

Treinta años de pactos sociales en España: un balance*

Ana Guillén Rodríguez
Rodolfo Gutiérrez Palacios**

Este artículo analiza, a grandes rasgos, la influencia de los resultados más sobresalientes de la concertación social sobre la reforma del mercado de trabajo, las relaciones laborales y el sistema de protección social. El diálogo social ha jugado un papel muy relevante en España a lo largo de las últimas tres décadas, hasta el punto de que la proliferación de diferentes modelos de pacto social desde el comienzo de la transición democrática hasta la actualidad ha constituido un hecho altamente significativo. En cualquier caso, pueden distinguirse dos etapas distintas atendiendo al carácter de estos pactos, y al contexto político y socio-económico en el que fueron alcanzados. A la primera de ellas, que abarca de los últimos años setenta a mediados de la década siguiente, pertenecen varios acuerdos globales de concertación con la participación del Gobierno y los agentes sociales (asociaciones empresariales y organizaciones sindicales). La segunda, que arranca a comienzos de los noventa y se extiende hasta el momento actual, ha estado marcada por la firma de acuerdos de carácter bipartito por los propios agentes sociales en torno a cuestiones más específicas, con un impacto sobre la negociación colectiva y/o con la intención de orientar reformas posteriormente asumidas por el Gobierno. No obstante, a lo largo de esta etapa también se han alcanzado acuerdos tripartitos, promovidos fundamentalmente por las autoridades políticas, y que abordan determinados aspectos de la reforma de las políticas públicas de protección social.

La dinámica de los pactos sociales en España presenta una trayectoria con importantes discontinuidades. Sin embargo, la estrategia que ha sustentado el desarrollo de

los canales institucionales que habilitan la participación de los agentes sociales en la formulación de las políticas sociales y económicas ofrece una continuidad mucho mayor. La importancia de estos pactos sociales —incluso en aquellos casos en los que las negociaciones se frustraron antes de llegar a un acuerdo— ha sido fundamental, puesto que ha ayudado a configurar los principales rasgos del mercado laboral español, del modelo de relaciones laborales y del sistema de protección social.

1. Procesos de macroconcertación en la transición hacia la democracia

La concertación social en España ha estado íntimamente ligada a la recuperación de las libertades políticas y a la consolidación del régimen democrático. La negociación de grandes pactos sociales a escala nacional tuvo el propósito de fortalecer el proceso de democratización y de construcción de un nuevo marco de relaciones laborales, dentro de un contexto de profunda crisis económica y de particular sensibilización política.

Este primer período de macroconcertación produjo un conjunto de acuerdos de amplio espectro, bien de carácter global o bien aludiendo a una multiplicidad de cuestiones de carácter más concreto (Royo 2002; Oliet 2004). La primera experiencia de este tipo de procesos en España se inicia con los denominados Pactos de la Moncloa de 1977, alcanzados por el Gobierno y los partidos políticos. Estos pactos inauguran una etapa de importantes reformas, llevadas a cabo en los siguientes años, en áreas como la política fiscal o la económica. Tras este pacto de carácter político, se abre el camino a nuevos acuerdos bipartitos (1979, 1980-1981 y 1983) y tripartitos (1982 y

* Este texto es una versión revisada y actualizada de un artículo, escrito en inglés y publicado en coreano, por Ana M. GUILLÉN y Rodolfo GUTIÉRREZ en marzo de 2006, en la revista *International Labour Brief*, volumen 4, núm. 3, págs 12-20, editada por el Korea Labour Institute.

** Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo.

1985-1986) en los que se abordan estrategias de lucha contra la inflación y el desempleo o la promoción de la productividad, y que sirvieron para fijar los estándares sobre los que pasó a fundamentarse el funcionamiento del mercado de trabajo, la negociación colectiva o el sistema de seguridad social (cuadro 1).

La primera oleada de procesos de macroconcertación en España condujo a una significativa moderación del incremento de los salarios y facilitó la aparición de una aproximación a la negociación colectiva menos orientada hacia el conflicto. Sin embargo, no introdujo ningún cambio sustantivo en las principales instituciones del mercado laboral. La norma básica de la regulación del mercado laboral, el Estatuto de los Trabajadores de 1980, se apoyó en las condiciones definidas por estos pactos iniciales, pero únicamente consiguió una aceptación parcial por parte de asociaciones empresariales y sindicatos. De hecho, el Estatuto constituye más una adaptación de la legislación laboral del régimen anterior a las nuevas condiciones democráticas que una modificación sustancial de la misma.

La otra reforma importante de este período se llevó a cabo en 1984 y significó la introducción de los contratos temporales. Esta reforma fue acordada informalmente por el Gobierno y una de las organizaciones sindicales y no abordó otros aspