta: la necesidad de reformar el mercado laboral. Asimismo, se verá cómo los actores nacionales hicieron 'uso de Europa' en el marco de dos reformas laborales (2008 y 2013) que tuvieron por objetivo implementar una 'flexiseguridad a la francesa'.

Helène Caune afirma que Francia –tanto desde el punto de vista de sus ciudadanos como de sus élites- tiene una relación ambigua y contradictoria con la integración europea, particularmente en el ámbito de las políticas sociales. Y que además, los actores políticos y administrativos franceses tienden a negar la influencia de las exigencias europeas sobre las reformas nacionales. Al ser la protección social un tema polémico

⁹⁹ Curso *Approches Sociologiques de la France Contemporaine*, Universidad Paris 3 Sorbonne Nouvelle, Centro de Estudios Europeos, enero-abril de 2014.

tanto para los entusiastas cuanto para los detractores del proyecto europeo, la autora sugiere que los ‘usos de Europa’ en el debate político francés son ambiguos.¹⁰⁰

Sin embargo, en el marco de la discusión de los acuerdos y leyes que componen ambas reformas, hay referencias muy claras a otros casos europeos (particularmente el danés y el alemán), así como al compromiso de Francia para seguir las recomendaciones de la Unión Europea que sugieren implementar reformas a su mercado laboral. No obstante, se verá cómo hay un intento persistente por afirmar la autonomía nacional frente a Bruselas, que se expresa en la convicción por preservar el ‘modelo social francés’.

¹⁰⁰ Hélène Caune, “Les États providence sont aussi des États membres. Comparaison des logiques nationales de l’européanisation des politiques de l’emploi en France et au Portugal”, *École Doctorale de Sciences Po*, 2013, pp. 306, 316 y 401.

2.1 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO EUROPEO Y LA DEFENSA DEL ‘MODELO SOCIAL FRANCÉS’

El Estado de bienestar francés ha sido catalogado como un modelo conservador-corporativista, cuyo funcionamiento se basa en un sistema de cotizaciones sociales, por lo que los beneficios dependen del trabajo.¹⁰¹ Asimismo, este régimen de bienestar está fundado sobre el principio de una fuerte protección del empleo.¹⁰² Durante las primeras décadas de funcionamiento, el sistema del seguro de desempleo¹⁰³ era en buena medida ‘pasivo’, es decir, que el pago de cotizaciones no exigía nada de parte de los asalariados que no fuera la búsqueda de empleo. Así, por ejemplo, hasta 1993 no estaba prevista por ley la participación de una instancia pública para ayudar a incorporar a los desempleados al mercado laboral.¹⁰⁴

En 1981 el Partido Socialista llega al poder, con François Mitterrand a la cabeza, lo que produce un clima de entusiasmo y optimismo respecto de los cambios sociales que pueden venir. Su programa electoral pretendía reformar amplias áreas de la legislación civil, descentralizar la administración, nacionalizar un importante número de industrias y bancos, redistribuir el trabajo, ampliar la seguridad social, introducir nuevos derechos para los trabajadores, fomentar el crecimiento de la economía mediante políticas de demanda y reorganizar el sector público.¹⁰⁵

¹⁰¹ Gosta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, University Press, 1990, p. 22.

¹⁰² H. Caune, *op. cit.*, p. 42.

¹⁰³ En Francia, el seguro de desempleo se creó en 1958 a partir de un acuerdo entre empleadores y asalariados, quienes eran los responsables de establecer las tasas de contribución e indemnización, independientemente de la autoridad del Estado. No obstante, se trataba de un sistema dual, ya que el monto de las cotizaciones era complementado con un subsidio público (*ibid.*, pp. 260-261).

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 261.

¹⁰⁵ José María Maravall, *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 195.

Así, el gobierno de Pierre Mauroy puso en práctica su programa de nacionalizaciones, cuya consecuencia fue que el sector público pasó a representar 24% del empleo. Y se implementaron importantes medidas redistributivas: los incrementos en el salario mínimo y las pensiones más bajas costaron 2 puntos del PIB; se quiso también expandir el empleo con políticas laborales activas a fin de mejorar la repartición del trabajo disponible. Estos cambios tuvieron efectos sociales innegables. Sin embargo, esos años se produjo también una crisis de la balanza comercial, en buena medida como consecuencia de la lenta recuperación de la economía mundial, pero también debido a tendencias estructurales presentes en la economía francesa desde años atrás. En ese entonces Francia ya estaba integrada en la economía mundial, lo que imponía límites a la capacidad de maniobra del gobierno.¹⁰⁶

En este contexto, el gobierno se vio obligado a cambiar de estrategia económica, lo que para muchos constituiría una ‘traición’ a los principios del partido y el fin de la esperanza que había supuesto la llegada de los socialdemócratas al poder. Así, se pusieron en marcha políticas que privilegiaron la economía sobre la dimensión social: se devaluó el franco, se congelaron salarios y precios, se recortaron el gasto público y los costos laborales de manera considerable (se restringieron tanto las prestaciones por desempleo como el presupuesto sanitario y el gasto social aumentó de forma más moderada), lo que empezó a tener efectos positivos sobre los indicadores económicos.

¹⁰⁶ Véase Peter Hall, *Governing the Economy*, Oxford, University Press, 1986, pp. 195-196.

Sin embargo, siempre se trató de conciliar esta política de *rigueur* y competitividad con una dimensión social.¹⁰⁷

En el ámbito de la protección social del empleo, en 1984 se implementa un cambio importante a pesar de la oposición de la CGT (Confederación General del Trabajo) y la CFDT (Confederación Francesa Democrática del Trabajo), dos de los sindicatos más importantes del país¹⁰⁸: una reforma que bifurca el sistema en el régimen del seguro, financiado por las cotizaciones sociales, y el régimen de solidaridad, financiado por el Estado y cuya función era dar un subsidio a los demandantes de empleo que estuvieran excluidos del régimen del seguro. Esta reforma vino a instaurar una suerte de dualismo institucional que caracterizaría al régimen conservador-corporativista francés.¹⁰⁹

En estos años, empieza a formularse en el debate público francés un discurso según el cual los problemas económicos, particularmente la falta de creación de empleo, tienen su origen en la rigidez del mercado laboral, y el gobierno va a introducir políticas que traten de paliar esta deficiencia. Así, bajo el segundo mandato de Jacques Chirac como primer ministro (1984-1986), se suprime la autorización administrativa de los despidos por causa

¹⁰⁷ Si se comparan las políticas socialistas a partir de 1984 con las del gobierno de Chirac (1986-1988), el Partido Socialista mantuvo una fuerte progresividad en el impuesto sobre la renta e introdujo el *Revenu Minimum d'Insertion* (sistema de ingresos mínimos garantizados), mientras que el gobierno conservador hizo la fiscalidad menos progresiva: suprimió los impuestos a las grandes fortunas y aumentó las contribuciones sociales de los asalariados (José María Maravall, *op. cit.*, pp. 201-202 y 234).

¹⁰⁸ El movimiento sindical francés está caracterizado por una doble tradición histórica. La primera, que viene del movimiento obrero, dio lugar a la CGT (creada en 1895); la otra, marcada por el catolicismo social, está en el origen de la creación de la CFDT (creada en 1919). Además de esas dos tradiciones, el sindicalismo en Francia incluye numerosas organizaciones clasificadas por categorías, de acuerdo a cada profesión, y por sindicatos regionales. Se considera que hay cinco organizaciones sindicales representativas, es decir, que tienen un papel en la gestión del sistema francés de protección social: además de la CGT y la CFDT, están Fuerza Obrera (FO), la Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos (CFTC) y la Confederación Francesa de la inclusión-Confederación General de *cadres* (CFE-CGC) (Véase H. Caune, *op. cit.*, pp. 290-291).

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 261-262.

económica y se facilita la creación de contratos de duración determinada (CDD)¹¹⁰ y de tiempo parcial. De igual manera, se ponen en práctica las primeras medidas de activación del seguro de desempleo, que tienen por objetivo mejorar la oferta de formación de la que pueden beneficiarse los desempleados en aras de favorecer su regreso al mercado laboral.¹¹¹

El telón de fondo europeo en esos años es particularmente relevante. En 1986 se adopta el Acta Única Europea, que viene a agregar dos libertades adicionales a la libre circulación de bienes y personas: la libre circulación de capitales y de prestación de servicios. Este acontecimiento profundiza la competencia económica entre las empresas europeas¹¹², lo que va a poner sobre la mesa una cuestión que será fundamental para el debate sobre la reforma laboral en varios países del continente: la diferencia en los costos de producción.¹¹³

Bajo este argumento, las empresas que tienen las cotizaciones más elevadas (sobre todo las de países de Europa continental que tienen un estado de bienestar fundado sobre

¹¹⁰ Aunque estas formas de contratación ya habían existido, las nuevas medidas, especialmente la ordenanza de agosto de ese año, permitió a las empresas contratar trabajadores temporales para sus actividades normales, no temporales, mientras que el periodo de este tipo de contratos se extendió a un máximo de dos años. En este tipo de trabajo se insertaban los famosos '*emplois aidés*', que muchas veces implicaban condiciones laborales más precarias, con salarios que no alcanzaban el SMIC (salario mínimo en Francia), y que principalmente eran ocupados por menores de 25 años. En 1992, 20% de ellos tenían este tipo de trabajos; para 1996, ya eran 35% ocupando un '*emploi aidé*'. Asimismo, de acuerdo a datos de Eurostat, la proporción de trabajadores con un contrato temporal en 1986 era menor a 4%; para 1990 ya alcanzaba entre 10 y 11%, y se mantuvo relativamente estable la siguiente década (Gosta Esping Andersen, *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford, University Press, 2000, pp. 250-251).

¹¹¹ En 1988 se crea, por ejemplo, la AFR (*Allocation formation reclassement*), cofinanciada por el Estado y por el seguro de desempleo, destinada a que los desempleados puedan beneficiarse de programas de formación al tiempo que puede prolongarse su indemnización (H. Caune, *op. cit.*, p. 263).

¹¹² En esos años, la gran mayoría de los intercambios económicos de los países europeos tiene lugar dentro de los límites del mercado europeo. La mitad de los de Francia se produce con Alemania (Bruno Palier, "L'Europe et les États-providence", *Sociologie du travail*, 2009, n° 51, p. 527).

¹¹³ *Ibid.*, p. 526.

principios ‘bismarckianos’¹¹⁴) van a protestar contra “el peso de las cargas sociales” que supone la estrategia de financiar prestaciones más generosas por medio del aumento de las cotizaciones sociales.¹¹⁵ Es en esta coyuntura que el empresariado francés inicia la “batalla de cargas” en nombre de la creciente competencia europea¹¹⁶ y la flexibilización de las políticas del mercado de trabajo se vuelve una acción prioritaria del gobierno en Francia.¹¹⁷ Así, esta nueva etapa de la integración económica europea, y las limitaciones que supone, va a permitir a las élites francesas ‘usar Europa’ como un motor de cambio para implementar reformas en nombre del Mercado Único.¹¹⁸

En la década de los años noventa sigue presente la idea de que la rigidez del mercado laboral es una de las principales razones del mal desempeño económico del país, en un contexto en el que evoluciona la tasa de desempleo: pasa de 7,9% en 1990 a 10,9% en 1997.¹¹⁹ Este panorama, junto con la presión de los empresarios, va a propiciar que el gobierno empiece a tomar medidas al respecto. Así, se decide aligerar las cargas sociales de los empleadores en lo que concierne a los empleos de tiempo parcial (1992) y los

¹¹⁴ Antes de que Esping-Andersen desarrollara su tipología clásica de los tres mundos del Estado de bienestar, ya existían otras clasificaciones. Una de ellas identifica dos modelos cuyos principios fundamentales pueden asociarse a Bismarck o Beveridge. La primera lógica tiene como base las cotizaciones sociales y por tanto, los beneficios sociales están ligados al empleo; la segunda no liga la seguridad social a la actividad profesional, ya que su objetivo es dar un ‘mínimo vital’ a cualquier individuo, y recurre principalmente al impuesto (François-Xavier Merrien, *L’État Providence*, Paris, *Que sais-je?*, 2007, 3ª edición, pp. 22-23).

¹¹⁵ B. Palier, art. cit., p. 526.

¹¹⁶ *Loc. cit.*

¹¹⁷ Helène Caune, *op. cit.*, p. 262.

¹¹⁸ H. Caune, S. Jacquot, y B. Palier, “Boasting the National Model: the EU and Welfare State Reforms in France”, pp. 48-72 en P. Graziano, S. Jacquot y B. Palier, (éds), *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms: Europa, Europae*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 52 (https://www.scribd.com/fullscreen/199709348?secret_password=1deh9vxialtiylinuovm).

¹¹⁹ “Chômage et précarité en France”, *Approches socioculturelles de la France contemporaine*, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, documento de trabajo, 2014.

empleos de salarios bajos (1993), cambios destinados a favorecer la creación de empleo, y volviéndose además el principal dispositivo de las políticas francesas en ese ámbito.¹²⁰

De igual forma, se implementa la *Allocation Unique Dégressive* en 1992, producto del rechazo de los empleadores para aceptar un nuevo incremento de las cotizaciones en nombre de la competencia internacional.¹²¹ Esta política reemplaza a las otras prestaciones del régimen del seguro y establece la regresividad sistemática de la indemnización al desempleo, tanto en lo que se refiere al monto como a la duración.¹²² Dicho cambio se justifica tanto por la necesidad de reducir el déficit del régimen del seguro, como por la voluntad de ejercer una presión creciente sobre los desempleados.¹²³ A pesar de que se aprueba sin mayor oposición social, contribuye a deteriorar la situación de los beneficiarios, en un momento en que el número de desempleados alcanza 3 millones en 1993, una cifra histórica para Francia, y de los cuales sólo 52% reciben la indemnización por desempleo.¹²⁴

En esta década, el proyecto europeo va a dar un gran paso en términos económicos. La adopción de los criterios de Maastricht¹²⁵ en 1993, una serie de parámetros cuyo objetivo

¹²⁰ N. Holcblat, “La politique de l’emploi en France” en J. Barbier y J. Gautié (éds.), *Les politiques de l’emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, Presse Universitaire de France, 1998, p. 82, cit. por H. Caune, *op. cit.*, p. 275.

¹²¹ Bruno Palier, art. cit., p. 528.

¹²² Helène Caune, *op. cit.*, p. 275.

¹²³ J. Freyssinet, “La réforme de l’indemnisation du chômage en France”, *La Revue de l’IRES*, núm 38, 2002, p. 6.

¹²⁴ Hay una disminución importante del porcentaje de desempleados no asegurados en esos años, ya que en 1991 el 62% era beneficiario de dicha prestación (J.C. Barbier y B. Théret, “*Le système français de protection sociale*”, París, France: la Découverte, 2009, pp. 94-95, cit. por Helène Caune, *op. cit.*, p. 276).

¹²⁵ Se dividen en dos categorías: absolutos y relativos. Los últimos se definen en relación con los demás estados miembros: la tasa de inflación debe ser menor al 1.5% del promedio de las 3 tasas con menor inflación entre los estado miembros; la tasa de interés (a largo plazo) debe ser menor al 2% del promedio de las 3 tasas más bajas, y tener un tipo de cambio estable dentro de la banda de flotación. En cuanto a los

es preparar a las economías de los países miembros para la implementación de la moneda única, supuso una restricción importante para la formulación de la política económica de dichos países.¹²⁶ El contexto europeo que va a ir forjando la integración económica entrará en contradicción con la estrategia social que los países de Europa continental habían tenido hasta entonces¹²⁷, por lo que varios gobiernos van a aprovechar para hacer referencia a ‘Europa’ en aras de justificar el importante cambio que va a producirse en sus países respecto a la nueva orientación económica.

Los políticos franceses van a capitalizar esta coyuntura para legitimar reformas en el ámbito de la protección social que antes representaban un alto costo electoral, pero que ahora pueden presentarse como producto de una restricción europea que ata las manos de los líderes nacionales, por lo que se hace un claro ‘uso de legitimación’ de la Unión Europea mediante el mecanismo de *blame avoidance*. Como afirma Bruno Palier,

además de las restricciones vinculadas a la competencia internacional y al factor demográfico, ‘Europa’ sirvió de pretexto y de restricción adicional para implementar nuevas políticas... en los sistemas ‘bismarckianos’ de protección social... la conclusión del mercado interno y la preparación para la moneda única jugaron un papel importante en la definición de las reformas... Contribuyeron a establecer el calendario y la orientación general: contener, con miras a reducir, la aumentación del gasto público social... [por lo que] el impacto de la integración europea en los programas nacionales de protección social

criterios absolutos, se establece un tope al déficit público menor al 3% del PIB, así como a la deuda pública, que no debe rebasar el 60%.

¹²⁶ Por ejemplo, la limitación del déficit público a 3% del PIB nacional restringía considerablemente el gasto público, del que un gran porcentaje estaba destinado al ámbito de la seguridad social (Helène Caune, *op. cit.*, p. 273). Además, según criterios europeos, el déficit social pasa a formar parte del déficit público bajo los mismos términos que el déficit del presupuesto del Estado, lo que antes no era concebido así en los países donde el presupuesto social, administrado por las cajas de seguro social, aparecía diferenciado (Bruno Palier, *art. cit.*, p. 528).

¹²⁷ Véase Bruno Palier, *art. cit.*, p. 526.

a lo largo de la década de los años noventa puede analizarse en términos de la limitación de los márgenes de maniobra gubernamentales, de ‘integración negativa’.¹²⁸

No obstante, hay una estrategia nacional detrás de dichas reformas, ya que el Tratado de Maastricht no es impuesto por Bruselas, sino negociado principalmente — precisamente— por gobiernos que tienen Estados de bienestar ‘bismarckianos’, que son los que por mucho tiempo han tenido grandes dificultades políticas para reducir el gasto social, y que la mayoría de las veces han optado por aumentar las cotizaciones sociales antes que implementar medidas impopulares. Así, el proceso europeo de unificación económica y monetaria, al tiempo que representó una limitación importante en términos de autonomía para los líderes nacionales, fue también un recurso que éstos aprovecharon para aprobar reformas que de otra forma hubieran sido percibidas como imposibles.¹²⁹

En Francia, la utilización de este nuevo marco económico como recurso de legitimación tuvo importantes consecuencias en la opinión pública nacional: provocó que los ciudadanos empezaran a percibir a ‘Europa’ como la responsable de las consecuencias negativas, reales o supuestas, del ajuste económico.¹³⁰ El hecho de que el referéndum del Tratado de Maastricht recibiera 51.05% del voto es un primer indicador de la creciente desconfianza que irá provocando el proyecto europeo en el electorado francés, que

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 528-529.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 529.

¹³⁰ Si mencionar las demandas europeas había sido útil en el pasado, se volvió muy costoso en la segunda mitad de los años noventa. Los políticos franceses se habían dado cuenta de que dichas estrategias dañaban el apoyo de los ciudadanos franceses a la integración europea; además, éstos podían culpar a los políticos, quienes siempre se vanagloriaban de tener autonomía frente Bruselas, de no ser capaces de defender los intereses y preferencias nacionales en el ámbito supranacional. A partir de ese momento, cualquier declaración pública hecha en el nombre de las demandas europeas deslegitimaría, en vez de reforzar, cualquier reforma potencial (véase H. Caune *et. al.*, “Boasting the national model...”, art. cit., pp. 52, 54 y 61-62).

empieza a cuestionarse cada vez más si la Unión Europea no va a representar una amenaza a su ‘modelo social’.¹³¹

Si algo puede distinguir a las reformas de varios países europeos en esta década es una estimulación de la oferta más que de la demanda, una tendencia que encuentra eco en los trabajos europeos de esos años y que contribuye a definir el lugar de las políticas sociales de los estados miembros, poniéndolas en sintonía con la nueva línea económica que se va dibujando en la Unión Europea.¹³² Esta nueva orientación va a articular los cambios en los sistemas de protección social, que se estructuran alrededor de dos ideas: los costos laborales son demasiado altos para las empresas, lo cual representa una barrera para crear empleo, y los beneficios sociales son demasiado pasivos, lo que desincentiva a los desempleados para regresar al mercado laboral. Así, las reformas de esos años van a centrarse en dos aspectos: bajar los costos laborales y activar los beneficios sociales, lo cual marca una ruptura con el sistema francés conservador-corporativista de protección social.¹³³

Así, la activación de las políticas sociales aparece como un imperativo para el gobierno francés, una línea que coincide con la orientación de la Unión Europea en ese momento: Bruno Palier argumenta cómo la lectura de las grandes orientaciones de

¹³¹ *Ibid.*, p. 51.

¹³² Bruno Palier afirma que el Tratado de Maastricht no sólo impone una serie de criterios técnicos, sino que éstos corresponden a una visión coherente de política económica, significativa de un nuevo paradigma que se adopta a nivel europeo, y que es diferente de las políticas keynesianas. Se trata de políticas de oferta (monetaristas, neoclásicas) que promueven la libre competencia (desregulación, flexibilización) y se apoyan sobre la ortodoxia presupuestaria (deuda y déficits reducidos, tasas de interés bajas y tasas de inflación reducidas) (B. Palier, art cit., pp. 529-530).

¹³³ H. Caune *et. al*, art. cit., pp. 54-55.

política económica, así como de las líneas directrices del Método Abierto de Coordinación muestran que

el Estado de bienestar debe, a partir de entonces, ponerse al servicio de la competitividad... los programas sociales deben ser más favorables al empleo al ofrecer prestaciones más ‘incitativas’, que hagan preferible trabajar que recibir una prestación social a cambio de nada. Estas políticas de activación del gasto social están destinadas a condicionar cada vez más los subsidios de desempleo a actividades de formación y de búsqueda activa de empleo, a ‘*rendre le travail payant*’ mediante la creación de un crédito fiscal destinado a los empleados pobres, a intentar aumentar las tasas de empleo.¹³⁴

El inicio de la década del 2000 presencia no sólo la evolución de la tasa de desempleo, sino la precarización del empleo, al tiempo que el tema de la reforma del mercado laboral persiste en el debate público. Es sintomático de esos años el hecho de que el sistema francés de indemnización al desempleo es criticado tanto por los sindicatos como por las organizaciones patronales¹³⁵, por lo que esta cuestión ocupa un lugar central en la agenda política.

En este contexto se toman las primeras medidas de activación del empleo. En 2001 se reforman los esquemas de seguro, y el monto otorgado pasa de ser un beneficio por desempleo a una asignación por búsqueda de empleo (*allocation pour la recherche d’emploi*), acompañado estrictamente de un plan de acción de regreso al empleo firmado por el beneficiario (*plan d’action pour le retour à l’emploi*).¹³⁶ Ese mismo año, bajo el

¹³⁴ Bruno Palier, art. cit., p. 530.

¹³⁵ J. Freyssinet, “La réforme de l’indemnisation...”, art. cit., p. 5.

¹³⁶ H. Caune *et. al*, art. cit. p. 56.

gobierno de Lionel Jospin, se introduce la PPE (*Prime pour l'Emploi*), que consiste en un complemento al ingreso otorgado por el Estado a los trabajadores que tienen un empleo de salario bajo; es deducido del impuesto sobre el ingreso, por lo que en realidad constituye un impuesto negativo de ayuda al empleo.¹³⁷ Ambas reformas evidencian que, a partir de la década que inaugura el nuevo milenio, se acentúa la idea según la cual se debe responsabilizar a los desempleados.¹³⁸

En 2005 tiene lugar un episodio paradigmático que pone de manifiesto hasta qué punto el proyecto europeo y el ámbito de la protección social en Francia están entrelazados: el fracaso (54.67% de voto negativo) del referéndum sobre la Constitución europea.¹³⁹ En las discusiones que enmarcan el suceso, hay un tema central que articula el debate político: la preservación del ‘modelo social francés’. Helène Caune explica que se trata de un argumento emblemático de la articulación entre globalización, europeización y nacionalización tradicionalmente utilizado por las élites francesas. Durante la campaña, los actores favorables al Tratado (principalmente representados por el UMP (*Union pour un Mouvement Populaire*), pero también por una parte del PS (*Parti Socialiste*)) presentan la construcción europea no como un ‘caballo de Troya’ del neoliberalismo, sino como una frontera protectora de la globalización.¹⁴⁰

¹³⁷ Helène Caune, *op. cit.*, pp. 278-279.

¹³⁸ Desde 1980, las políticas de empleo también se han visto afectadas por un cambio de paradigma. Se pasó de una visión en la que el desempleo era principalmente vinculado a causas colectivas y, por lo tanto, involuntario, a verlo como un problema que es consecuencia de causas individuales, y por lo tanto voluntario (H. Caune *et. al.*, art. cit. pp. 55-56).

¹³⁹ Es interesante que entre los votantes, 31% temía los efectos potenciales negativos del Tratado Constitucional sobre la situación del empleo (“Flash Eurobarometer”, 171, Junio de 2005, p. 17, cit. por *ibíd.*, p. 52).

¹⁴⁰ H. Caune., *op. cit.*, p. 315.

Sin embargo, es interesante constatar que en el marco de esta coyuntura, un recurso legal europeo –la directiva relativa a la liberalización de servicios o Directiva Bolkestein— produjo un realineamiento de algunos personajes nacionales alrededor del “no”, entre los que destacan actores políticos de izquierda, el mismo presidente Jacques Chirac e incluso algunas personalidades europeas.¹⁴¹ Se trata de otro acontecimiento en el que actores nacionales hacen un “uso estratégico de Europa” que viene a alterar el juego político interno y cuyas consecuencias para el proyecto europeo fueron mayores.¹⁴²

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 315-316.

¹⁴² El rechazo de Francia y Países Bajos al referéndum constitucional es considerado uno de los mayores tropiezos, por no decir fracasos, del proyecto europeo en la década del 2000.

2.2 LA ‘FLEXISEGURIDAD A LA FRANCESA’: REFORMA LABORAL DE 2008

La obsesión por poner fin a la rigidez del mercado laboral francés, tema que, como se vio, está presente en el debate público desde la década de los años ochenta, continúa acuciando a los sucesivos gobiernos de los primeros años del nuevo milenio. No obstante, esta discusión no se va a encerrar en los círculos de la élite gobernante, sino que ésta va a recurrir a expertos en la materia con el fin de que elaboren proposiciones para una reforma.¹⁴³

Uno de los reportes con repercusiones relevantes en términos políticos es aquel presentado por Michel Camdessus¹⁴⁴ en 2004, encargado por el Ministro de Economía, Finanzas e Industria en ese entonces: Nicolás Sarkozy. En él se evalúa el desempeño francés con respecto a ejemplos europeos e internacionales, destacando las limitaciones de su modelo de crecimiento, por un lado, y abogando por el “contrato único”, por el otro.¹⁴⁵ Esta propuesta consiste en reemplazar tanto los contratos laborales de duración indeterminada (CDI) como los de duración determinada (CDD) para implementar un contrato único de duración indeterminada en el que los derechos relativos a la protección del empleo y a la indemnización se refuercen progresivamente.¹⁴⁶

¹⁴³ La mayoría de estos reportes van a estar orientados hacia la flexibilización del mercado laboral (véase Helène Caune, *op. cit.*, pp. 403-411).

¹⁴⁴ Gobernador del Banco de Francia (1984-1987), director general del FMI (1987-2000) y en 2008 se vuelve Presidente de la Sociedad de Financiamiento de la economía francesa.

¹⁴⁵ Helène Caune, *op. cit.*, p. 405.

¹⁴⁶ “Le sursaut: vers une nouvelle croissance pour la France”, Reporte del grupo de expertos presidido por Michel Camdessus al Ministro de Economía, Finanzas e Industria, octubre de 2004, p. 9, cit. por Helène Caune, *op. cit.*, p. 405.

La propuesta tendría por objetivo responder al problema de la segmentación del mercado laboral y poner fin a la ‘especificidad francesa’, que consiste en la regulación de los despidos por causa económica mediante la intervención de un juez. El reporte proponía facilitarlos mediante la eliminación de la sanción al empleador, a menos de que no hubiera una causa ‘real y seria’ detrás, cuestión que resultaba ambigua. A cambio se planteaba un seguro de desempleo más generoso, asociar los derechos sociales a la persona y no al empleo, aumentar la PPE (*Prime pour l’emploi*) y mejorar los dispositivos de acompañamiento de los desempleados.¹⁴⁷

Aunque la oposición de los sindicatos y de la mayoría de los líderes políticos de izquierda, así como del empresariado (que prefiere conservar los diferentes tipos de contratos flexibles) van a destinar el proyecto al fracaso, la proposición del “contrato único” va a ser una referencia importante en el discurso de los líderes políticos de derecha¹⁴⁸, además de que va a permitir abrir el debate sobre la reforma de los contratos laborales.¹⁴⁹

El abandono de la propuesta abrió camino a otras dos iniciativas: el CNE (*Contrat nouvelles embauches*) y el CPE (*Contrat première embauche*). Éstas se pondrán en marcha sólo brevemente, pues serán anuladas al contravenir una norma internacional: el

¹⁴⁷ Helène Caune, *op. cit.*, p. 406.

¹⁴⁸ Es, por ejemplo, un tema fundamental para el UMP y Nicolás Sarkozy en el marco de la campaña para las elecciones presidenciales de 2007 (Ver Nicolás Sarkozy, “Retrouvons le plein emploi grâce à la sécurité sociale professionnelle”, *La tribune*, 12 de diciembre de 2005, <http://hussonet.free.fr/sarkosp.pdf>, consultado el 7 de noviembre de 2014).

¹⁴⁹ Véase Helène Caune, *op. cit.*, p. 407-411.

Convenio n°158 de la Organización Internacional del Trabajo.¹⁵⁰ En estas discusiones, se hace referencia al ‘modelo danés’, que es criticado desde ambos lados del terreno ideológico, pero también se mencionan otros ejemplos, ya sea para favorecer la necesidad de reforma o para defender el “modelo social francés”¹⁵¹. Los actores favorables al cambio dejan claro su posicionamiento al respecto: la “excepcionalidad francesa” es más una anomalía que debe corregirse que un ejemplo digno de emularse.¹⁵²

El Acuerdo Nacional Interprofesional¹⁵³ sobre la modernización del mercado laboral, firmado el 11 de enero de 2008 por los interlocutores sociales (a excepción de la CGT), se incorporó a la legislación nacional ese mismo año, bajo la forma de una ley que porta el mismo nombre.¹⁵⁴ La ley del 31 de enero de 2007 sobre la modernización del diálogo social estableció la concertación social antes de que cualquier proyecto legislativo relativo al ámbito laboral fuera discutido en el Parlamento, por lo que toda ley referente al tema debe estar precedida por un acuerdo entre los interlocutores sociales.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Véase *ibid.*, pp. 411-430.// Para ver el contenido del Convenio n° 158 de la OIT diríjase a: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312303.

¹⁵¹ Véase *ibid.*, pp. 416-417 y 425-427.

¹⁵² *Ibid.*, p. 400.

¹⁵³ Se trata de uno de los tres tipos de acuerdo que puede surgir de la concertación social en Francia. Éste implica que el acuerdo se negoció a nivel nacional y cubre todos los sectores de actividad. Los otros dos son el Acuerdo colectivo de sector y el Acuerdo de empresa o de establecimiento.

¹⁵⁴ Ley de 2008 sobre la modernización del mercado laboral (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019066178&dateTexte=&fastPos=1&fastReqId=1942667403&oldAction=rechTexte>), consultada el 7 de noviembre de 2014.

¹⁵⁵ H. Caune, *op. cit.*, p. 337.

El Acuerdo empezó a discutirse en junio de 2007, poco antes de la adopción de la “Comunicación sobre los principios de flexiseguridad” de la Comisión Europea.¹⁵⁶ En ese momento, el escenario político está fuertemente cargado a la derecha: Nicolás Sarkozy acababa de ganar la presidencia nacional un mes antes (mayo de 2007), goza de una mayoría parlamentaria y también le tocaría presidir la presidencia del Consejo de la Unión Europea un año después, cuando se tuviera que transponer el acuerdo en la legislación nacional. Así lo percibían los sindicatos¹⁵⁷, por lo que tenían prisa de llegar a un acuerdo antes de que el Parlamento empezara a discutir la cuestión. Esto se deja ver en la declaración de un miembro del sindicato Fuerza Obrera (FO): “no pensamos dejar que otros (gobierno y Parlamento), con todos los riesgos que ello implica, decidan por nosotros sobre el contrato laboral, la formación profesional o las nuevas garantías para los asalariados”¹⁵⁸.

Desde la etapa de la reforma que corresponde a la concertación social, las actividades que se desarrollan paralelamente en el plano europeo no carecen de importancia. Helène Caune menciona que la temática y la estructura del Acuerdo Nacional Interprofesional que se adopta en 2008 tienen una fuerte relación con una opinión aprobada por unanimidad en el Consejo Económico y Social en mayo de 2007, en la que es evidente la influencia que llega a tener el ámbito supranacional en el contexto francés: “en un momento en que la Comisión Europea presenta a los estados miembros sus

¹⁵⁶ Ese mes, el gobierno francés mandó a los interlocutores sociales un documento sobre “la modernización del mercado laboral y la *sécurisation* de las trayectorias profesionales” (Helène Caune, *op. cit.*, pp. 439-440).

¹⁵⁷ Lo afirma Helène Caune, quien tuvo la oportunidad de realizar una serie de entrevistas a varios miembros de organizaciones sindicales (véase *ibid.*, pp. 441-442).

¹⁵⁸ Force Ouvrière, “Accord interprofessionnel: Modernisation du marché du travail”, l’essentiel, *Force Ouvrière Hebdomadaire* n°2833, 23 de enero de 2008 (cit. por *ibid.*, p. 442).

recomendaciones relativas a la ‘flexiseguridad’, Francia debe estar a la altura de la situación y encontrar un camino que tome en cuenta su realidad económica, social y *societal*”¹⁵⁹.

Meses después, en octubre de ese mismo año, el primer ministro François Fillon encargó un reporte sobre la flexiseguridad a Éric Besson¹⁶⁰, quien destaca, en dicho texto, que no se trata de que Francia transponga un modelo europeo, sino de que implemente una estrategia que se adapte a sus atributos y sus logros.¹⁶¹ Esta posición refuerza el deseo del gobierno por mantener cierta autonomía para formular la política económica y social.

El Acuerdo Nacional Interprofesional de 2008 sobre la modernización del mercado laboral es presentado por el gobierno como la definición de una “flexiseguridad a la francesa”, nombre que se retoma en la ley que transpone dicho acuerdo en la legislación nacional, en junio de ese año. No obstante, es interesante constatar que esta frase, que alude directamente al paradigma europeo de ese periodo, no se menciona durante la etapa de la concertación social.¹⁶²

¹⁵⁹ Opinión del Consejo económico y social sobre el reporte presentado por Édith Arnoult-Brill en nombre de la sección del trabajo, “La sécurisation des parcours professionnels”, 30 de mayo de 2007, p. 14, cit. por *ibid.*, p. 437.// Una de las acepciones de la palabra ‘*societal*’ en francés es “relativo a una sociedad, sus valores y sus instituciones” (<http://dictionnaire.reverso.net/francais-definition/soci%C3%A9tal>). Es muy probable que, como evidencia la cita, se busque tomar en cuenta el contexto institucional y de las relaciones sociales en Francia para adaptar el modelo de la ‘flexiseguridad’. Y la palabra social se refiere a la seguridad social, los estándares sociales, su Estado de bienestar.

¹⁶⁰ *Secrétaire d’État à la prospective et à l’évaluation*.

¹⁶¹ Eric Besson, “Flexicurité en Europe”, *Éléments d’analyse*, reporte al Primer Ministro, 26 de febrero de 2008, p. 3 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000115/0000.pdf>), consultado el 7 de noviembre de 2014.

¹⁶² J. Freyssinet, “L’accord du 11 janvier...”, art. cit., p. 14.

Los defensores del pacto¹⁶³ consideran que se trata de un “acuerdo histórico” por la variedad de temas que incluye: la contratación y el despido, la formación profesional, la inserción de los jóvenes al mercado laboral, la mejora de la seguridad del empleo y la indemnización del desempleo. Debe mencionarse que los sindicatos sienten una responsabilidad particular en esta coyuntura, lo que Helène Caune llama una ‘encrucijada de legitimidad’, pues se sienten comprometidos para llegar a un acuerdo al ser el primer proceso de concertación con el gobierno y el empresariado después de la ley sobre la modernización del diálogo social de 2007.¹⁶⁴

En lo que se refiere propiamente al texto, el artículo 1 del ANI estipula que “el contrato de duración indeterminada es la forma normal y general del contrato laboral”¹⁶⁵, que los sindicatos consideran una victoria. Asimismo, se felicitan por que se reconozca que los despidos deben justificarse con un motivo ‘real y serio’, por lo que se acepta el control judicial. No obstante, otra disposición, enunciada en el artículo 11, causa más polémica: la “ruptura convencional del contrato laboral” con indemnización para el desempleado por algún tiempo. Mientras que para sus defensores este mecanismo podría marginalizar los despidos debido al peso que significaría para la colectividad tener que subsidiar a la persona despedida, sus detractores argumentan que se trata de una ‘reforma peligrosa’ que podría aumentar considerablemente el déficit del seguro de desempleo.¹⁶⁶

¹⁶³ Todos los interlocutores sociales representativos lo firman salvo la CGT (Confederación General de Trabajadores). Para más detalles sobre las razones que explican su voto negativo, véase Helène Caune, *op. cit.*, pp. 435-436.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 440- 441.

¹⁶⁵ “Accord National Interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail” (http://www.wk-rh.fr/actualites/upload/accord_national_interpro_11012008.pdf), consultado el 7 de noviembre de 2014.

¹⁶⁶ Véase H. Caune, *op. cit.*, pp. 445-446.

Para el MEDEF (Movimiento de las empresas de Francia)¹⁶⁷, se trata de un “elemento de flexibilidad ‘ganador-ganador’, ya que aumenta la seguridad de los trabajadores por medio de la indemnización”¹⁶⁸.

Es importante mencionar que el Acuerdo Nacional Interprofesional no llega a establecer un equilibrio entre los dos polos del modelo que se busca adaptar, pues si bien se trata ampliamente la cuestión de la flexibilidad externa (despidos) y la dimensión jurídica de los contratos laborales, el aspecto que concierne la seguridad de los trabajadores se relega a futuras negociaciones, las cuales van a llevarse a cabo en 2013, en el marco de una reforma que es presentada como la prolongación de la ley de 2008.¹⁶⁹ No obstante, la CFDT, sindicato que acepta firmar el acuerdo¹⁷⁰, percibe la reforma positivamente, y además la relaciona con otro caso europeo fundamental en la construcción del paradigma de la ‘flexiseguridad’, como lo denota la declaración de unos de sus miembros: François Chérèque considera que con el ANI “se empieza a construir la flexiseguridad de Dinamarca, lo que yo llamo la *sécurisation*¹⁷¹ de las trayectorias profesionales”¹⁷².

¹⁶⁷ El MEDEF, cuyo antecesor es el CBPF (Consejo Nacional de Empresariado Francés), se creó en 1998 y representa a más de tres cuartas partes de las empresas francesas, por lo que ocupa un lugar preponderante en la concertación social. No obstante, no hay un monopolio de la representación patronal en Francia, puesto que no hay una organización patronal que hable en nombre de todas. Además del MEDEF, hay otras cinco que son consideradas representativas en el diálogo social (véase *ibid.*, pp. 291-293).

¹⁶⁸ Entrevista realizada por Helène Caune a un miembro de la Dirección de Relaciones Sociales del MEDEF el día 10 de enero de 2011 (*ibid.*, p. 446).

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 458.

¹⁷⁰ La CFE-CGC y FO son sindicatos considerados representativos que también firman el acuerdo.

¹⁷¹ Resulta muy difícil traducir esta palabra del francés. Se refiere a volver las trayectorias profesionales más seguras, que el tránsito entre un trabajo y otro o entre un trabajo y una fase de capacitación no sea tan incierto o riesgoso.

¹⁷² “Modernisation du marché du travail: la CFDT a voté à l’unanimité le projet d’accord”, *Les Echos*, 17 de enero de 2008 (http://www.lesechos.fr/17/01/2008/lesechos.fr/300234578_modernisation-du-marche-du-travail---la-cfdt-a-vote-a-l-unanimite-le-projet-d-accord.htm, revisado el 5 de noviembre de 2014).

La movilización de referencias europeas no sólo marcó los debates de la discusión del ANI de 2008, sino también aquellos que enmarcaron la transposición del pacto en la legislación nacional. Así, cuando el Ministro de trabajo, Xavier Bertrand, presenta el proyecto de ley, menciona una misión sobre la flexiseguridad creada por la Comisión Europea en mayo de 2008.¹⁷³ Más aún, en el marco de una audiencia pública en la Asamblea Nacional, él mismo hace una declaración que denota la influencia de la esfera europea en la discusión de la ley. El ministro afirma que la noción de flexiseguridad no pertenece ni a la derecha ni a la izquierda sino que “corresponde a una necesidad profunda. Reinsertar nuestros debates hexagonales en un contexto europeo a veces permite desapasionarlos. En cualquier caso, hay una exigencia europea y una exigencia social, en la que creo profundamente”¹⁷⁴.

El hecho de que el modelo europeo de flexiseguridad intente reconciliar dos principios que aparentemente son opuestos permite que actores de ambos polos del espectro ideológico puedan defenderlo o criticarlo según convenga, e inclinar la balanza del supuesto equilibrio entre sus elementos conforme a los intereses que se busquen defender. No sin razón se ha dicho que se trata de un modelo profundamente politizado, pues cristaliza e ilustra los esfuerzos de los diferentes actores implicados tanto en su definición en el plano europeo como en su traducción en el plano nacional.¹⁷⁵

¹⁷³ Esta misión es co-presidida por el comisario europeo del empleo Vladimir Spidla y Gérard Larcher, ministro encargado del empleo, el trabajo y la inserción profesional de los jóvenes (Helène Caune, *op. cit.*, p. 454).

¹⁷⁴ Tercera sesión del martes 15 de abril de 2008, XIIIa legislatura, Sesión ordinaria de 2007-2008, cit. por *ibid.*, p. 455.

¹⁷⁵ H. Caune, *loc cit.*

Así, desde el extremo izquierdo del abanico político, el diputado comunista Roland Mazeau evoca que la Confederación Europea de Sindicatos teme que la flexiseguridad “sea interpretada como un permiso para despedir más fácilmente y adoptar formas laborales más precarias”, y cuestiona particularmente la insistencia en el modelo danés:

ustedes se contentan de tomar por modelo un país con el que no tenemos nada en común: Dinamarca, donde la población activa es diez veces menos importante, que gasta 2,7 veces más que Francia por cada desempleado y que se apoya en un sector público particularmente desarrollado.¹⁷⁶

Como se recordará (véase capítulo 1; 1.3), el modelo danés, presentado como una “promesa socialdemócrata” con el fin de convencer a los sindicatos, tuvo un lugar fundamental en la definición del paradigma europeo de flexiseguridad. Es interesante constatar cómo el diputado comunista hace un uso cognitivo de Europa con un objetivo contrario al de los actores del ala derecha: no para destacar sus virtudes, sino para mostrar su lejanía y reafirmar su rechazo frente a la flexibilización de la protección del empleo que plantea el ANI.

Respecto al contenido de dicho acuerdo, Helène Caune menciona que si bien no se trata de una ruptura en la historia de las políticas francesas de empleo, su aspecto multidimensional representa un cambio importante que no puede desconectarse de los *cadrages*¹⁷⁷ europeos sobre las políticas de empleo y el modelo de flexiseguridad.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Segunda sesión del 15 de abril de 2008, XIIIa legislatura, sesión ordinaria de 2007-2008, cit. por *ibid.*, p. 457.

¹⁷⁷ Esta palabra puede entenderse como ‘marcos de referencia’, pero la dejo en original porque me parece que expresa mejor la idea.

¹⁷⁸ Helène Caune, *op cit.*, 458.

Si bien la reforma al mercado laboral de 2008 responde en primer lugar a una cuestión de política económica interna —como se advierte la presencia del tema en el debate público desde la década de los años ochenta—, y no tanto a una exigencia de Bruselas, las referencias directas o indirectas a la Unión Europea constituyen un recurso más para los actores de ambos lados del campo ideológico para reforzar sus posicionamientos y afirmar su influencia en las distintas etapas del proceso de reforma.

2.3 LA REIVINDICACIÓN DE LA SEGURIDAD EN EL EMPLEO: REFORMA LABORAL DE 2013

En 2013 el escenario político es de otro color, ya que François Hollande, del Partido Socialista, gana la elección presidencial de 2012. Una de sus promesas de campaña es el diálogo social, alrededor del cual se estructurarían sus líneas de acción en términos económicos y sociales con miras a aportar una solución al desempleo, especialmente de los jóvenes. En su programa electoral, se compromete específicamente a llegar a un acuerdo con los interlocutores sociales para ‘hacer más seguras’ (*sécurisation*) las trayectorias profesionales¹⁷⁹, uno de los aspectos que habían quedado pendientes con la reforma de 2008.

Así, en julio de 2012 se lleva a cabo una gran conferencia nacional del crecimiento y el empleo con la presencia de los interlocutores sociales. En esa ocasión, el Primer ministro Jean-Marc Ayrault afirmó que el diálogo social sería la marca de su gobierno y el reconocimiento de los interlocutores sociales y la democracia social estarían en la Constitución. Asimismo, Michel Sapin¹⁸⁰ dejó claro que la negociación sobre la competitividad del empleo y la modernización del mercado de trabajo habían quedado atrás; ahora tocaba centrar la atención en hacer el empleo más seguro (*sécurisation de l'emploi*), e instó a los interlocutores sociales a abrir una negociación al respecto con el objetivo de llegar a un acuerdo en el primer trimestre de 2013. Los temas centrales serían la “lucha contra la precariedad”, sobre la que el Primer Ministro se inclinó en favor de un

¹⁷⁹ “Programme electoral de M. François Hollande, député PS et candidat à l’élection présidentielle 2012, intitulé ‘Le changement c’est maintenant – Mes 60 engagements pour la France’”, <http://discours.vie-publique.fr/notices/123000628.html>, consultado el 1 de abril de 2015.

¹⁸⁰ Ministro de Trabajo, Empleo, Formación profesional y Diálogo social.

aumento de las cotizaciones del seguro de desempleo, y los “medios para acompañar las transformaciones económicas”.¹⁸¹

Es así que, en enero de 2013, los interlocutores sociales firman un nuevo Acuerdo Nacional Interprofesional sobre la *sécurisation* del empleo y la competitividad¹⁸², considerado como una prolongación del de 2008 porque profundiza tanto la dimensión de flexibilidad como la de seguridad, aunque con especial atención a la segunda. No obstante, dos de los cinco sindicatos representativos del país se rehúsan a firmar el acuerdo: la CGT (que tampoco acepta el de 2008), y FO (Fuerza Obrera), que sí había formado parte de los sindicatos firmantes cinco años atrás.¹⁸³

A pesar del rechazo de estos dos sindicatos, otros 3 (CFE-CGC, CFDT y CFTC)¹⁸⁴ firman el acuerdo, ya que consideran que sí hay una contrapartida de seguridad en el texto. Entre las medidas que competen a esta dimensión, está la generalización de un

¹⁸¹ “Grand conférence sociale au Palais d’Iéna”, *Les Échos*, 11 de julio de 2012, (<http://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/0202105852206-grande-conference-sociale-au-palais-d-iena-341586.php>).

¹⁸² “Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l’emploi et des parcours professionnels des salariés”, http://direccte.gouv.fr/IMG/pdf/ANI_securisation_de_1_emploi-2.pdf, consultado el 24 de marzo de 2015.

¹⁸³ En 2013, la CGT contaba con menos de 700,000 miembros, mientras que FO tenía 500,000 en 2011. Ambos representan alrededor del 60% de la fuerza laboral sindicalizada en Francia, que en total suma 1,9 millones de trabajadores. Debe mencionarse que si bien el diálogo social sigue siendo esencial en el panorama político francés, hay una crisis del sindicalismo en dicho país: si en 1975 la tasa de sindicalización en Francia era de 20%, hoy ronda entre el 7 y 8%, mientras que la media europea en 2012 era de 25% (véase “Le syndicalisme en perte de puissance en France”, *France info*, 18 de marzo de 2013 (<http://www.franceinfo.fr/emission/noeud-emission-temporaire-pour-le-nid-source-907173/2013/le-syndicalisme-en-perte-de-puissance-en-france-03-18-2013-14>); “Le paysage sindical français en passe d’évoluer?”, *Francetvinfo*, 25 de noviembre de 2012 (http://www.francetvinfo.fr/politique/c-politique/video-le-paysage-sindical-francais-en-passe-d-evoluer_176109.html) y “FO revendique 500.000 adhérents”, *Le Figaro*, 16 de diciembre de 2011 (<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/12/16/97001-20111216FILWWW00460-fo-revendique-500000-adherents.php>)).

¹⁸⁴ Confederación Francesa de la inclusión-Confederación General de *cadres* (CFE-CGC), Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT) y Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos (CFTC).

seguro médico complementario (*complémentaire santé*), estipulado en el artículo 1 y además una de las promesas de Hollande; no obstante, su financiamiento también es con base en cotizaciones, lo que conlleva el riesgo de acentuar la dualidad del mercado laboral.¹⁸⁵ Además, está la ‘portabilidad’ (*portabilité*) de derechos sociales, que permite a los desempleados mantener sus derechos de salud y de previsión (*prévoyance*) durante 12 meses, en lugar de 9 anteriormente (artículo 2); el artículo 3 plantea la posibilidad de negociar los “derechos acumulables” (*droits rechargeables*) de los desempleados en caso de que no hayan sido utilizados; el aumento de la cotización para el seguro de desempleo de los contratos temporales (artículo 4) y la creación de una cuenta personal de formación tanto para los asalariados como para los desempleados (artículo 5).¹⁸⁶

En lo que se refiere a la contrapartida de flexibilidad externa que propone el acuerdo, el aspecto central es reducir las controversias jurídicas entre empleadores y asalariados limitando la posibilidad de intervención de un juez en los procedimientos de despido colectivo por motivos económicos y también en lo que concierne a la indemnización de los trabajadores despedidos, facilitando de esta manera la autorización administrativa del procedimiento.¹⁸⁷

El contexto de crisis económica en que se firma este acuerdo va a reorientar un objetivo central de la acción pública en este ámbito: la prioridad ya no va a ser la creación de empleo, como fue a principios de la década del 2000, sino reforzar la

¹⁸⁵ H. Caune, *op. cit.*, p. 461.

¹⁸⁶ “Accord national...”, documento citado, pp. 3-6.

¹⁸⁷ H. Caune, *op. cit.*, pp. 478-479.

capacidad de los empleadores para mantenerlo.¹⁸⁸ Es por ello que la flexibilidad interna ocupa un lugar central en la reforma. Dentro de este rubro se adoptan los “acuerdos de mantenimiento del empleo” que las empresas pueden implementar en caso de una coyuntura difícil.¹⁸⁹ No obstante, éstos van a ampliar las posibilidades para que los empleadores lleven a cabo procesos de reducción de personal, de salario y/o del tiempo de trabajo de manera progresiva a cambio de evitar los despidos por causas económicas. En este sentido, el acuerdo también otorga a las empresas la posibilidad de recurrir a los contratos de tiempo parcial (artículo 19).¹⁹⁰ Asimismo, estas medidas permiten a las empresas evitar el uso de recursos jurídicos al alcance de los trabajadores, ya que en el marco de dichos acuerdos, si los empleados no aceptan las nuevas condiciones de trabajo, podrán ser despedidos sin derecho a cuestionar el motivo.¹⁹¹

Para la CGT (Confederación General del Trabajo), estos puntos son fundamentales y explican su rechazo a firmar el acuerdo, que consideran de una extrema gravedad para los derechos de los asalariados. Al descartar la intervención de un juez en un proceso de despido, el sindicato considera que lejos de hacer más seguro el empleo, el acuerdo hace más seguro el despido.¹⁹² Por su parte, FO (Fuerza Obrera) también rechaza por unanimidad el pacto. Jean-Claude Mailly, Secretario general del sindicato desde 2004, hace un llamado a los parlamentarios para reconsiderar los efectos reales de un acuerdo

¹⁸⁸ *Ibid.*, 467.

¹⁸⁹ Artículo 18 del “Accord national...”, documento citado, pp. 18-19.

¹⁹⁰ *Ibid.*, pp. 19-20.

¹⁹¹ H. Caune, *op. cit.*, p. 468.

¹⁹² Véase “Régression sociale, flexibilité, chantage à l’emploi... pour nous, c’est non!” (<http://www.cgt.fr/-Loi-dite-de-securisation-de-l->) y “Sécuriser l’emploi ou sécuriser les licenciements?” (<http://www.cgt.fr/Securiser-l-emploi-ou-securiser.html>), documentos de la página de la CGT, consultados el 28 de marzo de 2015.

que él considera “profundamente desequilibrado”¹⁹³. Asimismo, para Stéphane Lardy, Secretario confederal del sindicato, el proyecto de ley no trata los grandes problemas para resolver el desempleo, y recuerda que el primer motivo de inscripción en *Pôle Emploi*¹⁹⁴ es la finalización de los contratos temporales (alrededor de 130,000 por mes). Asimismo, considera que si la flexibilidad ya existía antes del acuerdo, sólo faltaba la simplificación de los despidos colectivos que pedía el empresariado, y que ahora había conseguido.¹⁹⁵

Así, la CGT y FO, dos sindicatos que tradicionalmente habían tenido una relación conflictiva, se solidarizan para oponerse al Acuerdo, que consideran “destructor del derecho del trabajo”¹⁹⁶ y convocan a grandes manifestaciones el día que la Ley debía ser aprobada en la Asamblea Nacional. Thierry Lepaon, Secretario General de la CGT y uno de los líderes sindicales al frente de las movilizaciones, señala que “no se trata en absoluto de un acuerdo *donnant-donnant*, como dice Michel Sapin, sino de un acuerdo *donnant-perdant*”¹⁹⁷, reafirmando el desequilibrio que ellos creen ver plasmado en la reforma.

¹⁹³ “Emploi: FO dénonce un marché de dupes”, *Les Échos*, 17 de enero de 2013 (http://www.lesechos.fr/17/01/2013/LesEchos/21356-023-ECH_emploi---fo-denonce-un-marche-de-dupes.htm).

¹⁹⁴ *Pôle Emploi* es la agencia pública encargada del empleo en Francia. Se creó en 2008 y es resultado de la fusión entre la *Agence National pour l'Emploi* (ANPE) y las *Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce* (ASSEDIC).

¹⁹⁵ “Le projet de loi sur l'emploi ne traite pas des problèmes majeurs pour lutter contre le chômage”, *La tribune*, 2 de abril de 2013 (<http://www.latribune.fr/actualites/economie/france/20130402trib000757108/le-projet-de-loi-sur-l-emploi-ne-traite-pas-des-problemes-majeurs-pour-lutter-contre-le-chomage.html>).

¹⁹⁶ “Accord sur l'emploi: la CGT y FO entrent en résistance”, *Les Échos*, 4 de marzo de 2013 (http://www.lesechos.fr/04/03/2013/LesEchos/21388-012-ECH_accord-sur-l-emploi---la-cgt-et-fo-entrent-en-resistance.htm).

¹⁹⁷ “Quatre syndicats dans la rue contre l'accord sur l'emploi”, *Libération*, 9 de abril de 2013 (http://www.liberation.fr/societe/2013/04/09/quatre-syndicats-dans-la-rue-contre-l-accord-sur-l-emploi_894773).

Los sindicatos que aceptan firmar el acuerdo tienen una percepción distinta. Así, para la CFDT se trata de una ley en la que todos ganan, además de que la organización busca defender un sindicalismo ‘reformista’ por oposición a la orientación ‘revolucionaria’ de la CGT que, según la primera, no es capaz de responder a las nuevas exigencias de la crisis económica.¹⁹⁸ La posición de Laurent Berger, Secretario General de la CFDT, deja entrever esta postura:

... hay que felicitarse de que, en un clima social marcado por la precariedad y el desempleo... sindicatos y organizaciones patronales pueden ponerse de acuerdo sobre un texto que cambia el paradigma sobre el empleo... Si la CGT hubiera tomado parte en la negociación, habría podido hacer valer lo que quería y tal vez la relación de poder habría sido diferente... el acuerdo refuerza la protección de los asalariados... La fiscalización de los empleos precarios, para los contratos de menos de un mes que han aumentado dramáticamente, incrementará 75% de las cotizaciones... Estamos cambiando la ideología del empresariado sobre los contratos cortos... La CGT denuncia pero no se compromete y le pide al Estado que intervenga, mientras que nosotros nos comprometemos firmemente en las negociaciones.¹⁹⁹

A pesar de que el rechazo de FO contribuye a debilitar la legitimidad del acuerdo, los tres sindicatos firmantes permiten que el diálogo social no se rompa y se pueda llevar a cabo el proceso de concertación. Como en la reforma de 2008, las referencias al modelo de flexiseguridad, así como las comparaciones con otros casos europeos, siguen presentes en los debates que enmarcan este nuevo compromiso. Así, el MEDEF afirma que “la ley

¹⁹⁸ H. Caune, *op. cit.*, p. 472.

¹⁹⁹ “Laurent Berger (CFDT): L’accord ‘change le paradigme sur l’emploi’ et ‘renforce la protection des salariés’, *Les Échos*, 4 de febrero de 2013 (<http://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/0202381205558/0202307336064/0202544318649-laurent-berger-cfdt-l-accord-change-le-paradigme-sur-l-emploi-et-renforce-la-protection-des-salaries-534953.php>).

establece, por fin, la flexiseguridad” y “permite ubicar a Francia de acuerdo con los estándares europeos en materia del mercado de trabajo y relaciones sociales”²⁰⁰. Por su parte, en la presentación de los motivos del proyecto de ley, Michel Sapin, en nombre del gobierno, afirma que

el texto traduce concretamente la articulación [entre flexibilidad y seguridad]. Su sentido no implica un “intercambio” entre “flexibilidad para las empresas” y “seguridad para los asalariados” o a la inversa “flexibilidad para los asalariados” y “seguridad para las empresas”, es la afirmación de un nuevo equilibrio en el que ambos actores ganan en seguridad sin perder capacidad de adaptabilidad y movilidad.²⁰¹

Además de las referencias a la flexiseguridad, lo que es interesante de esta reforma es que, a diferencia de la de 2008, en la que el caso danés estuvo presente en las discusiones y sirvió para defender posiciones opuestas, en esta ocasión el modelo alemán va a marcar los debates, en buena medida como consecuencia del contexto de crisis económica y social que enmarca la reforma.²⁰² Así, Michel Sapin, en un encuentro con su homóloga alemana, afirma que

la principal fuente de inspiración [del modelo alemán] es la calidad del diálogo social... por su cultura de diálogo y sus reformas, Alemania ha superado sus contradicciones... eso es lo que debe permitir a Francia tomar las mejores decisiones para tener una economía

²⁰⁰ “La loi sur l’emploi marque l’avènement de la fléxisécurité à la française”, MEDEF, Comunicado de prensa, 15 de mayo de 2013 (<http://www.medef.com/medef-tv/actualites/detail/article/la-loi-sur-lemploi-marque-lavenement-de-la-flexisecurite-a-la-francaise.html>), consultado el 25 de marzo de 2015.

²⁰¹ Proyecto de ley sobre la *sécurisation* del empleo (*procédure accélérée*) presentada en nombre de Jean-Marc Ayrault, Primer ministro, por Michel Sapin, Ministro del Trabajo, del Empleo, de la Formación profesional y del Diálogo social, cit. por H. Caune, *op. cit.*, p. 474.

²⁰² Helène Caune explica que desde que empezó la crisis económica en Europa, que puso sobre la mesa la cuestión de la reforma de la gobernanza de las políticas económicas europeas, el debate político en Francia estuvo marcado por la incapacidad de la élite nacional para convencer a sus homólogos alemanes sobre las medidas a adoptar. Asimismo, en Francia como en Europa, el análisis de los efectos de la crisis económica también se hizo a la luz de la situación particular de Alemania y de su desempeño en dicho contexto económico difícil (*ibid.*, p. 476).

más competitiva, sin drama social... Hay un equilibrio diferente que debe encontrarse de un país a otro. En Francia, la autonomía de los interlocutores sociales debe respetarse porque son ellos quienes administran el sistema del seguro de desempleo... Pero eso concierne también al gobierno porque el déficit del seguro de desempleo forma parte del déficit público contra el que estamos comprometidos a luchar.²⁰³

Y en las discusiones en la Asamblea Nacional que preceden el acuerdo, se hace referencia al desempleo parcial, estrategia a la que recurrieron las empresas alemanas para hacer frente a la crisis:

... de la misma manera que los alemanes fueron capaces de hacerlo, con la participación de los asalariados en la definición de la estrategia de las empresas, los empleadores y los asalariados deben ponerse de acuerdo para afirmar que la prioridad absoluta, en las empresas industriales, es mantener el empleo en Francia... en 2009, en Alemania, 1,600,000 asalariados pasaron a la actividad parcial en lugar de ser despedidos, contra 200,000 en Francia. No debe sorprendernos entonces que el desempleo haya pasado de 7.5% a 10% de la población activa en Francia mientras que en Alemania disminuía.²⁰⁴

Sin embargo, la mención del modelo alemán no queda exento de críticas, en un afán de no dejar pasar la oportunidad para destacar la excepcionalidad francesa. De nuevo es Michel Sapin quien argumenta que

²⁰³ “Ursula von der Leyen et Michel Sapin, :’Lorsque l’Allemagne était l’homme malade, nous avons fait des réformes”’, *Les Échos*, 28 de febrero de 2013 (http://www.lesechos.fr/28/02/2013/LesEchos/21386-008-ECH_ursula-von-der-leyen-et-michel-sapin-----lorsque-l-allemande-etait-l-homme-malade--nous-avons-fait-des-reformes--.htm).

²⁰⁴ Intervención de Jean-Marc Germanain durante la Asamblea Nacional, XIV legislatura, Sesión ordinaria de 2012-2013, primera sesión del miércoles 3 de abril de 2013, cit. por H. Caune, *op. cit.*, pp. 477-478.

hay una gran diferencia con la forma en que nuestros amigos alemanes reformaron el mercado de trabajo hace algunos años. En ese entonces sólo consideraron un aspecto: la capacidad de las empresas para adaptarse. Dejaron el camino libre para que se desarrollara la precariedad... Es lo que nosotros hemos querido evitar; por ello, y junto con los interlocutores sociales, decidimos permitir a las empresas adaptarse, pero respetando los derechos de los asalariados y, al mismo tiempo, luchar contra todas las formas de precariedad.²⁰⁵

Si bien ambas reformas han intentado encontrar un equilibrio entre flexibilidad y seguridad, no han logrado resolver el problema del desempleo, que se ha mantenido estable –cuando no ha aumentado moderadamente— en los últimos años (Gráfica 1, p. 114), en buena medida como resultado del bajo crecimiento económico que Francia ha tenido recientemente. Asimismo, la defensa acérrima del ‘modelo social francés’ ha impedido llevar a cabo reformas más ambiciosas²⁰⁶ en el terreno laboral, que permitan hacer frente a la difícil coyuntura social que atraviesa el país.

La gran apuesta del presidente François Hollande en términos económicos y sociales fue el *Pact de responsabilité*²⁰⁷, anunciado en enero de 2014, que consistía en bajar las cotizaciones sociales a las empresas a cambio de que éstas crearan empleo. No obstante, a

²⁰⁵ Asamblea Nacional, XIV legislatura, Sesión ordinaria de 2012-2013, primera sesión del miércoles 3 de abril de 2013, cit. por *ibid.*, p. 477.

²⁰⁶ Con reformas más ambiciosas me refiero a la liberalización de ciertas regulaciones laborales que existen en Francia, como es el caso del trabajo dominical en la Ley Macron. Sin embargo, también se podría pensar en grandes reformas de otro tipo, por ejemplo, grandes planes de inversión en infraestructura para crear empleo. En el discurso de la Comisión Europea, reformas más ambiciosas significa flexibilizar el mercado de trabajo.

²⁰⁷ “Emille Lévêque, “Pacte de responsabilité: François Hollande dit-il amen au patronat?”, *L’Express*, 14 de enero de 2014 (http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/pacte-de-responsabilite-francois-hollande-dit-il-amen-au-patronat_1350682.html).

casi dos años de haber implementado esta estrategia, los resultados obtenidos han evidenciado su fracaso²⁰⁸, pues las cifras de desempleo se han estancado. Mientras tanto, la Unión Europea sigue ejerciendo presión sobre Francia para introducir reformas económicas —incluyendo reformas a su mercado laboral— que permitan bajar su déficit público.²⁰⁹

La Ley para el crecimiento, la actividad y la igualdad de oportunidades económicas, mejor conocida como la *Loi Macron*²¹⁰, promulgada y publicada el 7 de agosto de 2015, se inscribe en esta serie de esfuerzos económicos que la Unión Europea continúa exigiendo de Francia para cumplir con el Pacto de estabilidad y crecimiento, que estipula que el déficit público no debe superar el 3%. Esta ley —que entre otras cosas busca liberalizar el trabajo dominical, que en Francia está fuertemente regulado— es una evidencia más de la dificultad que tiene el gobierno francés para introducir reformas ambiciosas en el terreno económico y social.²¹¹

A pesar de los sucesivos esfuerzos que se han hecho en los últimos años para recuperar la competitividad de las empresas francesas y el crecimiento económico, Francia parece haber entrado en un *impasse* que le impide resolver el problema del

²⁰⁸ Este proyecto fracasó porque los empresarios no cumplieron con la contraparte del plan que les correspondía, es decir, crear empleo, a cambio de que el gobierno les redujera el monto de cotizaciones sociales a que están obligados.

²⁰⁹ “Pierre Moscovici: ‘Les réformes en France sont insuffisantes’”, *Le Figaro*, 11 de marzo de 2015 (<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/03/10/20002-20150310ARTFIG00367-pierre-moscovici-les-reformes-en-france-sont-insuffisantes.php>).

²¹⁰ “Ce que contient (désormais) la loi Macron”, *Le Monde*, 6 de agosto de 2015 (http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/08/06/ce-que-contient-desormais-la-loi-macron_4714255_4355770.html).

²¹¹ La ley tuvo que ser aprobada mediante un recurso extraordinario —el 49-3— al no contar siquiera con los votos necesarios del propio Partido Socialista (“Loi Macron: un troisième recours au 49-3 pour une adoption définitive”, 9 de julio de 2015 (http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/07/09/valls-annonce-un-nouveau-recours-au-49-3-pour-faire-adopter-definitivement-la-loi-macron_4677263_823448.html)).

desempleo, que es más alto entre la generación de jóvenes (ver Anexo 1). El reto que tendrá en los próximos años será poder adaptar su ‘modelo social’ a las nuevas exigencias de un mundo crecientemente integrado, y en el que la competitividad económica tiende a prevalecer sobre cualquier otro criterio para definir el futuro de una nación.

3.- LOS VICIOS DE UN MODELO EUROPEO: EL CASO DE ESPAÑA

Eighty-two percent of Spaniards say that they do not like this Europe. Europe, which for many years... was seen as the dream... has become a nightmare.

Vicente Navarro, 2014²¹²

El objetivo de este capítulo es ver de qué forma la Unión Europea ha tenido un papel en la trayectoria de las sucesivas reformas laborales que se han implementado en España desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980. Se verá cómo el contexto europeo –adhesión a la Comunidad Económica Europea en 1986, incorporación a la Unión Económica Monetaria en la década de los años noventa, Estrategia Europea para el Empleo (1997) y Estrategia de Lisboa (2000) — ha proporcionado a los actores nacionales recursos y referencias para justificar sus políticas, influenciando las transformaciones del Estado de bienestar español en términos del empleo.

Asimismo, se verá cómo España no ha resultado ser un terreno propicio para el modelo que se ha pregonado desde Bruselas en la última década. La flexiseguridad en España ha producido en los hechos una orientación muy inclinada hacia la flexibilidad, y no ha logrado resolver el problema del desempleo; al contrario, ha profundizado la dualidad del mercado laboral y acentuado la tendencia hacia la precarización del empleo.

²¹²Vicente Navarro, “The Disastrous Labor And Social Reforms in Spain”, 3 de marzo de 2014 (<http://www.socialeurope.eu/2014/03/social-reforms/>).

En este contexto, los ‘usos de Europa’ del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partido Popular (PP) no se han diferenciado mucho, pues ambos gobiernos han utilizado la misma estrategia para resolver los problemas del mercado laboral: implementaron un modelo de flexiseguridad y apelaron a sus compromisos europeos como un recurso más para justificar sus respectivas reformas. Así, más que a una cuestión ideológica, la acción de ambos partidos responde a la gravedad de la crisis económica, cuyas dramáticas consecuencias no se vieron venir.

3.1 TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA E INTEGRACIÓN CON EUROPA: NUEVO HORIZONTE SOCIAL

Como en Grecia y Portugal, la dictadura en España tuvo repercusiones negativas en las políticas sociales. Es interesante constatar que la legislación social española se había iniciado en el primer tercio del siglo XX sin un retraso considerable respecto de la mayoría de los países europeos: en 1903 se creó el Instituto de Reformas Sociales; en 1919 se aprobó el primer seguro social obligatorio (el mismo año que Italia), en 1931 se reguló el seguro de enfermedad (3 años después que Italia, uno después que Francia), en 1932 se estableció el seguro de desempleo (5 años después que Alemania). Sin embargo, esta trayectoria se interrumpió en 1939 con el Franquismo, periodo bajo el cual España sufre un atraso importante en términos sociales respecto a los países de Europa occidental.²¹³

Cuando Franco murió y España se embarcó en un proceso de transición democrática en 1975, la era dorada del pleno empleo y la expansión de las políticas sociales en Europa occidental ya había terminado. La democratización se llevó a cabo con el trasfondo de la crisis económica de finales de los años setenta y principios de los ochenta.²¹⁴ Para ese entonces, España sí contaba con un sistema de protección social, aunque varios académicos españoles se rehúsan a hablar de un Estado de bienestar por las condiciones

²¹³ José María Maravall, *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 81.

²¹⁴ Dubin, Ken y Jonathan Hopkin, “A crucial case for Flexicurity: The Politics of Welfare and Employment in Spain” en D. Clegg y P. Graziano, (éds.), *The Politics of Flexicurity in Europe: Labour Market Reform in Hostile Climes and Tough Times*, Palgrave Macmillan, 2013, p. 2.

no democráticas bajo las que se formó y también por su bajo desarrollo en términos comparativos con otros países europeos.²¹⁵

Se ha caracterizado dicho sistema de finales de los años setenta como una versión subdesarrollada de un modelo ‘bismarckiano’ de protección social, ya que si bien incluía una amplia gama de servicios públicos, la cobertura era muy restringida. A pesar de la existencia de políticas de mantenimiento del ingreso (jubilación, desempleo y subsidios por enfermedad), salud, servicios sociales, políticas familiares, de vivienda y educación²¹⁶, éstas eran mínimas en comparación con los estándares europeos.²¹⁷ Además, se trataba de un Estado de bienestar muy particular, ya que con una modesta red pública de seguridad social y la prohibición de la acción colectiva tanto en el mercado como en la política, la principal fuente de protección frente a la pobreza era la familia, que cumplía un papel fundamental en el cuidado y bienestar de sus miembros.²¹⁸

En lo que respecta a las relaciones laborales, durante la dictadura había prevalecido un modelo de ‘corporativismo estatal’, bajo el cual los sindicatos libres, la negociación colectiva y el derecho de huelga fueron prohibidos. El Estado pasó a regular las

²¹⁵ Ana Guillén, “Defrosting the Spanish Welfare State: The Weight of Conservative Components” en B. Palier (Éd.), *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, University Press, 2010, p. 185.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 187-188.

²¹⁷ El gasto social representaba en 1976 tan sólo un 9.9% del PIB, frente a 22.9% en Francia y un promedio de 24% en la Comunidad Europea; la proporción del presupuesto de la seguridad social financiada por el Estado no era más que la sexta parte de la media europea; el gasto público en educación era tan sólo la tercera parte (J. M. Maravall, *op. cit.*, pp. 81 y 189).

²¹⁸ *Ibid.* p. 188 y D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p 2.// De hecho, este aspecto es lo que divide a los académicos frente al dilema de considerar el Estado de bienestar español como una variante del modelo conservador-corporativista de Esping-Andersen o una categoría aparte: el tipo mediterráneo (véase Helène Caune, *Les États providence sont aussi des États membres. Comparaison des logiques nationales de l'eupéanisation des politiques de l'emploi en France et au Portugal*, École Doctorale de Sciences Po, 2013, pp. 84-86).

relaciones laborales, las condiciones de trabajo y los salarios, que se mantuvieron en niveles muy bajos. La legislación laboral franquista imposibilitó la intervención de los trabajadores en el establecimiento de las normas laborales; en contrapartida, éstos gozaban de estabilidad en el puesto de trabajo: las empresas no podían reducir las plantillas sin el permiso de la autoridad laboral, e incluso del gobierno, si los despidos podían provocar una perturbación del orden público. De igual forma, para el despido individual era necesario seguir un trámite de conciliación con la Organización Sindical Española (OSE). Así, los trabajadores estaban relativamente protegidos de las fluctuaciones del ciclo económico, aunque no de las decisiones disciplinarias de los patrones.²¹⁹

No obstante, para 1975 ya existía un marco de protección social para trabajadores asalariados y una variedad de regímenes especiales para otros sectores de la fuerza productiva. La financiación del sistema —a través de cotizaciones sociales de empleadores y trabajadores, junto con una mínima aportación del estado—, así como su administración, estaban centralizadas en una sola institución: la Seguridad Social.²²⁰ En lo que concierne a la protección del desempleo, el alcance era muy limitado en la década de los años setenta, a pesar de un programa que se había instituido en 1973. Sin embargo, no debe pasarse por alto que el pleno empleo de la población masculina era la norma en

²¹⁹ Carme Molinero y Pere Ysàs, *Productores disciplinarios y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1998, pp. 5-12 y 77-85.

²²⁰ Ana Guillén, art. cit., pp. 186-187.

esos años, por lo que sólo una pequeña proporción de trabajadores se beneficiaba de un subsidio.²²¹

La transición democrática va ser una condición fundamental para la construcción del Estado de bienestar español. Los Pactos de la Moncloa²²² de octubre de 1977 expresaron, por primera vez, que la noción de ciudadanía comprendía derechos sociales y no sólo políticos.²²³ Asimismo, la nueva Constitución de 1978 estableció las bases jurídicas y políticas para desarrollar un sistema avanzado de corrección de las desigualdades y de provisión de servicios públicos.²²⁴ La apertura democrática vino acompañada de otro proceso político de igual importancia: la descentralización, bajo la que se conformaron 17 comunidades autónomas con facultades políticas y administrativas, entre las que había responsabilidades relacionadas con servicios y asistencia social.²²⁵

Las relaciones laborales también van a modificarse de manera radical con el cambio de régimen, lo que va a permitir la conquista de nuevos derechos sociales. Al verse liberados de las restricciones legales y políticas de la dictadura, los trabajadores empiezan

²²¹ Debe mencionarse que el pleno empleo se alcanzó bajo la dictadura no sólo debido a los niveles de inserción en el mercado laboral español, sino a la migración hacia otros países europeos más desarrollados (*ibid.*, p. 188).

²²² Se trató de un plan de estabilización típico, con el que el gobierno consiguió reducir la inflación en casi 10 puntos y convertir el déficit en superávit. A cambio, aumentó el gasto público, debido fundamentalmente a una expansión de las políticas sociales. No obstante, el impacto económico de los Pactos fue limitado, en buena parte debido a la nueva subida de los precios internacionales de petróleo en 1979. (Véase J. M. Maravall, *op. cit.*, p. 118).

²²³ *Ibid.*, p. 288.

²²⁴ Vincenç Navarro (coord.), *El Estado de Bienestar en España*, Madrid, Tecnos, 2004, p. 10.

²²⁵ A. Guillén, art. cit., p. 183.// La descentralización fue importante en términos de gasto social: los gobiernos autónomos pasaron a administrar la totalidad de los ingresos mínimos garantizados, el 56.7% del presupuesto de educación y el 55.7% del gasto sanitario (J. M. Maravall, *op. cit.*, p. 235). Sin embargo, como argumenta Vincenç Navarro, aunque es cierto que cada gobierno autonómico y cada municipio han impreso su propio sello a los componentes de la seguridad social, el gobierno central continúa teniendo un papel fundamental tanto en la financiación como en la normativización del Estado de bienestar (Vicenç Navarro, *op. cit.*, p. 16).

a movilizarse en busca de aumentos salariales y derechos colectivos.²²⁶ Las relaciones laborales entran en una dinámica de diálogo social con la aprobación, en 1980, del Estatuto de los Trabajadores, que se firma entre el gobierno (Unión de Centro Democrático), el sindicato Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), y constituye el marco que regula las relaciones laborales en España hasta la fecha.²²⁷

España entra a la década de los años ochenta con una economía en recesión y un aumento muy significativo del desempleo, que pasa de 8.6% en 1979 a 16.2% en 1982.²²⁸ Ese año el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) llega al poder con una mayoría absoluta en el Parlamento, manteniéndose en el gobierno hasta 1996. Las dificultades económicas no van a representar un impedimento para que los sucesivos gobiernos socialistas impulsen el crecimiento del gasto y la cobertura de la protección social.²²⁹

Así, José María Maravall destaca que el gobierno del PSOE practicó una nueva modalidad de intervencionismo socialdemócrata, cuya estrategia respondía a una

²²⁶ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 3.

²²⁷ Sandalio Gómez *et. al.*, “Las reformas laborales en España y su impacto real en el mercado de trabajo en el periodo 1985-2008”, *Cátedra SEAT de Relaciones Laborales*, IESE Business School Universidad de Navarra, p. 8.// La UGT se funda en 1988 y comparte una afinidad histórica con el PSOE, evolucionando del marxismo a la socialdemocracia. Actualmente es el segundo sindicato más representativo de España. La primera fuerza sindical es Comisiones Obreras (CCOO), que queda al margen de la negociación por voluntad propia. Está vinculado en su fundación al Partido Comunista de España, aunque es independiente de cualquier partido político. Por su parte, la CEOE, fundada en 1977, representa a las empresas españolas de todos los territorios y sectores de actividad (A. Guillén, art. cit., p. 184).

²²⁸ J. M. Maravall, *op. cit.*, p. 119.

²²⁹ La inversión del sector público pasó de 2.9% del PIB en 1982 a 5.2% en 1991, a la vez que ésta fue notablemente redistributiva. El gasto público en prestaciones por desempleo, sanidad, educación y pensiones aumentó 39.7% en el primer periodo socialista (1982-1985) y 57.6% en el segundo (1986-1989). En su conjunto, el gasto social se incrementó de 18.1% a 21.4% entre 1980 y 1991. No obstante, se trató sobre todo de una expansión cuantitativa; el aspecto cualitativo de dichas políticas recibió menor atención. Aun así, su efecto redistributivo es innegable (Véase J. M. Maravall, *op. cit.*, pp. 121-123, 230 y 236-240).

concepción particular del papel del Estado que consistía en compensar los límites del mercado tanto para asegurar un crecimiento económico sostenido como para redistribuir de forma equitativa los recursos y las oportunidades. Se defendía la idea de que el desarrollo y la equidad no estaban reñidos y las reformas de mercado eran compatibles con una responsabilidad del Estado.²³⁰ De igual forma, Ana Guillén menciona que en el espacio público se reflejaba la conciencia de un “atraso social” respecto a la mayoría de los países del continente, por lo que la convergencia con Europa en términos sociales también fue un incentivo importante para desarrollar un Estado de bienestar en esos años.²³¹

Durante la primera mitad de la década de los años ochenta, el panorama económico español va a transformarse de manera significativa: se pone en marcha un importante proceso de desindustrialización en sectores clave como la siderurgia y la construcción naval, se reducen los sectores primario y secundario en favor del terciario²³², se lleva a cabo una apertura de la economía que puede advertirse con los flujos comerciales y se implementa una ambiciosa reforma del sector público, especialmente en lo que concierne

²³⁰ *Ibid.*, pp. 121-123.

²³¹ A. Guillén, art. cit., p. 190.// Asimismo, José María Maravall afirma que la integración europea y la socialdemocracia de la Europa del norte constituyeron las principales referencias intelectuales que influyeron en las opciones políticas de los dirigentes del PSOE. El compromiso europeo surgía de una larga tradición de reformismo y regeneracionismo español que había asociado Europa a la modernidad y el aislamiento nacional al atraso. Esta idea seguía teniendo vigencia si se miraban los indicadores sociales de esos años: en 1980 España gastaba en pensiones, desempleo, sanidad, educación y vivienda tan sólo un 65.7% de lo que según su renta le correspondería gastar si siguiese la pauta de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido; para 1994 la proporción alcanzó 87.6% de la pauta de estos cuatro países (J. M. Maravall, *op. cit.*, pp. 193 y 231).

²³² No obstante, debe decirse que el proceso de ‘terciarización’ de la economía española tiene lugar sin que el sector industrial hubiese alcanzado previamente niveles de desarrollo similares a los europeos (“Las reformas laborales en España y su repercusión en material de contratación y empleo. 52 reformas desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980”, *Informe Fundación 1º de mayo*, febrero de 2012, p. 42).

al ámbito fiscal.²³³ Estos cambios propician ajustes en la organización productiva del país con consecuencias mayores en términos económicos y sociales. Así, la reestructuración de empresas industriales no competitivas, en sectores que iban desde la construcción naval hasta los textiles, provocó la salida del mercado laboral de alrededor 70,000 trabajadores.²³⁴ El gobierno atravesaría una coyuntura difícil, como François Mitterand en Francia, pues la alta tasa de desempleo en esos años (20.6% en 1984)²³⁵ era una mala noticia para un partido cuya promesa electoral incluía la creación de 800,000 empleos.²³⁶

Con ese telón de fondo, entre los años 1983 y 1984 se implementan reformas importantes al mercado laboral español. Se trata de la primera ola de flexibilización, ya que se abre la puerta a la contratación temporal para compensar la escasa generación de empleo en esos años. A cambio, los sindicatos lograron que se incrementara de forma significativa la cobertura del desempleo.²³⁷ Se considera que esta reforma es un punto de inflexión en la estructura laboral de España, pues el hecho de dejar intacto el relativamente alto costo de despido para los trabajadores con contratos permanentes, así como el fomento a la contratación temporal, marca el inicio de un camino hacia la ‘dualización’²³⁸ del mercado de trabajo español, tendencia que se acentuará las décadas

²³³ A. Guillén, pp. 184-185.

²³⁴ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 3.

²³⁵ Sandalio Gómez *et. al*, art. cit., p. 11.

²³⁶ J. M. Maravall, *op. cit.*, p. 194.

²³⁷ A. Guillén, art. cit., p. 203 y “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 44.

²³⁸ La palabra se refiere a que cada vez más se hará visible la diferencia entre dos clases de trabajadores: los que tienen un contrato indefinido, están sindicalizados y gozan de importantes beneficios sociales debido a este status, y los que tendrán un contrato temporal, mucha veces con un salario bajo y sin los beneficios de los que gozan los trabajadores con contrato permanente, y sobre todo, sujetos al hecho de que su contrato es de corta duración y terminado ese plazo volverán al desempleo, obligados a encontrar otro trabajo.

siguientes.²³⁹ Ken Dubin y Jonathan Hopkin sugieren que la importancia electoral de los trabajadores permanentes (*core workers*) para el Partido Socialista, así como la fuerte hostilidad de los sindicatos frente a cualquier reducción de la protección del empleo, explican que el gobierno haya optado por promover la contratación temporal sin modificar el estatus de los *insiders*.²⁴⁰

Así, la Ley 32/1984 amplía el catálogo de los contratos de duración determinada (CDD), incorporando una nueva figura: el contrato de lanzamiento de nueva actividad durante los tres primeros años de existencia de la empresa²⁴¹; además, se prolonga la duración máxima de los contratos de prácticas²⁴² y formación; y se normaliza el “contrato temporal para el fomento del empleo”, liberándolo de las restricciones anteriores: ahora cualquier trabajador desempleado puede acceder a ellos, mientras que anteriormente estaba limitado a trabajadores de edad avanzada, con capacidad laboral disminuida, desempleados, o quienes accedían al primer empleo.²⁴³ Dado que el objetivo fundamental de la reforma era “la creación del mayor número de puestos de trabajo posibles”²⁴⁴, no hay reparo en que esto se logre exclusivamente vía la contratación temporal, que representa una alternativa barata y baja en costos para los empleadores.

La primera década después de la transición democrática fue particularmente difícil para España en términos económicos. Además de un estancamiento de su PIB, una

²³⁹ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 8 y A. Guillén, art. cit., p. 192.

²⁴⁰ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 4.

²⁴¹ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 45.

²⁴² El plazo para que se pueda celebrar este tipo de contrato se amplía hasta 4 años después de la obtención del título (Sandalo Gómez *et. al*, art. cit., p. 12).

²⁴³ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 45.

²⁴⁴ Sandalo Gómez *et. al*, art. cit., p. 11.

inflación superior al 20% y un déficit público muy elevado, en costos laborales y empleo las consecuencias fueron dramáticas: se perdieron 1,950,000 puestos de trabajo en el decenio de 1975 a 1985, y la tasa de paro pasó de 4.5% a 21.9% en el mismo periodo.²⁴⁵

En 1986, España ingresa a la Comunidad Económica Europea, hecho que proporciona un impulso al gasto social español gracias al otorgamiento de fondos estructurales y de cohesión, que sirvieron para financiar inversiones productivas.²⁴⁶ Aunado a ello, el segundo gobierno de Felipe González (1986-1989) va a dar un ‘giro social’, en buena medida como respuesta a la exitosa huelga general de 1988, por lo que cada vez se destinaron más recursos a las políticas laborales pasivas, aumentando la cobertura de los beneficios por desempleo de 43.4% en 1986 a 80.3% en 1992. Además, un creciente porcentaje de estos beneficios se financió con impuestos generales más que con contribuciones sociales.²⁴⁷

Durante la segunda mitad de la década de los años ochenta, la economía española va a emprender un rápido crecimiento. Entre 1985 y 1989 se cerró de manera significativa la brecha en la renta per cápita entre España y la Comunidad Europea, la inflación se redujo, la balanza por cuenta corriente tuvo un superávit a partir de 1984, el déficit público disminuyó de 6.9% a 2.7%, la inversión extranjera se multiplicó por cinco entre la primera y la segunda mitad de los años ochenta y hubo una importante creación de empleo (1,485,800 puestos entre 1985 y 1990). No obstante, España seguía siendo el país

²⁴⁵ J. M. Maravall, *op. cit.*, p. 28.

²⁴⁶ A. Guillén, *art. cit.*, p. 185.

²⁴⁷ D. Ken y J. Hopkin, *art. cit.*, p. 20.

con la tasa de paro más elevada de Europa: 16.2% en 1990, por lo que aún quedaba mucho por hacer.²⁴⁸

A finales de esa década, se empiezan a vislumbrar las consecuencias de las reformas laborales de 1983 y 1984. La dualidad del mercado de trabajo se había acentuado de forma preocupante: si a principios de los años ochenta 90% de la fuerza laboral tenía contratos indefinidos y, por lo tanto, protegidos, para 1990 los empleos temporales habían alcanzado 30% de los trabajadores asalariados (la tasa más alta de la Unión Europea)²⁴⁹, lo que propició que se profundizara la diferencia entre *insiders* y *outsiders*. Además, las tasas de ocupación de mujeres y jóvenes eran muy bajas comparadas con las del promedio de los países de la Unión Europea (UE-15) en esos años.²⁵⁰

²⁴⁸ J. M. Maravall, *op. cit.*, pp. 121 y 207.

²⁴⁹ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 7.

²⁵⁰ En 1992, la tasa española de ocupación de personas jóvenes (15-24) era de 30% frente a 42.6% de la UE-15; la de mujeres era de 31.5% frente a 49.7%, respectivamente (datos de EUROSTAT disponibles en <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, consultado el 18 de marzo de 2015).

3.2 DESVIACIÓN DEL CAMINO EUROPEO O ESPECIFICIDAD ESPAÑOLA: DUALIDAD DEL MERCADO LABORAL

En la década de los años noventa, España sigue presenciando una profunda transformación de su economía, así como de su estructura laboral: el sector servicios alcanza 60% de la actividad del país, se registra un bajo nivel de productividad que afecta la competitividad de las empresas españolas en el mercado europeo, el elevado costo de la mano de obra española favorece la deslocalización hacia países de Europa del este, y la tasa de ocupación femenina sigue creciendo, reduciendo la brecha con estándares europeos²⁵¹. La baja participación de la mujer en el mercado laboral antes de la década de los años ochenta responde en gran medida a la herencia franquista²⁵², por lo que después de la transición democrática su papel en el mercado laboral cobró importancia.²⁵³

No obstante, el deterioro de las condiciones económicas en toda Europa al iniciarse la década va a ser particularmente intenso en España: el crecimiento económico se redujo a .8% en 1992 y a -1% en 1993, año en el que la tasa de desempleo alcanzó 21.5%.²⁵⁴ Por otro lado, la adhesión de España a la Unión Económica y Monetaria (UEM) va a significar una importante restricción económica para el gobierno, obligando a la

²⁵¹ Si para 1992 la tasa de ocupación de las mujeres en España era de 31.5% y la del promedio de la Unión Europea (UE-15) era de 49.7%, para 1999 la tasa española ya alcanzaba 38.5% frente a la tasa de la UE-15 de 53% (Datos de EUROSTAT disponibles en: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, consultado el 18 de marzo de 2015).

²⁵² El Decreto Ley del 27 de diciembre de 1938 proclamaba que “la tendencia del Nuevo Estado es que la mujer dedique su atención al hogar y se separe de los puestos de trabajo” liberándola del taller y la fábrica. Además, se estableció en la Ley de Contrato de Trabajo la autorización marital para que la mujer pudiera ser contratada, así como la posibilidad de que el marido recibiera el salario de la mujer (C. Molinero y P. Ysàs, *op. cit.*, p. 15).

²⁵³ En 1976, la tasa de participación de la mujer en el mercado laboral era de 28.8%; para 1990 ya llegaba al 34.6%, y va a seguir aumentando a lo largo de la década, llegando a 41.7% en el año 2000 (Vicenc Navarro, *op. cit.*, pp. 59-61).

²⁵⁴ J. M. Maravall, *op. cit.*, p. 124.

contención, racionalización y control de costos en el gasto público con el objetivo de cumplir los criterios de Maastricht. Esto se verá reflejado en el gasto social, que pasará de 24% en 1993 a 21.9% en 1996²⁵⁵. Así, después de las generosas medidas sociales implementadas a finales de la década de los años ochenta, el gobierno cambia el rumbo hacia la contención de los crecientes costos del Estado de bienestar.²⁵⁶

Además, la multiplicación de los empleos temporales²⁵⁷, que había producido una aceleración de las entradas y salidas del mercado de trabajo, elevó los costos del sistema de protección pasiva del desempleo. Esto provocó que el Instituto Nacional de Desempleo (INEM) cayera en bancarrota y el recorte se volviera un imperativo.²⁵⁸ Por ello, en un contexto en que la tasa de paro comenzaba a elevarse, el gobierno decidió hacer frente al incremento del gasto público derivado de las prestaciones de desempleo.²⁵⁹

Como en el caso francés, los actores políticos españoles van a aprovechar el marco económico del Tratado de Maastricht y las exigencias que supone embarcarse en el proyecto de la Unión Económica Monetaria para hacer un ‘uso legitimador de Europa’ mediante el mecanismo de *blame avoidance*, con el objetivo de impulsar reformas restrictivas en el ámbito de la protección social.²⁶⁰ Además, en esos años los retos de la

²⁵⁵ Vincenç Navarro, *op. cit.*, p. 32.

²⁵⁶ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 20.

²⁵⁷ A principios de la década de los años noventa, la tasa de temporalidad alcanza 32.1% (triplicando la media europea). Los contratos temporales representan más del 90% del total de contratos creados entre 1987 y 1991 (“Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 47.)

²⁵⁸ A. Guillén, art. cit., pp. 194-195.

²⁵⁹ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 9.

²⁶⁰ A. Guillén, art. cit., p. 203.

austeridad se agudizaron para España debido a la recesión económica y el esfuerzo público que implicó la organización de la Exhibición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona.²⁶¹

Así, la Ley 22/1992 aumentó el periodo mínimo de contribución para tener acceso al subsidio de desempleo, que pasó de 6 a 12 meses, y el periodo de recepción del beneficio pasó de la mitad del tiempo de contribución a un tercio del mismo.²⁶² Como consecuencia, la tasa de cobertura del seguro de desempleo, que se había elevado de 43.4% en 1986 a 80.3% en 1992, su punto máximo durante el periodo democrático, caería hasta 50.7% en 1995.²⁶³ Aunque esta reforma obedeció a una demanda de política interna, la exigencia de cumplir con los criterios de convergencia de Maastricht y el nuevo acento puesto en las políticas de activación tuvieron una influencia importante en el proceso.²⁶⁴

Mientras tanto, aunque el uso excesivo de los contratos temporales por parte de los empleadores había permitido que la tasa de desempleo empezara a descender, la crisis de principios de los años noventa revirtió estos avances, y el desempleo llegó a 24.6% en 1994. Esto evidenció los límites del dualismo y puso en la mesa la discusión de la regulación laboral, después de que los socialistas estuvieron cerca de perder la elección en 1993.²⁶⁵

²⁶¹ *Ibid.*, p. 194.

²⁶² *Loc. cit.*

²⁶³ *Ibid.*, pp. 191 y 194.

²⁶⁴ *Ibid.*, pp. 194 y 203.

²⁶⁵ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 7.

Entre 1993 y 1994 se puso en marcha otra serie de medidas encaminadas a paliar la dualidad del mercado laboral mediante la relajación de la protección del empleo de los trabajadores con contratos indefinidos. También se buscaba crear empleo mediante exenciones a las contribuciones sociales de los empleadores que contrataran jóvenes, desempleados por largo tiempo, mayores de 45 años y discapacitados. Asimismo, se promovió la inserción de los jóvenes en el mercado laboral mediante el impulso a contratos de formación (prácticas y aprendizaje). Por otro lado, la reforma tenía un importante componente de flexibilidad: se simplificaron los procesos administrativos de los despidos colectivos y se esclarecieron las reglas legales del despido para aumentar las probabilidades de justificación de los empleadores en las cortes. No obstante, los altos costos de este procedimiento no se tocaron (en parte debido a la fuerte oposición sindical), por lo que los trabajadores de base siguieron teniendo una fuerte protección del empleo.²⁶⁶

De igual forma, la reforma de 1993 eliminó la obligación del empresario de contratar a través del Instituto Nacional del Empleo (INEM), que perdió su monopolio porque se legalizaron las agencias de empleo privadas no lucrativas, en un contexto en que la tasa de desempleo era de 24.2%.²⁶⁷ A pesar de que esta reforma estableció una regulación más exhaustiva para algunos tipos de contratos temporales —la duración máxima del contrato de prácticas se redujo a dos años y se restringió el contrato temporal de fomento al empleo, por citar algunos ejemplos—, la temporalidad siguió siendo el principal rasgo de

²⁶⁶ A. Guillén, art. cit., p. 195 y *loc. cit.*

²⁶⁷ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 49.

los empleos que se crearon en esos años.²⁶⁸ Entre 1985 y 1993 su número aumentó en casi 2 millones en términos absolutos, lo que supuso un incremento de 73%. Y de todos los empleos que se crearon tan sólo en el año de 1993, 95.29% fueron de carácter temporal. Al finalizar el año, éstos representaban 30% sobre el total de los contratos.²⁶⁹

La reforma laboral de 1994 responde a una demanda del mercado de trabajo interno, pero también a la necesidad de competir con los países de la Unión Europea. Se aprueba en el Congreso, a propuesta del PSOE, pero sin haber logrado un acuerdo con los interlocutores sociales, lo que explica la huelga general que tiene lugar como respuesta, además de la nula disposición de los agentes sociales para desarrollar los nuevos cauces legales que establece la reforma.²⁷⁰

En mayo de 1996 se produce un cambio importante en el panorama político español, ya que después de 14 años de gobiernos socialistas, las elecciones generales le dan la victoria al Partido Popular. Aunque la tasa de desempleo comienza a descender ese año, no debe dejarse pasar desapercibido un dato: una de cada tres personas asalariadas tiene contrato temporal.²⁷¹ Es significativo que la primera reforma laboral del nuevo gobierno (1996) se pasó sobre la base de un consenso con los interlocutores sociales, en comparación con las anteriores que habían sido impuestas por el gobierno.²⁷² Consciente

²⁶⁸ *Ibid.*, pp. 10 y 51.

²⁶⁹ Sandalio Gómez *et. al.*, art. cit., pp. 13-15.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 18.

²⁷¹ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 11.

²⁷² Como argumenta José María Maravall, los conflictos con los sindicatos y la falta de concertación socioeconómica durante los gobiernos del PSOE plantearon especiales problemas a los socialdemócratas debido a su estrecha relación con la UGT, que había constituido siempre la otra mitad del movimiento socialista. Sin embargo, los sindicatos habían juzgado innecesaria la concertación social: la inestabilidad política de la transición era cosa del pasado, la democracia estaba asentada y vincularse al gobierno podía

de la huelga general que había provocado la reforma socialista de 1994, José María Aznar instó al diálogo social en las siguientes reformas, que el gobierno prometió implementar por medio de legislación. El pacto con los agentes sociales fue posible porque los sindicatos temieron que el Partido Popular fuera a gobernar sin consultarlos.²⁷³

La reforma de 1996 promovió la creación de contratos de duración indefinida (CDI), modificó los contratos temporales y redujo el costo de los despidos.²⁷⁴ Las altas expectativas que se habían puesto en esta reforma muy pronto se desplomaron, y la posibilidad de que la temporalidad disminuyera aún no se atisbaba. Aunque la reforma que la precedió (1994) había restringido el contrato de fomento al empleo, que era el más utilizado, los empresarios acudieron a otras formas de contratación temporal, práctica que se había consagrado como un hábito empresarial. En 1997 la tasa de contratación temporal ya llegaba a 37.23%.²⁷⁵

En esta coyuntura, en mayo de 1997 el Partido Popular pacta con los interlocutores sociales una nueva reforma que se concreta en el Pacto sobre Estabilidad en el Empleo, cuyos objetivos son potenciar la contratación indefinida mediante la creación de una nueva figura contractual: el “contrato de fomento de la contratación indefinida” o “contrato estrella”, dirigido a ciertos grupos de trabajadores “en los márgenes” del mercado laboral (jóvenes, mujeres y mayores de 45 años), que incluía costos mucho más bajos de despido y subsidios públicos en forma de menores cotizaciones sociales para los

debilitar sus apoyos. Así, los incentivos para concertar disminuyeron y, para los sindicatos, el papel del gobierno como ‘compensador’ aportó menores atractivos (véase J. M. Maravall, *op. cit.*, pp. 225-227).

²⁷³ A. Guillén, art. cit., p. 195 y D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 15.

²⁷⁴ A. Guillén, art. cit., p. 195.

²⁷⁵ Sandalio Gómez *et. al*, art. cit., pp. 20-22.

empleadores²⁷⁶. También se buscó limitar y controlar los contratos temporales, por lo que se suprimieron los subsidios para este tipo de contratos y se eliminó definitivamente el “contrato temporal para el fomento del empleo”, así como el “contrato por lanzamiento de nueva actividad”. Finalmente, se modificaron las condiciones de los contratos de inserción (de formación y prácticas) y se permitió al gobierno incentivar la conversión de contratos temporales en indefinidos.²⁷⁷

A pesar de que el gobierno asumió el costo de la reducción de las contribuciones a la seguridad social de los empleadores, con el objetivo de promover la contratación indefinida, la reforma sólo propició una reducción moderada de los contratos temporales, en buena medida porque éstos seguían siendo más baratos y sus costos de despido más predecibles.²⁷⁸ Sin embargo, el contexto de expansión de la economía mundial sí permitió disminuir la tasa de desempleo de manera notable, de 18.8% en 1998 a 10.5% en 2001.²⁷⁹

También en 1997 tiene lugar un acontecimiento importante en el plano supranacional: se crea la Estrategia Europea para el Empleo, por medio de la cual la Unión Europea interviene en este ámbito a través del Método Abierto de Coordinación²⁸⁰ (véase cap. 1; 1.2), teniendo importantes repercusiones en el plano nacional de sus miembros. En el caso de España, Mariely López-Santana argumenta, después de haber hecho algunas entrevistas, que los políticos nacionales tomaron conciencia de la necesidad de reformar y

²⁷⁶ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 9.

²⁷⁷ Sandalio Gómez *et. al.*, art. cit., p. 25.

²⁷⁸ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 9.

²⁷⁹ Sandalio Gómez *et. al.*, art. cit., pp. 26-29.

²⁸⁰ Christine Erhel, “La coordination européenne des politiques de l’emploi: un essoufflement depuis 2005?”, *Formation Emploi*, septiembre-diciembre de 2011, p. 5.

cambiar varias dimensiones de las políticas de empleo si querían seguir las tendencias europeas. Asimismo, dichos actores admitían que incluso si el tema de la activación había estado en la agenda antes de 1997, la Estrategia Europea para el Empleo afectó de manera importante sus preferencias de política al darle prioridad al desarrollo y modernización de las políticas activas del mercado de trabajo.²⁸¹

Así, López-Santana sostiene que desde 1997, los gobiernos e interlocutores sociales, especialmente en España y Bélgica, han creado programas, legislación y acuerdos colectivos que concuerdan con los principios y objetivos promovidos por las directrices y recomendaciones europeas.²⁸² Fue justamente en este contexto que en 2002, el gobierno español citó esta nueva estrategia europea al implementar un ambicioso Real-Decreto, mejor conocido como “el decretazo”, que buscaba reformar el sistema de seguro de desempleo.²⁸³

Esta reforma marcó el fin de un periodo de colaboración tripartita que se había establecido entre los interlocutores sociales en 1996. Para entonces, España había asegurado su entrada a la primera ola de la Unión Económica y Monetaria (1998) y el Partido Popular había regresado al poder con una mayoría absoluta (2000), adoptando una estrategia más agresiva en el ámbito laboral.²⁸⁴ Así, después de haber fracasado un proceso de negociación con los interlocutores sociales, el gobierno español aprobó el

²⁸¹ Mariely López-Santana, “Soft Europeanization? The differential influence of the European Employment Strategy in Belgium, Spain, and Sweden” en M. Heidenreich y J. Zeitlin (Éds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Londres, Routledge, 2009, p. 143.

²⁸² *Ibid.*, p. 146.

²⁸³ *Ibid.*, pp. 143-144.

²⁸⁴ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 17.

Real Decreto-Ley 5/2002, y Aznar no desaprovechó la oportunidad para referirse a los recientes compromisos adquiridos en el escenario supranacional, haciendo énfasis en las políticas de activación pregonadas desde Bruselas:

... los poderes públicos deberán garantizar un régimen público de prestaciones sociales, especialmente en caso de desempleo. Por su parte la Estrategia Europea de Empleo establecida en el Título sobre Empleo del Tratado de la Comunidad Europea y las Directrices de Empleo que anualmente se aprueban por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, vienen ya desde el inicio del Proceso de Luxemburgo insistiendo en que los países de la Unión Europea deben organizar la protección por desempleo de manera que, junto con las prestaciones económicas necesarias para afrontar las situaciones de paro, los poderes públicos den oportunidades de formación y empleo que posibiliten que los desempleados puedan encontrar un trabajo en el menor tiempo posible... Este mismo principio, que constituye eje de referencia en la protección frente al desempleo, ha sido refrendado recientemente en las Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona.²⁸⁵

Aunque retóricamente moderada, la reforma adoptó ‘medidas urgentes’ para reformar los sistemas de protección y beneficios por desempleo y, siguiendo la línea de las políticas de activación, se introdujeron mecanismos para que los desempleados buscaran activamente trabajo en el menor tiempo posible: se incorporó el “compromiso de ocupabilidad”, un nuevo concepto referente a la obligación del beneficiario de prestaciones de participar en acciones de información, orientación, formación,

²⁸⁵ Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad”, <http://www.boe.es/boe/dias/2002/05/25/pdfs/A18781-18795.pdf>, p. 18782, consultado el 22 de febrero de 2015.

reconversión o inserción profesional.²⁸⁶ También se abarató el despido, ya que se eliminaron todos los costos de transacción asociados a este procedimiento, volviéndolo prácticamente automático.²⁸⁷ Y se introdujeron nuevas categorías de contratación flexible que fueron severamente criticadas por los sindicatos.²⁸⁸

La reforma no recibió el apoyo de los interlocutores sociales y tampoco fue bien recibida entre la población, en buena medida por las medidas severas que incorporaba para reducir los niveles de dependencia en los sistemas públicos de empleo.²⁸⁹ En junio de ese año (2002), los sindicatos organizaron una huelga general y más de 620,000 personas se reunieron en diferentes partes del país para protestar. El descontento social, el alto desempleo y la falta de apoyo a la medida obligaron al gobierno a abolirla y reemplazarla por la Ley 45/2002.²⁹⁰

²⁸⁶ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 1.// Debido al fracaso para promover la incorporación de los desempleados al mercado de trabajo, esta reforma buscaba forzar a los receptores de beneficios a aceptar ofertas de empleo de los servicios públicos de empleo en un radio de 50km de distancia del hogar, aceptar un puesto en un sector ajeno a su experiencia profesional después de un año y renunciar al subsidio de desempleo después de rechazar tres ofertas de formación o trabajo. (D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 21).

²⁸⁷ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 56.

²⁸⁸ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 17.

²⁸⁹ Mariely López-Santana, “La ‘Internalización’ de la Estrategia Europea de Empleo en España”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 21, p. 74.

²⁹⁰ *Ídem*, “Soft Europeanization?...”, art. cit., pp. 150-151.

3.3 LA CRISIS ECONÓMICA Y EL FRACASO DE LA FLEXISEGURIDAD

En 2004, el PSOE regresa al poder y se apresura a mostrar disposición para retomar la concertación social, por lo que en julio de ese año CCOO, UGT, CEOE y el gobierno firman la Declaración del Diálogo social. Dicho compromiso evidenciaba que, “si iba a alcanzarse en España un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad, éste iba a requerir un consenso”²⁹¹. No obstante, el gobierno socialista tenía poco interés en introducir cambios importantes en el mercado laboral debido al dramático descenso del desempleo, que fue posible por el boom de la construcción²⁹² durante los primeros años de la Unión Monetaria.²⁹³

Así, en mayo de 2006, después de casi 14 meses de negociaciones, el gobierno y los interlocutores sociales firmaron el Acuerdo para la mejora y el crecimiento del empleo, una tímida reforma cuyo principal objetivo era reducir la temporalidad y ganar en ‘flexiseguridad’.²⁹⁴ Debe mencionarse que mucho antes de que este célebre concepto entrara al debate político español, ya había presiones externas para reformar tanto el mercado laboral como el régimen de bienestar de España. La principal razón era su pobre desempeño en términos de empleo, con una tasa de paro que se mantuvo muy alto durante las décadas de los años ochenta y noventa. El consenso que los economistas

²⁹¹ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 18.

²⁹² La burbuja inmobiliaria en España comenzó en 1997 y duró hasta 2008, cuando estalló y produjo severas consecuencias para la economía y el empleo en ese país. Entre sus efectos están la crisis inmobiliaria, la nacionalización de numerosas cajas de ahorro quebradas y el aumento de desahucios al aplicarse la ley hipotecaria española. La crisis inmobiliaria, que duró de 2008 a 2013, provocó una crisis económica, social e institucional en España (Véase José Manuel Naredo, “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias”, *Boletín CF+S*, 2010, disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>).

²⁹³ *Ibid.*, p. 11.

²⁹⁴ A. Guillén, art. cit., p. 198.

habían alcanzado una década atrás en el reporte de la OECD *Job Study* de 1994, consideraba las estrictas reglas de despido como un factor clave del desempleo.²⁹⁵

Frente a una tasa de temporalidad superior al 30%, el Real Decreto-Ley 5/2006 del 9 de junio estableció medidas para impulsar la contratación indefinida (se bajó la cotización de los empleadores para este tipo de contratos), se fijó un límite para el encadenamiento de los contratos temporales²⁹⁶, se derogó la figura del contrato de inserción, se impulsó la conversión de empleos temporales en fijos, se buscó mejorar la protección por desempleo de colectivos específicos y también se potenció la eficiencia de las políticas activas de empleo y la capacidad de actuación del Sistema Nacional de Empleo.²⁹⁷

Es importante decir que esta reforma se inserta en el marco de la Estrategia de Lisboa. La Ley 43/2006, que transpone en la legislación nacional el acuerdo alcanzado con los interlocutores sociales, muestra un claro ‘uso de Europa’ por parte del gobierno en aras de justificar los objetivos que se buscan perseguir, bajo el argumento de alcanzar los estándares europeos en la materia y mostrar un compromiso con los socios europeos:

... todavía persisten problemas en el mercado de trabajo español que deben superarse, con la finalidad de cumplir los compromisos de la Estrategia de Lisboa... Entre estos problemas... figuran la reducida tasa de ocupación y actividad de las mujeres españolas, el que la tasa de paro todavía supere ligeramente a la media de la Unión Europea, siendo especialmente elevada en el caso de los jóvenes, las mujeres y las personas con

²⁹⁵ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., pp. 5-6.

²⁹⁶ Los trabajadores que hubieran sido contratados 2 o más veces por una empresa, en el mismo trabajo, pasarían automáticamente a ser empleados permanentes (*ibid.*, p. 11).

²⁹⁷ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, p. 1 y Sandalio Gómez *et al.*, art. cit., pp. 37-38.

discapacidad, la persistencia de segmentaciones entre contratos temporales e indefinidos y, sobre todo, la elevada tasa de temporalidad, la más alta de la Unión Europea, y por encima del doble de la media de ésta.²⁹⁸

Sin embargo, como las reformas que le precedieron, ésta no logró paliar la marcada división que prevalecía entre la fuerza laboral: por un lado estaban los *insiders* (la mayoría hombres mayores de 30 años) cuyo principal preocupación era mantener la protección del empleo y asegurar una pensión generosa; por otro, los *outsiders*, empleados temporales (en su mayoría jóvenes y mujeres) que tenían mayor interés en la expansión de los beneficios de desempleo, la formación y la creación de empleo. Para el Partido Socialista esta división representaba un dilema político, ya que la fuerza laboral protegida y sindicalizada era una fuente fundamental de apoyo electoral. Aunque debe hacerse notar que el Partido Popular tampoco mostró interés en reducir la fuerte protección de los contratos indefinidos durante los años que estuvo en el poder (1996-2004).²⁹⁹

El fracaso para mejorar el funcionamiento del mercado laboral se hizo más visible con la crisis financiera de 2008. Lo que se había ganado en los primeros años de la década se perdió con el regreso del desempleo casi a los niveles de principios de los años noventa, con una tasa de 17.9% en 2009, cuando la tasa de la Unión Europea era de 8.9%.³⁰⁰ Aún

²⁹⁸ Real Decreto-Ley 5/2006 de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y el empleo, (<http://www.boe.es/boe/dias/2006/06/14/pdfs/A22670-22682.pdf>, p. 2267), consultado el 25 de febrero de 2015.

²⁹⁹ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 12.

³⁰⁰ EUROSTAT: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, consultado el 18 de marzo de 2015.

así, y para la sorpresa de muchos, en 2008 se reelige al PSOE, cuyo programa electoral reitera su “compromiso de mantener una estrategia política de afianzamiento de la concertación social”, así como los objetivos de “crear 2 millones de empleos, aumentar la tasa de empleo media por encima del 70% (que será del 60% para las mujeres) alcanzando así el objetivo de Lisboa, reducir la tasa de desempleo hasta situarla en 7% y reducir la temporalidad hasta 25%”³⁰¹. Una visión muy entusiasta si se considera la agudización de la crisis que no tardaría en manifestarse.

Frente a unas circunstancias económicas adversas que empezaban a vislumbrarse, el 12 de mayo de 2010, el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero anunció en el Congreso de los Diputados el primer recorte de gasto social en el marco de una estrategia para acelerar la disminución del déficit que le exigía la Unión Europea. Entre las medidas que se tomaron estaba la decisión de bajar el sueldo de los trabajadores públicos 5% y su congelación para 2011, que sólo se comparaba con la de José María Aznar, durante su primera legislatura, al congelar los salarios con el objetivo de cumplir con los requisitos de Maastricht.³⁰²

A los pocos días de anunciar los recortes presupuestarios, el presidente del Gobierno mostró su intención de reformar el mercado de trabajo: “las reformas que han de acompañar al crecimiento económico no se hacen solas, hay que impulsarlas, como la

³⁰¹ Programa electoral del PSOE para las elecciones generales de 2008: <http://www.psoe.es/source-media/000000118500/000000118784.pdf>, pp. 21-22, consultado el 19 de marzo de 2015.

³⁰² Véase José Manuel Romero, “Dos minutos que cambiaron a España”, *El País*, 16 de mayo de 2010 (http://elpais.com/diario/2010/05/16/domingo/1273981953_850215.html) y “El FMI y Bruselas respaldan el plan de recorte del déficit de Zapatero”, *El País*, 12 de mayo de 2010 (http://economia.elpais.com/economia/2010/05/12/actualidad/1273649578_850215.html).

reforma laboral, que es el objetivo inmediato en nuestra agenda económica”, y destacó que “lo que hagan este año la UE y cada país en su ámbito de responsabilidad va a determinar el futuro económico durante los próximos 20 años”³⁰³.

Así, el 17 de junio de 2010 se implementó el Real Decreto-ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que después se convirtió en ley. Aunque en una coyuntura económica mucho más grave, el diagnóstico y los objetivos de la Ley 35/2010 del 17 de septiembre no son nuevos, y también se destaca la particularidad del caso español en Europa:

...existe una amplia coincidencia en señalar como responsables de este negativo comportamiento tanto a las diferencias en la estructura productiva del crecimiento económico, como a algunas particularidades estructurales de nuestro mercado laboral, que las reformas abordadas en las últimas décadas no han logrado eliminar o reducir de forma sustancial. Unas debilidades de nuestro modelo de relaciones laborales que, en último término, vienen a explicar la elevada sensibilidad del empleo al ciclo económico... :un significativo peso de los trabajadores con contrato temporal (en torno a un tercio del total de asalariados por cuenta ajena), que constituye una anomalía en el contexto europeo, y que ha derivado en una fuerte segmentación entre trabajadores fijos y temporales...³⁰⁴

En cuanto a la dimensión de la seguridad, esta reforma estableció incentivos para fomentar los contratos permanentes, introdujo cambios importantes en las reglas de la contratación temporal, limitando ciertos tipos de contratos y elevando los costos de

³⁰³ “Zapatero afirma que la reforma laboral es el próximo objetivo de su política económica”, http://elpais.com/elpais/2010/05/17/actualidad/1274084226_850215.html, *El País*, 17 de mayo de 2010.

³⁰⁴ Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, <http://www.boe.es/boe/dias/2010/09/18/pdfs/BOE-A-2010-14301.pdf>, p. 79278, consultado el 25 de febrero de 2015.

despido para otros; implementó medidas que combinaban flexibilidad y seguridad, aunque para los sindicatos estuvieran claramente inclinadas hacia el primer componente³⁰⁵, como fomentar la contratación indefinida al incrementar la capacidad de los empleadores para demostrar una causa en los despidos respecto de este tipo de contratos, es decir, facilitar el despido con tal de crear empleos estables otorgando flexibilidad al empleador para despedir y seguridad al trabajador para tener un contrato relativamente estable. Además, el gobierno permitió, por primera vez, que agencias con ánimo de lucro compitieran con el Servicio Público de Empleo.³⁰⁶

La reforma fue recibida con una huelga general convocada por los dos grandes sindicatos el 29 de septiembre de 2010, quienes creían que ésta sólo traería una mayor precarización del empleo y un debilitamiento de la negociación colectiva. Por su parte, el presidente de la patronal, Gerardo Díaz Ferrán, pidió a los sindicatos que dejaran “a un lado el inmovilismo” y tuvieran “altura de miras” para que vieran lo que se había hecho en el resto de los países de Europa en los últimos años, donde se había apostado por unas relaciones laborales “modernas y flexibles”.³⁰⁷

Las consecuencias de la crisis económica fueron funestas para España en términos de empleo. Entre 2008 y 2011 se perdieron cerca de 2.1 millones de puestos de trabajo; se produjo un descenso de 6 puntos en la tasa de empleo (hasta 47.6%) y un aumento en la tasa de paro (hasta 20.9%). Asimismo, los más afectados fueron los jóvenes (16-29 años),

³⁰⁵ Véase “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, pp. 64-65.

³⁰⁶ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 37.

³⁰⁷ “Los sindicatos convocarán a una huelga general contra la reforma laboral”, *El Mundo*, 14 de junio de 2010 (<http://www.elmundo.es/mundodinero/2010/06/14/economia/1276514984.html>).

sector que registró una pérdida de 1.5 millones de empleos en el mismo periodo. Entre los trabajadores temporales se perdió 1 millón de empleos, que implicó un descenso de casi 4 puntos en la tasa de temporalidad, hasta situarse en 25.5% en 2011.³⁰⁸

En las conclusiones del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2011, que se llevó a cabo en Bruselas, se destacó que el buen funcionamiento de un mercado laboral era fundamental para la competitividad de la zona euro, y si bien se dejaba a cada estado la elección de acciones a emprender para cumplir con los objetivos en la materia, se hacía un énfasis en la atención que debía darse a ciertas reformas, entre las que estaba la promoción de la flexiseguridad.³⁰⁹

El 30 de marzo de 2011, el Presidente del gobierno compareció ante el Congreso de los diputados para informar sobre lo acontecido en el Consejo Europeo, que se había llevado a cabo unos días antes. La intervención de una diputada de la oposición simboliza el reproche que se le hace al Presidente respecto a las consecuencias negativas que ha traído para España el modelo pregonado desde Bruselas:

Tampoco hay en el texto del pacto del ‘eurorrecorte’ el reconocimiento del deterioro de los contratos de trabajo de muchos trabajadores causado por el crecimiento del trabajo precario. Expandimos la ‘flexiguridad’ sin tener en cuenta que actualmente en nuestro país eso quiere decir peores condiciones y ningún beneficio para los trabajadores, y menos costes laborales y libertad de despido para las empresas. Eso es lo que usted hizo con la

³⁰⁸ “Las reformas laborales en España y su repercusión...”, informe citado, pp. 60-62.

³⁰⁹ Conclusiones del Consejo Europeo del 24 y 25 de marzo de 2011 (EUCO 10/1/11), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf, p. 17, consultado el 25 de febrero de 2015.

reforma laboral, que le costó una masiva huelga general, y ahora, con las cifras del paro, vemos que se equivocó, que no han solucionado los problemas del paro en este país.³¹⁰

En junio de 2011, ante la imposibilidad de los interlocutores sociales para llegar a un acuerdo respecto a la reforma de la negociación colectiva, el gobierno socialista aprobó un Decreto-ley que dio prioridad, con ciertos límites, a los convenios de empresa sobre el nivel provincial.³¹¹ Sin embargo, antes de que pudieran evaluarse los resultados de la descentralización de la negociación colectiva, las elecciones generales de noviembre de 2011 llevaron al Partido Popular al poder con una mayoría absoluta.³¹²

En febrero de 2012, el gobierno de Mariano Rajoy introdujo, sin concertación social previa, “probablemente la reforma laboral más ambiciosa en España en los últimos 30 años”.³¹³ De nuevo, el preámbulo del Real Decreto-Ley del 10 de febrero no sólo pone el caso español en perspectiva comparada con sus vecinos europeos, sino que hace alusión a las recomendaciones de las instituciones europeas e internacionales y estipula claramente la intención de implementar un modelo de flexiseguridad:

La gravedad de la crisis actual no tiene precedentes. España ha destruido más empleo, y más rápidamente, que las principales economías europeas... La tasa de paro... se sitúa en el 22,85%... Mantenemos una tasa de temporalidad de casi el 25%, mucho más elevada que el resto de nuestros socios europeos... La crisis económica ha puesto en evidencia la

³¹⁰ Intervención de la Sra. Buenaventura Puig por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, Sesión plenaria núm. 24, celebrada el 30 de marzo de 2011 en el marco de la XI Legislatura, p. 19 (http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_236.PDF). [*Las comillas son mías*].

³¹¹ Véase Jesús Lahera Forteza, “Reglas y acuerdos en la negociación”, *El País*, 11 de junio de 2011 (http://elpais.com/diario/2011/06/11/economia/1307743202_850215.html).

³¹² Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 38.

³¹³ *Loc. cit.*

insostenibilidad del modelo laboral español. Los problemas del mercado de trabajo... son estructurales... y requieren una reforma de envergadura que... continúa siendo reclamada por todas las instituciones económicas mundiales y europeas que han analizado nuestra situación... Las cifras expuestas ponen de manifiesto que las reformas laborales realizadas en los últimos años... han sido reformas fallidas... La reforma propuesta trata de garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social. Esta es una reforma en la que todos ganan, empresarios y trabajadores... La reforma apuesta por el... equilibrio entre la flexibilidad interna y la externa; entre la regulación de la contratación indefinida y la temporal... El objetivo es la flexiseguridad.³¹⁴

Al igual que la reforma laboral de Francia de 2008, K. Dubin y J. Hopkin argumentan que, a pesar de que el preámbulo de la ley menciona la intención de promover la flexiseguridad, la reforma está centrada en alcanzar mayor flexibilidad. Los únicos cambios importantes que ofrecen mayor seguridad están relacionados con la formación, y no es probable que vayan a propiciar un aumento significativo en la contratación.³¹⁵ En cambio, la ley acepta algunas de las reivindicaciones del empresariado que habían sido rechazadas por el gobierno y los sindicatos: fuerte reducción del costo del despido, supresión de la autorización administrativa de los despidos por causas económicas y ampliación de las posibilidades de los empleadores para modificar de forma unilateral el contrato de trabajo.³¹⁶ Además, se pretendía disminuir la “generosidad” del sistema de

³¹⁴ Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/11/pdfs/BOE-A-2012-2076.pdf>, pp. 12483-12484, consultado el 24 de febrero de 2015.

³¹⁵ D. Ken y J. Hopkin, art. cit., p. 40.

³¹⁶ Catherine Vincent, “Espagne. Une réforme de plus pour flexibiliser le marché du travail”, *Chronique internationale de l’IRES*, nº 135, marzo de 2012, p. 3.// Véase también Jesús Lahera Forteza, “Apuesta y

prestaciones por desempleo, limitando las condiciones de acceso y mantenimiento de esas prestaciones.³¹⁷ Como muestra de rechazo, más de 1 millón de españoles se manifestaron el 19 de febrero y 11 de marzo de ese año en 60 ciudades españolas.

Además, 54 catedráticos de Derecho del Trabajo de 27 universidades españolas firmaron un manifiesto contra la reforma laboral. Es interesante constatar que entre sus argumentos destacan algunas referencias europeas:

... la flexibilidad unilateral conferida al empresario, además de despreciar las reglas consensuadas por los propios interlocutores sociales... aleja nuestro sistema jurídico del modelo social europeo... Y es que las demandas de equilibrio presupuestario que impone la UE ni exigían ni exigen en modo alguno una reforma de las relaciones laborales como la adoptada, contraria al Estado social y democrático de derecho, potenciadora del poder normativo unilateral del empleador y hostil a la acción colectiva de los sindicatos... la reforma laboral camina en una dirección contraria a los compromisos internacionales asumidos por España y enunciados particularmente en la Carta Europea de Derechos Fundamentales...³¹⁸

Los resultados de dicha reforma tampoco fueron satisfactorios: en 2012, el empleo descendió en 850,000 personas, el aumento de la tasa de desempleo no fue tan intenso debido al importante descenso de la población activa (175,000 personas: en buena medida inmigrantes que retornan, jóvenes que emigran o desanimados que se retiran del

dilema: flexibilidad interna”, *El País*, 23 de febrero de 2012 (http://economia.elpais.com/economia/2012/02/23/actualidad/1330023488_196918.html).

³¹⁷ I. Pérez Infante, Santos M. Ruesga y F. Valdés Dal Ré, “¿Ha fracasado la reforma laboral?”, *El país*, 1 de marzo de 2013 (http://elpais.com/elpais/2013/02/19/opinion/1361292767_304390.html)

³¹⁸ Fernando Valdés Dal Ré y Antonio Baylos, “Por un trabajo decente y unas libertades colectivas plenas”, *El País*, 23 de marzo de 2012 (http://politica.elpais.com/politica/2012/03/23/actualidad/1332530182_382930.html).

mercado laboral); no obstante, la cobertura de las prestaciones por desempleo descendió 5 puntos. Y aumentó de forma intensa la destrucción de empleo indefinido frente al temporal con respecto a años precedentes, al tiempo que cobraron importancia las nuevas figuras de despido con indemnización de 20 días por año trabajado y límite de un año frente a los 45 días y límite de 42 meses, modelo que tendía a prevalecer antes de la reforma.³¹⁹

Entre 2011 y 2013 se destruyeron 1,043,300 empleos, con un incremento en el desempleo de 622,700 personas. En 2013 había 6 millones de desempleados, de los cuales 47% no tenía seguro de desempleo, debido, en parte, a los recortes de la reforma laboral de 2012. Otra consecuencia de la reforma fue la continuidad en la precariedad del empleo: 92% de los contratos que se crearon desde entonces fueron temporales. Asimismo, el periodo de desempleo se alargó: 6 de cada 10 desempleados permanecían sin trabajo más de un año.³²⁰

En abril de 2013, el Ejecutivo español reconoció que no se crearía empleo neto hasta dentro de dos años, y admitió que se destruirían más de 1.3 millones de empleos de tiempo completo a lo largo de toda la legislatura. Así, Mariano Rajoy dijo que terminaría su mandato con una tasa de paro más elevada de la que había cuando llegó al poder, incumpliendo uno de los principales objetivos que se planteó tras ganar las elecciones.³²¹ Ese mes, la Encuesta de población Activa (EPA) señaló que el desempleo era de 27.6%,

³¹⁹ I. Pérez Infante, Santos M. Ruesga y F. Valdés Dal Ré, “¿Ha fracasado la reforma laboral?”, art. cit.

³²⁰ Vicente Navarro, “The Disastrous Labor And Social Reforms in Spain”, <http://www.socialeurope.eu/2014/03/social-reforms/>, 3 de marzo de 2014.

³²¹ “El Gobierno admite que se destruirán 1,3 millones de empleos en la legislatura”, *El País*, 26 de abril de 2013 (http://economia.elpais.com/economia/2013/04/26/actualidad/1366977612_136042.html).

con 6.2 millones de personas sin trabajo y 1.9 millones de hogares sin un solo miembro activo; además, 57.2% de los desempleados eran menores de 25 años.³²²

Puede advertirse que las distintas reformas laborales que se han llevado a cabo en España en las últimas tres décadas no han logrado aportar una solución al principal problema que enfrenta su mercado de trabajo: la temporalidad del empleo, que se ha consolidado como un rasgo estructural del sistema laboral, propiciando una profunda dualidad del mismo, en el que un porcentaje de trabajadores tiene empleo, con generosas prestaciones sociales, y otro se encuentra “en los márgenes” del mercado de trabajo, en una posición de vulnerabilidad económica y social, sobre todo después del periodo de crisis que afectó de forma particularmente grave la estructura productiva de este país.

El diagnóstico que los líderes españoles han hecho en los últimos años – y que coincide en buena medida con el punto de vista de la Comisión Europea— de los problemas del mercado laboral español destaca que su “ineficiencia” se debe a una rigidez del mismo como consecuencia de la “excesiva regulación” a la que está sometido.³²³ Las sucesivas reformas que se han hecho al Estatuto de los Trabajadores desde entonces han tratado de conciliar los principios de seguridad y flexibilidad en el sistema laboral. No obstante, puede constatarse que éstas no han aportado los resultados esperados ni al problema del desempleo ni a la dualidad de la estructura laboral, y más bien han introducido un alto grado de flexibilidad tanto en el tipo de contratos como en

³²² Joaquín Estefanía, “Mil días de austeridad”, *El País*, 5 de mayo de 2013 (http://economia.elpais.com/economia/2013/05/03/actualidad/1367592834_505488.html).

³²³ I. Pérez Infante, Santos M. Ruesga y F. Valdés Dal Ré, “¿Ha fracasado la reforma laboral?”, art. cit.

las reglas de despido, al tiempo que se ha reducido la cobertura del desempleo en una coyuntura en que parece ser más necesario que nunca. Actualmente la economía española empieza a recuperarse³²⁴, pero los costos sociales para la población permanecerán por largo tiempo.

³²⁴ Diagnóstico de una recuperación”, *El País*, 19 de abril de 2015 (http://economia.elpais.com/economia/2015/04/17/actualidad/1429291973_681479.html).

4.- REFLEXIONES SOBRE DOS CASOS DE FLEXISEGURIDAD EN EUROPA

4.1 FRANCIA Y ESPAÑA: UN PARADIGMA COMÚN

Si se comparan las últimas transformaciones que han tenido los estados de bienestar de Francia y España en términos del empleo, así como aquellas que han afectado sus mercados laborales en lo que concierne a la dimensión externa del mismo (reglas de contratación y despido, así como tipo de contratos), que es la que se analizó en este trabajo, lo primero que sorprende es la gran cantidad de reformas que se han implementado en el caso español, frente a solamente dos en el caso francés, y éstas bastante moderadas si se contrastan con las que se han puesto en marcha en España.

En ambos países puede observarse una orientación común en dichos cambios, que es la que ha permeado varios países europeos y concuerda con las grandes orientaciones de la Unión Europea en las últimas décadas: el paradigma de la activación, con un especial énfasis en las políticas activas del mercado de trabajo, lo que supone un acceso cada vez más estricto a los beneficios por desempleo, así como recortes en el monto y/o duración de los mismos, que en los dos países empieza en la década de los años noventa. De igual manera, dichos subsidios públicos se han condicionado cada vez más a la búsqueda activa de un trabajo, para lo cual los servicios públicos de empleo en ambos países desempeñan un papel importante: *Pôle Emploi* en Francia y el Sistema Nacional de Empleo en España. Sin embargo, en ningún caso estas instancias públicas parecen haberse erigido en instrumentos realmente útiles y efectivos de reinserción laboral, ya que el problema del

desempleo estructural está muy lejos de resolverse y ni siquiera parece haberse atenuado en los últimos años.

Tanto en Francia como en España se han flexibilizado las reglas de despido, en buena medida porque se ha creído que esto podía ser, para los empresarios, un incentivo para contratar, ya que de esta forma podrían reducir su personal más fácilmente en una coyuntura económica difícil. En este sentido, la flexibilización del proceso responde a la urgencia de crear empleo en ambos casos. En Francia supuso un cambio importante debido a la permanencia, hasta entonces, de un complicado proceso administrativo y judicial; en España también se trató de una transformación significativa, ya que se suprimió la autorización administrativa por causa económica y hubo una fuerte reducción del costo para despedir.

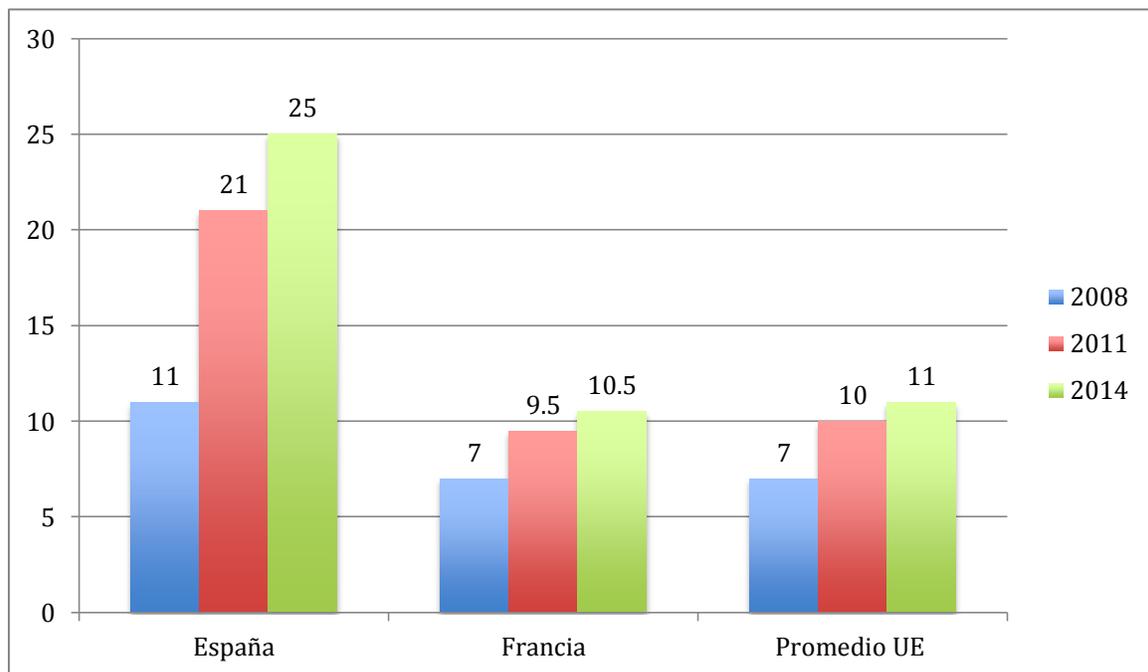
Asimismo, las reglas de contratación se modificaron radicalmente con la proliferación, e incluso el incentivo público —como muestra el caso español— de los diferentes tipos de contratos temporales. España representa en este ámbito el caso ‘anómalo’ de Europa, al haber llegado a tener a casi un tercio de su población laboral en estatus de temporalidad, lo que fue profundizando una dualidad muy dañina en su mercado de trabajo.³²⁵ Si en ambos países este tipo de contratos en un principio estaban dirigidos hacia grupos particularmente vulnerables de la población —jóvenes, mujeres y adultos mayores—,

³²⁵ Se crearon y profundizaron dos categorías de trabajadores: los que tienen un contrato indefinido, están sindicalizados y tienen acceso a ciertos beneficios sociales, además de cierta seguridad en el empleo, y los que tienen un contrato temporal, comúnmente con bajo salario y sin acceso a prestaciones sociales, además de la posición de incertidumbre y vulnerabilidad que conlleva la corta duración de su empleo, y que fácilmente puede conducir a la precariedad.

terminaron liberalizándose a todos los sectores en España, donde se convirtieron en una práctica habitual de los empresarios españoles.

Una de las diferencias más importantes entre los dos países es la gravedad de la crisis económica de 2008, que en España fue mucho más profunda como resultado de la burbuja inmobiliaria. En consecuencia, la destrucción de empleo a partir de entonces ha sido mucho más acentuada en el caso español que en el francés. Asimismo, las tasas de desempleo se han mantenido mucho más elevadas en España que en Francia, duplicándolas incluso (gráfica 1).

Gráfica 1: Evolución de la tasa de desempleo



* Fuente: elaboración propia a partir de “Infographie. Portrait social de la France et de l’Europe en crise: chômage et précarité”, *L’humanité*, 4 de noviembre de 2015 (<http://www.humanite.fr/infographie-portrait-social-de-la-france-et-de-leurope-en-crise-chomage-et-precarite-588839>).

No obstante, puede trazarse una similitud respecto a la particular dificultad que tienen ambos gobiernos para integrar a su población joven al mercado laboral; en los dos casos las tasas de desempleo juvenil duplican las tasas generales de desempleo. Esto se explica, en buena medida, por la alta protección del empleo que habían tenido ambos países hasta muy recientemente, que provoca una renuencia de los empresarios a contratar por la dificultad que tienen para despedir, incluso en periodos de crisis económica, lo cual parece cobrar más sentido si se considera la difícil coyuntura económica de los últimos años. Ahora en ambos países se ha facilitado tanto el despido individual como colectivo (sobre todo por motivos económicos, que estaba fuertemente regulado), en Francia principalmente mediante la limitación de la intervención de un juez, y en España abaratando el costo de dicho proceso, particularmente con la reforma laboral de 2012.

Ambos países implementaron un modelo de flexiseguridad recurriendo a estrategias similares, aunque con algunas diferencias. Mientras que en ambos países se flexibilizaron las reglas de despido, en Francia la dimensión de la flexibilidad se concentró casi de manera exclusiva en este aspecto, ya que los contratos temporales se mantuvieron relativamente bien regulados: actualmente, los contratos de duración indeterminada (CDI) siguen siendo la norma del empleo, ya que los contratos temporales representan tan sólo el 15%.³²⁶ Por el contrario, en España se recurrió a ellos de forma masiva, y la contratación temporal llegó a abarcar a un tercio de su fuerza laboral. En lo que concierne a la dimensión de la seguridad, puede considerarse que se avanzó moderadamente en Francia con la reforma laboral de 2013, y prueba de ello es la aceptación de algunos

³²⁶ “Travail, emploi, chômage: vers un autre monde”, L’Économie en questions, *France Culture*, 19 de septiembre de 2015 (<http://www.franceculture.fr/emission-l-economie-en-questions-travail-emploi-chomage-vers-un-autre-monde-2015-09-19>).

sindicatos representativos de dicha reforma. No obstante, en España este aspecto se mantuvo ambiguo, siendo totalmente sobrepasado por la flexibilización de los contratos.

Mientras que en los dos países los empresarios apoyaron la implementación del modelo, los sindicatos tendieron a rechazarlo, salvo algunas excepciones en el caso francés, que impiden que se rompa la concertación social. Esto se explica también porque las reformas implementadas en Francia fueron mucho más moderadas que las llevadas a cabo por los gobiernos españoles, y en las que la contrapartida de la seguridad fue más clara. Por el contrario, las dos últimas reformas de España (2010 y 2012) se aprueban por decreto, por lo que no hay un proceso de concertación previo. En este caso, el diálogo social sí se rompe, como evidencian las significativas dos huelgas generales que acompañaron a cada una de esas reformas.

4.2 EL MODELO DE FLEXISEGURIDAD: BALANCE NEGATIVO

A unos años de implementar políticas que han intentado conciliar flexibilidad y seguridad, ninguno de los dos países deja lugar al optimismo. Si bien puede decirse que Francia ha podido mantener más exitosamente un equilibrio entre los dos principios, ningún país ha logrado disminuir de forma significativa su tasa de desempleo, al tiempo que están dejando ‘en los márgenes’ del mercado laboral a sectores importantes de la población activa, como son los jóvenes (ver Anexo 1).

En España, la dualidad que persiste en el mercado laboral es preocupante. Los diferentes tipos de contratos que existen, y los beneficios sociales asociados a ellos, han acentuado de forma importante la brecha entre los *insiders* y los *outsiders*. Hace un par de décadas, Gosta Esping-Andersen argumentaba que “la igualdad siempre ha sido lo que los estados de bienestar estaban destinados a producir, pero la imagen de igualdad siempre ha permanecido ambigua”, y afirmaba que “el verdadero tema ignorado es el estado de bienestar como un sistema de estratificación en sí mismo”; y se hacía las siguientes preguntas: “[el estado de bienestar] ¿refuerza o atenúa las diferencias de estatus y clase?, ¿crea dualismos, individualismo o una amplia solidaridad social?”³²⁷ Tristemente, España ejemplifica el caso de un dualismo profundamente exacerbado.

¿Por qué la flexiseguridad funcionó en países como Holanda o Dinamarca, referencias importantes en la construcción del paradigma de la Comisión Europea? Varios factores

³²⁷ G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, University Press, 1990, pp. 3-4.

explicativos: en esos países, la confianza prevalece entre los interlocutores sociales: la relación entre empleadores y trabajadores, sindicatos y organizaciones representativas de los empresarios tiende hacia el diálogo, la conciliación y el consenso; ambas partes están dispuestas a hacer concesiones con tal de lograr acuerdos que beneficien la actividad económica y productiva. En Francia y España es común que prevalezca el desacuerdo y la confrontación, lo que entorpece y dificulta el diálogo social.

Esto tiene su explicación en los diferentes modelos de corporativismo social que se estructuraron en los países nórdicos, por oposición a países como Francia y España.³²⁸ Actualmente dicho sistema pasa por un momento difícil en ambos países; en el caso francés debido a las bajas tasas de adhesión que tienen los sindicatos y también las organizaciones patronales, por lo que se habla de una crisis de representatividad; en España la urgencia de hacer frente a la crisis económica provocó la ruptura del diálogo social, ya que las dos últimas reformas se aprobaron por decreto, sin concertación previa con los interlocutores sociales.

Por otro lado, el ‘triángulo de oro’ de la flexiseguridad danesa (véase Cap. 1; 1.3) se apoyaba en un seguro de desempleo muy generoso y en unas políticas activas que resultaron bastante efectivas, con esquemas de formación continua y una agencia pública de empleo que proporcionaba atención personalizada a las personas en busca de empleo. En Francia y España, lo que se ha producido es un recorte de los beneficios por desempleo –en monto, duración y condiciones de acceso— para hacer frente al déficit

³²⁸ Véase Philippe C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, 1974, pp. 85-131.

público, mientras que los servicios públicos de empleo no han mostrado ser mecanismos efectivos para ayudar a los desempleados.³²⁹ Finalmente, Jean-Louis Dayan recuerda que en Dinamarca, en 1994, el programa de flexiseguridad se complementó con una política de *relance keynésienne*, mientras que actualmente Francia y Europa están lejos de tener una dinámica parecida; con la crisis, el modelo pierde su coherencia, ya que el crecimiento económico es insuficiente para mantenerlo.³³⁰

No obstante, es interesante constatar que el modelo danés no resistió tampoco la crisis económica: su caída del PIB fue mucho más fuerte que la de Francia, la crisis financiera se sumó a una crisis inmobiliaria que se produjo en 2007, y su tasa de desempleo se duplicó entre 2008 y 2014, pasando de 3.2% a 6.4%. En 2012, la tasa de pobreza de los trabajadores económicamente precarios se situaba en 44%, mientras que en Francia era de 30% y el promedio de la Unión Europea rondaba en 15%.³³¹ Actualmente el desempleo de largo plazo concierne a casi 25% de las personas en busca de trabajo.³³²

Quien reemplazó a Dinamarca como modelo de la Comisión Europea por haber sorteado con mayor éxito las dificultades económicas de los últimos años fue Alemania,

³²⁹ Desde la década de los años noventa se empezó a cuestionar la efectividad de las medidas activas del mercado laboral en situaciones de bajo crecimiento y alto desempleo. Los países de Europa del sur tenían entonces servicios públicos de empleo muy débiles, o acaso inexistentes (véase *Ídem, Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford, University Press, 2000, p. 52)

³³⁰ “Trois questions à Jean-Louis Dayan”, *Centre d’études de l’emploi* (<http://www.cee-recherche.fr/medias/trois-questions/trois-questions-jean-louis-dayan>”).

³³¹ “Europe: la crise financière a fait des nouveaux pauvres”, *L’humanité*, 3 de noviembre de 2015 (<http://www.humanite.fr/europe-la-crise-financiere-fait-des-nouveaux-pauvres-588605>).

³³² Danielle Kaisergruber, “L’Europe d’après-crise: inquietudes et lucidité”, *Metis*, 8 de junio de 2015 (http://www.metiseurope.eu/l-europe-d-apr-s-crise-inquietudes-et-lucidite_fr_70_art_30132.html).

que recurrió a una estrategia de ‘desempleo parcial’³³³ que impidió una destrucción significativa de puestos de trabajo, como sí ocurrió en muchos otros países de la Unión Europea, incluyendo Francia y España. Los célebres ‘*mini jobs*’, que en su mayor parte son de menos de 15 horas semanales, con una paga de 400 euros mensuales, concernían a 2.4 millones de alemanes en 2011, aunque debe decirse que gran parte de estos trabajadores también tenía un empleo principal, o algunos optaban por acumular varios trabajos de este tipo. Éstos fueron aprovechados sobre todo por estudiantes, jubilados u amas de casa.³³⁴ Para los críticos, los ‘*mini jobs*’ son la mejor prueba de la dualidad y precariedad del mercado laboral alemán, pero otros los han considerado un mal menor en tanto evitó que una parte de la población activa, sobre todo de sectores vulnerables, se quedara sin empleo durante los años más difíciles de la crisis económica.

³³³ En Alemania se conoce como empleo parcial (*Kurzarbeit*), y no desempleo parcial como en Francia. En 2012, esta modalidad concernía 1.2 millones de personas en Alemania, 200,000 en Francia. El ligero aumento de la tasa de desempleo alemana en el momento más agudo de la crisis se debe, en gran medida, a la eficacia de esta medida: 1.5 millones de personas recurrieron a ellos entre 2008 y 2009, contra 250,000 en Francia. Durante este periodo, la tasa de desempleo alemana aumentó 0.3% incluso a pesar de una caída de 5% de su PIB; en Francia el desempleo pasó de 7.8% a 9.5%, aunque su PIB sólo retrocedió 2.5%. (Véase Alain Fabre, “Le travail en France et en Allemagne: une opposition de stratégie”, *Fondation Robert Schuman*, Question d’Europe n°260, 3 de diciembre de 2012 (<http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-260-fr.pdf>).

³³⁴ Clotilde de Gastines, “7 million de mini.jobs en Allemagne: vraies et fausses précarités”, *Metis*, 24 de enero de 2012 (http://www.metiseurope.eu/7-millions-de-mini-jobs-en-allemande-vraies-et-fausses-precarites_fr_70_art_29296.html).

4.3.- LA (DES)REGULACIÓN³³⁵ DEL MERCADO LABORAL: UNA APUESTA EQUIVOCADA

Hasta la década de los años noventa, los gobiernos europeos se habían abstenido de una desregulación radical de los mercados laborales porque la mayoría permanecían escépticos respecto de sus virtudes y temerosos de sus consecuencias.³³⁶ No obstante, la crisis económica de 2008 obligó a avanzar más sobre este camino, a veces llegando demasiado lejos, como evidencia el caso de España. Como se mostró en este trabajo, la flexibilización de los mercados laborales no ha resultado ser una estrategia efectiva para hacer frente al desempleo; por el contrario, ha tenido consecuencias no deseadas en términos de desigualdades entre la población laboral.

Desde hace un par de décadas, algunos economistas, aunque muy pocos, empezaron a darse cuenta de que las ‘rigideces’ del mercado laboral no podían explicar por sí solas el problema europeo del desempleo. En ese entonces, como hasta la fecha, había muy poca evidencia sólida que sostuviera que las estrictas reglas para contratar o despedir, o las que existen en las estructuras salariales, tuvieran algo que ver con los crónicamente altos niveles de desempleo en Europa, o con la aparente incapacidad de algunos países del continente para crear empleo. Había, sin embargo, más evidencia creíble para mostrar cómo dichas rigideces tenían una influencia sobre quiénes eran los desempleados. G. Esping-Andersen afirmó que esto se debía a que una estricta regulación propiciaba

³³⁵ En la literatura relativa al mercado laboral, se tiende a asociar la desregulación con la liberalización o flexibilización del mismo. Sin embargo, a mí me parece que el Estado siempre está presente en este terreno, regulando en un sentido u otro: ya sea para imponer más restricciones a las empresas o para promover mecanismos de flexibilización, como fue el caso de la contratación temporal en España. Es por eso que dejo el paréntesis, para hacer referencia al debate más amplio sobre el tema.

³³⁶ G. Esping-Andersen, *Why Deregulate Labour Markets*, *op. cit.*, p. 2.

relaciones laborales más estables y menos movilidad de trabajadores. Así, recortar beneficios sociales o desregular los mercados de trabajo podía disminuir la seguridad de los *insiders* y aumentar las oportunidades de los *outsiders*, y eso podía ayudar a redistribuir quiénes eran los desempleados, pero difícilmente podría traer un regreso al pleno empleo. Los que diseñan las políticas públicas, argumentaba G. E.-Andersen, están equivocados si suponen que una dosis extra de desregulación se traducirá automáticamente en una dosis extra de empleo.³³⁷

Más de una década después, el diagnóstico del reconocido autor danés tiene vigencia todavía. Si las rigideces de un mercado de trabajo no explican la tasa de desempleo de un país, entonces la desregulación tampoco va a resolverlo. España parece ser la mejor evidencia para desmentir que la flexibilización de los mercados laborales es un instrumento efectivo para combatir el desempleo, aunque sí lo es para mantener a ciertos grupos ‘en los márgenes’ del mercado de trabajo. No obstante, el autor danés no se opone tajantemente a la estrategia de flexibilización laboral; por el contrario, desde hace algunos años advierte sobre la importancia de despojar de ideología dicho tema, en aras de ver qué políticas pueden mejorar la eficiencia y equidad de los mercados laborales en circunstancias específicas.³³⁸ Así, la flexibilización de las reglas de despido en Francia y España cobra sentido si se considera que se está sacrificando a una generación de jóvenes que tiene particular dificultad para integrarse al mercado laboral (ver Anexo 1).

³³⁷ Véase *ibíd.*, pp. 2, 67 y 72.

³³⁸ Esta idea es la esencia de su libro *Why Deregulate Labour Markets?*, *op. cit.*

El diagnóstico del desempleo estructural europeo que han hecho las instituciones europeas e internacionales los últimos años parece concentrarse sobre el tema de la célebre ‘rigidez’ de los mercados laborales de varios países del continente. Sin embargo, se han soslayado en el discurso académico y político otros factores que son importantes para entender dicho problema: el incremento de la población activa (en buena medida producto de la generación *baby boom*³³⁹), la entrada de la mujer al mercado laboral, la creciente desindustrialización de varias economías y los movimientos del campo a la ciudad durante la década de los años ochenta, que produjeron un exceso de mano de obra, sobre todo de carácter no calificado.³⁴⁰ Todos estos elementos están presentes en alguna medida tanto en Francia como en España, y deben tomarse en cuenta para empezar a reflexionar sobre nuevas estrategias para combatir el desempleo estructural que sufren varias economías europeas.

Este trabajo intentó mostrar que cambiar las reglas del mercado laboral no ha resuelto el problema del desempleo en ninguno de los dos casos de estudio analizados. A pesar de las recomendaciones de la Comisión Europea para encontrar un equilibrio idóneo entre flexibilidad y seguridad en el ámbito laboral, la respuesta al problema parece residir en otro plano. Las políticas de austeridad que se han implementado en Europa los últimos años no han representado un trasfondo macroeconómico favorable para la creación de empleo. Quizá el tema del (des)empleo tenga que empezar a plantearse tomando en cuenta esta variable. No obstante, esa discusión, por pertinente que sea, ya escapa a los propósitos de esta investigación.

³³⁹ Este término hace referencia a las personas que nacieron durante el *baby boom*, un repunte en la tasa de natalidad que tuvo lugar después de la Segunda guerra mundial, entre 1946 y 1965.

³⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 92 y 105.

CONCLUSIÓN

La evolución del proyecto de integración europea obliga a mirar la acción pública nacional con una óptica diferente, que tome en cuenta dos niveles de gobierno que se han acercado considerablemente en las últimas décadas. El ámbito de la protección social, tradicionalmente un bastión de soberanía de los estados miembros de la Unión Europea, es cada vez más susceptible de estar al alcance de la influencia supranacional.

Este trabajo ha propuesto poner a los actores nacionales en el centro del análisis, pues lejos de que la Unión Europea sea una restricción para los estados miembros, como generalmente se cree, también puede representar una oportunidad para que políticos, líderes sindicales y patronales, y expertos utilicen referencias y recursos europeos en aras de defender sus intereses, justificar sus posiciones ideológicas y afirmar su influencia en un proceso nacional de reforma.

Desde la década de los años noventa, y en buena medida como consecuencia del contexto de creciente competencia económica que ha supuesto la evolución del proyecto europeo, se ha ido construyendo un nuevo paradigma de política económica en el continente que ha acentuado la necesidad de reformar lo que parece estar en el corazón de la forma de vida europea: su modelo social. Tanto en Francia como en España, se observa una convergencia de las políticas sociales con esa nueva orientación pregonada desde Bruselas.

En el marco de las transformaciones de sus estados de bienestar y sus mercados laborales, con el trasfondo de la evolución del proyecto de integración europea, actores nacionales en Francia y España han hecho ‘uso de Europa’ como parte de sus estrategias políticas. Así, por ejemplo, los criterios de Maastricht representaron una excelente oportunidad para hacer un ‘uso de legitimación’ con el objetivo de pasar reformas difíciles en el ámbito de la protección social. Quizá fue la primera vez que la unión Europea llegó a estar en el centro de las agendas nacionales de varios países del continente, suscitando un interés sin precedentes entre la población por el proyecto europeo.

Asimismo, la implementación de la flexiseguridad (véase Cap. 1; 1.3) en Francia y España representó tanto un uso cognitivo como legitimador de Europa. Primero porque se trató de un paradigma que empezó a expandirse por el continente a través del Método Abierto de Coordinación (MAC), y posteriormente como recomendación de la Comisión Europea, sirviendo de inspiración para países como Francia y España. Pero también sirvió como justificación para ambos gobiernos en el marco de los esfuerzos por reformar sus respectivos mercados laborales: el compromiso con ‘Europa’ obligaba a introducir cambios importantes.

No obstante, se advierten ‘usos de Europa’ particulares en cada caso. Así, en España la Unión Europea funge como referente, como modelo a alcanzar: en términos de gasto social en la década de los años ochenta, de la tasa de empleo de mujeres, jóvenes y personas mayores, de corrección de una profunda dualidad que no tiene paralelo en

ningún otro país del continente. Y la gravedad de la crisis económica a partir de 2008 obliga al gobierno a pasar reformas económicas y sociales difíciles, por lo que no se duda en recordar el compromiso del país con el proyecto europeo, aunque eso tenga consecuencias negativas en la percepción del pueblo español respecto al proyecto de integración.

En Francia, hay una tendencia a insertar el desempeño económico del país en el contexto europeo para subrayar los defectos que deben corregirse, pero también para destacar las que se consideran virtudes sociales que se quieren preservar. Las referencias al caso danés y alemán están presentes en las reformas de 2008 y 2013, respectivamente. Si se compara con el caso español, hay una dificultad para emprender reformas económicas en el ámbito del empleo, frecuentemente con el argumento de defender a toda costa el ‘modelo social francés’.

Mientras que en España los ‘usos de Europa’ por parte de la élite política parecen ser reflejo del compromiso que se quiere mostrar con el proyecto europeo, a la vez que sirven como mecanismo de legitimación de las difíciles reformas de 2010 y 2012, en Francia hay una tendencia a reforzar la autonomía nacional frente a Bruselas, con una actitud recelosa que no duda en hacer alusión a la ‘excepcionalidad francesa’, a fin de que la élite nacional no aparezca como perdedora en el juego supranacional frente al electorado francés.

Es interesante constatar que parece haber una similitud en los usos que hacen tanto los actores sindicales como patronales en ambos países. Así, los sindicatos españoles y franceses –cuando estos últimos rechazan las reformas—, creen que el modelo de flexiseguridad es sólo una máscara para flexibilizar los mercados laborales y atentar contra los derechos sociales de los trabajadores. Por su parte, las organizaciones patronales en ambos países creen que se trata de una estrategia en la que “ganan todos”, y un imperativo de modernización en un contexto de crisis económica. La posición interesante emana de los sindicatos franceses que aceptan los acuerdos, pues están convencidos de que todos salen beneficiados, que es el objetivo de la flexiseguridad: encontrar ese equilibrio en las relaciones laborales que parece tan difícil de lograr en ambos países.

En un ambiente de creciente descontento, contestación e incluso rechazo por parte de los ciudadanos de ambos países al proyecto europeo, será interesante observar de qué forma las élites políticas nacionales ‘usarán Europa’ en el marco de las reformas económicas y sociales que están por venir. Los ‘usos de Europa’ determinan la forma en que los ciudadanos franceses y españoles perciben el proyecto europeo. Si Europa continúa usándose como restricción, justificación o pretexto para pasar reformas difíciles, esto propiciará que la imagen negativa de ‘Europa’ se acentúe entre los electorados nacionales.

El gran reto para ambos países es la implementación de reformas que permitan a sus estados de bienestar adaptarse al nuevo contexto de creciente competitividad e

integración económica que prevalece en el continente europeo, pero también globalmente. Actualmente, el desempleo, así como la precarización del empleo, sigue siendo un problema grave en ambos países, más en España que en Francia.³⁴¹ El intento por cambiar las reglas laborales, como se ha visto en las últimas décadas, no parece estar a la altura de los retos que ha supuesto la crisis económica de 2008. Acaso el debate fundamental tenga que ver con el crecimiento económico, que no ha mostrado signos entusiastas en la mayoría de los países de la Unión Europea, en buena medida como consecuencia de la estrategia de austeridad que se ha adoptado desde que empezó la crisis.

La permanencia del problema del desempleo en ambos países pone en duda uno de los pilares de la Unión Europea: el modelo social. Quizá el Plan de inversión anunciado por Jean-Claude Juncker en noviembre de 2014³⁴², el cual lleva su nombre, sea un primer paso para discutir una nueva estrategia económica para el proyecto europeo.³⁴³ Si dicho plan empieza a dar resultados, puede ser que la Comisión Europea que preside actualmente, considerada por él mismo como la de ‘la última oportunidad’, permita seguir creyendo que la solución a futuro sea más, y no menos, Europa. Que la integración

³⁴¹ De acuerdo a datos de septiembre de 2015, la tasa de desempleo en España es de 21.6% y la de Francia es de 10,7%; pero más graves son sus tasas de desempleo juvenil: 46.7% y 24.4% respectivamente (“Desempleo”, *Expansión*, consultado el 6 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.datosmacro.com/paro/espana>).

³⁴² Se trata de un plan que va a contar con 300 mil millones de euros a lo largo de 3 años para relanzar la inversión pública. El presidente de la Comisión Europea contempla recaudar de 20 a 30 mil millones de euros del presupuesto de gasto programado de la Unión Europea a fin de invertirlos en un Fondo europeo de inversiones estratégicas que será codirigido por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones. Este fondo estaría destinado al mercado con el objetivo de recaudar fondos privados para financiar una serie de grandes proyectos europeos en los sectores de energía, el internet de banda ancha y transportes (véase Jean Quatremer, “La Commission n’a plus la cure à l’ouvrage”, *Coulisses de Bruxelles*, 27 de noviembre de 2014 (<http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2014/11/27/rigueur-et-croissance-la-recette-juncker-pour-la-zone-euro/>)).

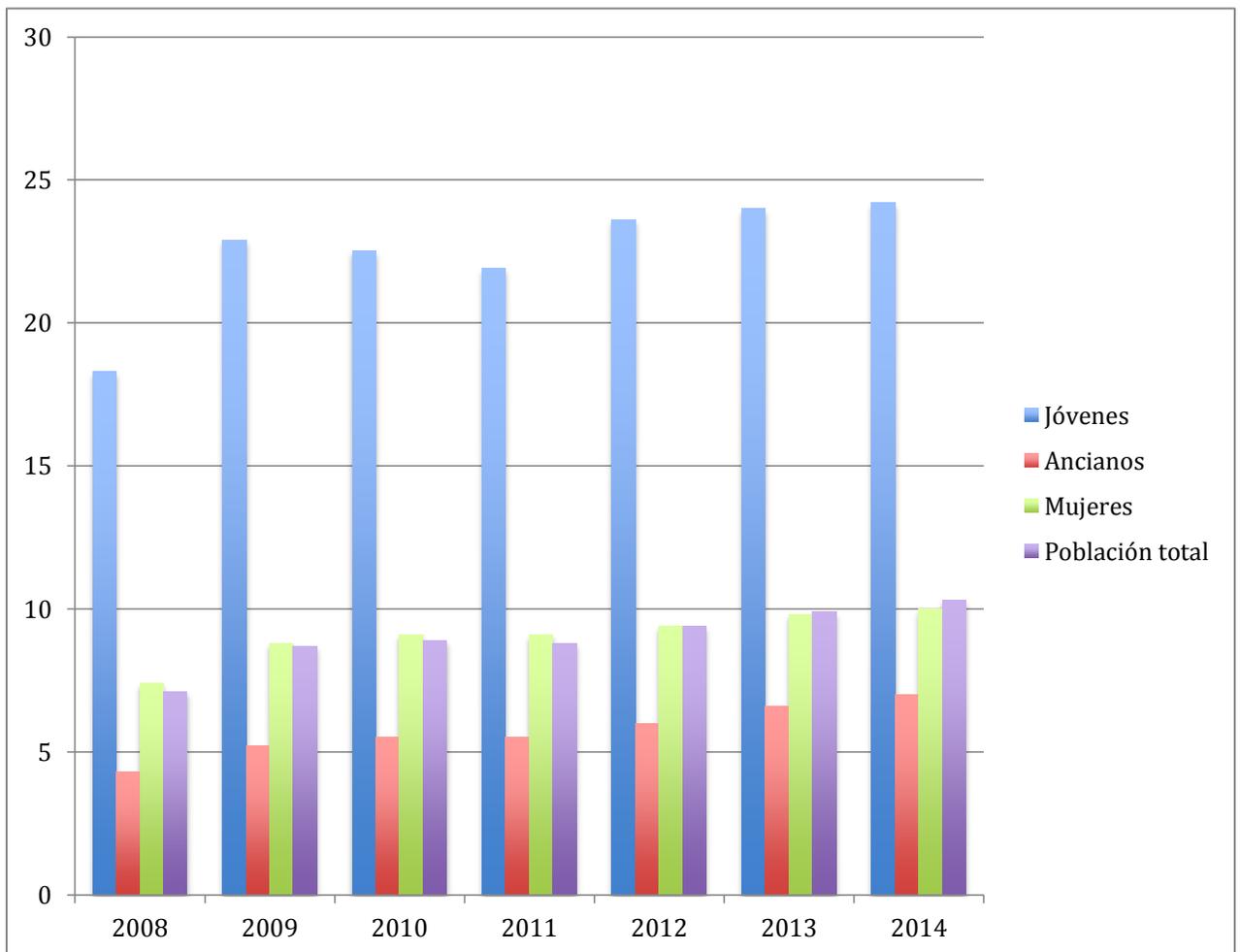
³⁴³ “El ‘plan Juncker’ arranca con tres proyectos españoles”, *El País*, 23 de julio de 2015 (http://economia.elpais.com/economia/2015/07/23/actualidad/1437639226_279907.html).

económica sirva para formular proyectos desde el ámbito supranacional para estimular la producción y la inversión europeas, para que pongan en marcha otra vez el motor económico del viejo continente.

Anexo 1

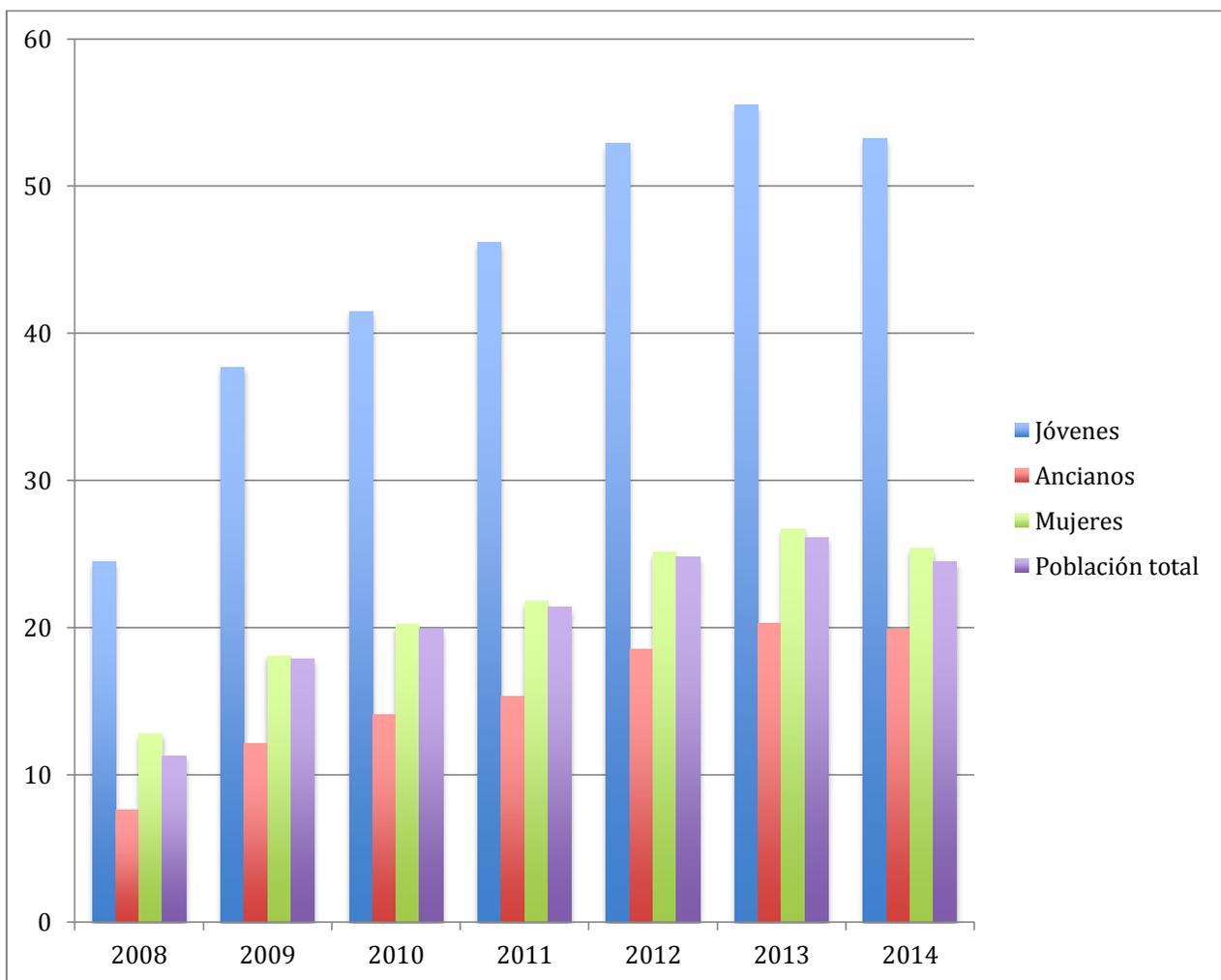
Gráficas de desempleo por grupos de edad en Francia y España (2008-2014)

Gráfica 1: Francia, tasas de desempleo de jóvenes, ancianos y mujeres respecto a la tasa de la población total



Fuente: EUROSTAT (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>), consultados el 21 de enero de 2016.

Gráfica 2: España, tasas de desempleo de jóvenes, ancianos y mujeres respecto a la tasa de la población total



Fuente: EUROSTAT (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>), consultados el 21 de enero de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

Unión Europea

Documentos oficiales

“Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad”, *Comunicación de la Comisión Europea*, núm. 359, 2007 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:ES:PDF>).

“Livre Vert. Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle”, COM (2006) 708 Final (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52006DC0708>).

Literatura académica

Barbier, Jean-Claude, “‘Stratégie de Lisbonne’: les promesses sociales non tenues”, *Documents de Travail du Centre d’Économie de la Sorbonne*, 2010.18 (<ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/CES2010/10018.pdf>).

Caune, Hélène, “Cadrage européen et (re)cadrage national: l’exemple de la flexicurité”, *Quaderni*, Hiver 2012-2013, n° 80.

Cinalli, Manilo y Marco Giugni, “New challenges for the welfare state: The emergence of youth unemployment regimes in europe?”, *International Journal of Social Welfare*, 22 (2013).

De Gastines, Clotilde, “7 million de mini jobs en Allemagne: vraies et fausses précarités”, *Metis*, 24 de enero de 2012 (http://www.metiseurope.eu/7-millions-de-mini-jobs-en-allemande-vraies-et-fausses-precarites_fr_70_art_29296.html).

Erhel, Christine, “La coordination européenne des politiques de l’emploi: un essoufflement depuis 2005?”, *Formation Emploi*, 2011, n° 116.

Esping-Andersen, Gosta, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, University Press, 1990.

-----, *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford, University Press, 2000.

Giddens, Anthony, *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós, 2007.

Graziano, Paolo R., Sophie Jacquot et Bruno Palier, “Usages et Européanisation: de l’influence multiforme de l’Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale”, *Politique européenne*, 2 (2013), n° 40.

Jacquot, Sophie, “National Welfare State Welfare Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages”, *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECWOWE Publications, Dissemination and Dialogue Centre, REC-WP*, 01/2008.

Jacquot, Sophie y Cornelia Woll, “Usage of European Integration-Europeanisation from a Sociological Perspective”, *European Integration online Papers (EIoP)*, 2003, vol. 7, n°12.

-----“Using Europe: Strategic Action in Multi-Level Politics”, *Comparative European Politics*, 2010, vol. 8, n°1, pp. 110-142.

Judt, Tony, *Postguerra*, México, Taurus, 2011.

Kaisergruber, Danielle, “L’Europe d’après-crise: inquietudes et lucidité”, *Metis*, 8 de junio de 2015 (http://www.metiseurope.eu/l-europe-d-apr-s-crise-inquietudes-et-lucidite_fr_70_art_30132.html).

Lascoumes, Pierre y Patrick Galès, *Sociología de la acción pública*, México, Colmex, 2014.

Laulom, Sylvaine et Florence Lefresne, “Dessin et destin de quatre arrêts de la Cour de Justice des communautés européennes. Peut-on maintenir la spécificité des modèles sociaux en Europe?”, *La Revue de l’IRES*, 4 (2009), n° 63.

Merrien, François-Xavier, *L’État Providence*, Paris, *Que sais-je?*, 2007, 3^a edición.

Palier, Bruno, “L’Europe et les États-providence”, *Sociologie du travail*, 2009, n° 51.

Raveaud, Gilles, “La Stratégie européenne pour l’emploi: une politique d’offre de travail”, *Travail et Emploi*, n° 107, Julio-septiembre de 2006.

Rudra, Nita, *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries. Who really gets hurt?*, Cambridge, University Press, 2008.

Sapir, André, “Globalization and the Reform of European Social Models”, *JCMS* 2006, vol. 44, n°2.

Schmitter, Philippe C., “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, 1974, pp. 85-131.

Scokpol, Theda y Margaret Somers, “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 22, núm. 2, 1980, pp. 174-197.

Sondergard, Katrine, “La flexicurité danoise – et tout ce qui l’entoure”, *Chronique internationale de l’IRES*, 2008, n° 110, pp. 43-51.

Prensa

“Europe: la crise financière a fait des nouveaux pauvres”, *L’humanité*, 3 de novembre de 2015 (<http://www.humanite.fr/europe-la-crise-financiere-fait-des-nouveaux-pauvres-588605>).

“Infographie. Portrait social de la France et de l’Europe en crise: chômage et précarité”, *L’humanité*, 4 de novembre de 2015 (<http://www.humanite.fr/infographie-portrait-social-de-la-france-et-de-leurope-en-crise-chomage-et-precarite-588839>).

Quatremer, Jean, “Pourquoi un blog sur l’Europe?”, *Coulisses de Bruxelles*, 11 de diciembre de 2005 (http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2005/12/11/pourquoi_un_blo/).

Francia

Documentos oficiales

“Accord National Interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail” (http://www.wk-rh.fr/actualites/upload/accord_national_interpro_11012008.pdf).

“Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l’emploi et des parcours professionnels des salariés” (http://direccte.gouv.fr/IMG/pdf/ANI_securisation_de_l_emploi-2.pdf).

Besson, Eric, “Flexicurité en Europe”, Éléments d’analyse”, reporte al Primer Ministro, 26 de febrero de 2008, (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000115/0000.pdf>).

“Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail” (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019066178&dateTexte=&fastPos=1&fastReqId=1942667403&oldAction=rechTexte>).

“Programme electoral de M. François Hollande, député PS et candidat à l’élection présidentielle 2012, intitulé ‘Le changement c’est maintenant – Mes 60 engagements pour la France’” (<http://discours.vie-publique.fr/notices/123000628.html>).

Literatura académica

Helène Caune, “Les États providence sont aussi des États membres. Comparaison des logiques nationales de l’eupéanisation des politiques de l’emploi en France et au Portugal”, École Doctorale de Sciences Po, 2013.

Caune, Helène, Sophie Jacquot, y Bruno Palier, “Boasting the National Model: the EU and Welfare State Reforms in France”, pp. 48-72 en P. Graziano, S. Jacquot y B. Palier, (éds), *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms: Europa, Europae*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011 (https://www.scribd.com/fullscreen/199709348?secret_password=1deh9vxialtiylinuovm).

Charvet, Nadya, “France-Allemagne: c’est l’emploi qu’on assassine”, *Metise*, 8 de febrero de 2012 (http://www.metiseurope.eu/france-allemagne-c-est-l-emploi-qu-on-assassine_fr_70_art_29301.html).

Fabre, Alain, “Le travail en France et en Allemagne: une opposition de stratégie”, *Fondation Robert Schuman*, Question d’Europe n°260, 3 de diciembre de 2012 (<http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-260-fr.pdf>).

Farah, Frédérique, *Approches sociologiques de la France contemporaine*, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, documento de trabajo, 2014.

Freyssinet, Jacques, “La réforme de l’indemnisation du chômage en France”, *La Revue de l’IRES*, núm 38, 2002.

Hall, Peter, *Governing the Economy*, Oxford, University Press, 1986.

“Régression sociale, flexibilité, chantage à l’emploi... pour nous, c’est non!” documento de la CGT, 2 de marzo de 2013 (<http://www.cgt.fr/-Loi-dite-de-securisation-de-l->).

“Sécuriser l’emploi ou sécuriser les licenciements?” documentos de la CGT, 19 de febrero de 2013 (<http://www.cgt.fr/Securiser-l-emploi-ou-securiser.html>).

“Trois questions à Jean-Louis Dayan”, *Centre d’études de l’emploi* (<http://www.cce-recherche.fr/medias/trois-questions/trois-questions-jean-louis-dayan>).

Prensa

“Accord sur l’emploi: la CGT y FO entrent en résistance”, *Les Échos*, 4 de marzo de 2013 (http://www.lesechos.fr/04/03/2013/LesEchos/21388-012-ECH_accord-sur-l-emploi---la-cgt-et-fo-entrent-en-resistance.htm).

“Ce que contient (désormais) la loi Macron”, *Le Monde*, 6 de agosto de 2015 (http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/08/06/ce-que-contient-desormais-la-loi-macron_4714255_4355770.html).

“Emploi: FO dénonce un marché de dupes”, *Les Échos*, 17 de enero de 2013 (http://www.lesechos.fr/17/01/2013/LesEchos/21356-023-ECH_emploi---fo-denonce-un-marche-de-dupes.htm).

“FO revendique 500.000 adhérents”, *Le Figaro*, 16 de diciembre de 2011 (<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/12/16/97001-20111216FILWWW00460-fo-revendique-500000-adherents.php>).

“Grand conférence sociale au Palais d’Iéna”, *Les Échos*, 11 de julio de 2012, (<http://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/0202105852206-grande-conference-sociale-au-palais-d-iena-341586.php>).

“La loi sur l’emploi marque l’avènement de la fléxisécurité à la française”, MEDEF, Comunicado de prensa, 15 de mayo de 2013 (<http://www.medef.com/medef-tv/actualites/detail/article/la-loi-sur-lemploi-marque-lavenement-de-la-flexisecurite-a-la-francaise.html>).

“Le paysage syndical français en passe d’évoluer?”, *Francetvinfo*, 25 de noviembre de 2012 (http://www.francetvinfo.fr/politique/c-politique/video-le-paysage-syndical-francais-en-passe-d-evoluer_176109.html).

“Le projet de loi sur l’emploi ne traite pas des problèmes majeurs pour lutter contre le chômage”, *La tribune*, 2 de abril de 2013 (<http://www.latribune.fr/actualites/economie/france/20130402trib000757108/le-projet-de-loi-sur-l-emploi-ne-traite-pas-des-problemes-majeurs-pour-lutter-contre-le-chomage.html>).

“Le syndicalisme en perte de puissance en France”, *France info*, 18 de marzo de 2013 (<http://www.franceinfo.fr/emission/noeud-emission-temporaire-pour-le-nid-source-907173/2013/le-syndicalisme-en-perte-de-puissance-en-france-03-18-2013-14>).

Lévêque, Emille, “Pacte de responsabilité: François Hollande dit-il amen au patronat?”, *L’Express*, 14 de enero de 2014 (http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/pacte-de-responsabilite-francois-hollande-dit-il-amen-au-patronat_1350682.html).

“Loi Macron: un troisième recours au 49-3 pour une adoption définitive”, *Le Monde*, 9 de julio de 2015 (<http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/07/09/valls-annonce-un>

nouveau-recours-au-49-3-pour-faire-adopter-definitivement-la-loi-macron_4677263_823448.html).

“Modernisation du marché du travail: la CFDT a voté à l’unanimité le projet d’accord”, *Les Echos*, 17 de enero de 2008 (http://www.lesechos.fr/17/01/2008/lesechos.fr/300234578_modernisation-du-marche-du-travail---la-cfdt-a-vote-a-l-unanimite-le-projet-d-accord.htm).

“Quatre syndicats dans la rue contre l’accord sur l’emploi”, *Libération*, 9 de abril de 2013 (http://www.liberation.fr/societe/2013/04/09/quatre-syndicats-dans-la-rue-contre-l-accord-sur-l-emploi_894773).

Quatremer, Jean, “La Commission n’a plus la cure à l’ouvrage”, *Coulisses de Bruxelles*, 27 de noviembre de 2014 (<http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2014/11/27/rigueur-et-croissance-la-recette-juncker-pour-la-zone-euro/>).

“Laurent Berger (CFDT): L’accord ‘change le paradigme sur l’emploi’ et ‘renforce la protection des salariés’, *Les Échos*, 4 de febrero de 2013 (<http://www.lesechos.fr/economie-france/dossiers/0202381205558/0202307336064/0202544318649-laurent-berger-cfdt-l-accord-change-le-paradigme-sur-l-emploi-et-renforce-la-protection-des-salaries-534953.php>).

“Pierre Moscovici: ‘Les réformes en France sont insuffisantes’”, *Le Figaro*, 11 de marzo de 2015 (<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/03/10/20002-20150310ARTFIG00367-pierre-moscovici-les-reformes-en-france-sont-insuffisantes.php>).

Sarkozy, Nicolás, “Retrouvons le plein emploi grâce à la securité social professionnelle”, *La tribune*, 12 de diciembre de 2005 (<http://hussonet.free.fr/sarkosp.pdf>).

“Travail, emploi, chômage: vers un autre monde”, L’Économie en questions, *France Culture*, 19 de septiembre de 2015 (<http://www.franceculture.fr/emission-l-economie-en-questions-travail-emploi-chomage-vers-un-autre-monde-2015-09-19>).

“Ursula von der Leyen et Michel Sapin, :’Lorsque l’Allemagne était l’homme malade, nous avons fait des réformes””, *Les Échos*, 28 de febrero de 2013 (http://www.lesechos.fr/28/02/2013/LesEchos/21386-008-ECH_ursula-von-der-leyen-et-michel-sapin-----lorsque-l-alle-magne-etait-l-homme-malade--nous-avons-fait-des-reformes--.htm).

España

Documentos oficiales

“Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo del 2000” (<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/Estrategia%20de%20Lisboa.pdf>).

Conclusiones del Consejo Europeo del 24 y 25 de marzo de 2011 (EUCO 10/1/11), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf.

Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y diputación permanente, IX Legislatura, Sesión plenaria núm. 224, celebrada el miércoles 30 de marzo de 2011, http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_236.PDF.

Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, <http://www.boe.es/boe/dias/2010/09/18/pdfs/BOE-A-2010-14301.pdf>.

Programa electoral del PSOE para las elecciones generales de 2008 (<http://www.psoe.es/source-media/000000118500/000000118784.pdf>).

Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/11/pdfs/BOE-A-2012-2076.pdf>, pp. 12483-12484.

Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad”, <http://www.boe.es/boe/dias/2002/05/25/pdfs/A18781-18795.pdf>.

Real Decreto-Ley 5/2006 de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y el empleo, (<http://www.boe.es/boe/dias/2006/06/14/pdfs/A22670-22682.pdf>, p. 2267).

Literatura académica

Dubin, Ken y Jonathan Hopkin, “A crucial case for Flexicurity: The Politics of Welfare and Employment in Spain” en D. Clegg y P. Graziano, (éds.), *The Politics of Flexicurity in Europe: Labour Market Reform in Hostile Climes and Tough Times*, Palgrave Macmillan, 2013.

Gómez, Sandalio *et. al*, “Las reformas laborales en España y su impacto real en el mercado de trabajo en el periodo 1985-2008”, *Cátedra SEAT de Relaciones Laborales*, IESE Business School Universidad de Navarra.

Guillén, Ana, “Defrosting the Spanish Welfare State: The Weight of Conservative Components” en B. Palier (Éd.), *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam, University Press, 2010.

“Las reformas laborales en España y su repercusión en material de contratación y empleo. 52 reformas desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980”, *Informe Fundación 1º de mayo*, febrero de 2012.

López-Santana, Mariely, “La ‘Internalización’ de la Estrategia Europea de Empleo en España”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 21.

----- “Soft Europeanization? The differential influence of the European Employment Strategy in Belgium, Spain, and Sweden” en M. Heidenreich y J. Zeitlin (Éds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Londres, Routledge, 2009.

Maravall, José María, *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

Molinero, Carme y Pere Ysàs, *Productores disciplinarios y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1998.

Naredo, José Manuel, “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias”, *Boletín CF+S*, 2010 (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>).

Navarro, Vincent (coord.), *El Estado de Bienestar en España*, Madrid, Tecnos, 2004.

Vincent, Catherine, “Espagne. Une réforme de plus pour flexibiliser le marché du travail”, *Chronique internationale de l’IRES*, n° 135, marzo de 2012.

Prensa

“Diagnóstico de una recuperación”, *El País*, 19 de abril de 2015 (http://economia.elpais.com/economia/2015/04/17/actualidad/1429291973_681479.html).

“El FMI y Bruselas respaldan el plan de recorte del déficit de Zapatero”, *El País*, 12 de mayo de 2010 (http://economia.elpais.com/economia/2010/05/12/actualidad/1273649578_850215.html).

“El Gobierno admite que se destruirán 1,3 millones de empleos en la legislatura”, *El País*, 26 de abril de 2013
(http://economia.elpais.com/economia/2013/04/26/actualidad/1366977612_136042.html).

“El ‘plan Juncker’ arranca con tres proyectos españoles”, *El País*, 23 de julio de 2015
(http://economia.elpais.com/economia/2015/07/23/actualidad/1437639226_279907.html).

Estefanía, Joaquín, “Mil días de austeridad”, *El País*, 5 de mayo de 2013
(http://economia.elpais.com/economia/2013/05/03/actualidad/1367592834_505488.html).

Forteza Lahera, Jesús, “Apuesta y dilema: flexibilidad interna”, *El País*, 23 de febrero de 2012
(http://economia.elpais.com/economia/2012/02/23/actualidad/1330023488_196918.html).

----- “Reglas y acuerdos en la negociación”, *El País*, 11 de junio de 2011
(http://elpais.com/diario/2011/06/11/economia/1307743202_850215.html).

“Los sindicatos convocarán a una huelga general contra la reforma laboral”, *El Mundo*, 14 de junio de 2010
(<http://www.elmundo.es/mundodinero/2010/06/14/economia/1276514984.html>).

Navarro, Vicente, “The Disastrous Labor And Social Reforms in Spain”, 3 de marzo de 2014, (<http://www.socialeurope.eu/2014/03/social-reforms/>).

Pérez Infante, Ignacio, Santos M. Ruesga y Fernando Valdés Dal Ré, “¿Ha fracasado la reforma laboral?”, *El país*, 1 de marzo de 2013
(http://elpais.com/elpais/2013/02/19/opinion/1361292767_304390.html).

Romero, José Manuel, “Dos minutos que cambiaron a España”, *El País*, 16 de mayo de 2010 (http://elpais.com/diario/2010/05/16/domingo/1273981953_850215.html).

Valdés Dal Ré, Fernando y Antonio Baylos, “Por un trabajo decente y unas libertades colectivas plenas”, *El País*, 23 de marzo de 2012 (http://politica.elpais.com/politica/2012/03/23/actualidad/1332530182_382930.html).

“Zapatero afirma que la reforma laboral es el próximo objetivo de su política económica”, http://elpais.com/elpais/2010/05/17/actualidad/1274084226_850215.html, *El País*, 17 de mayo de 2010.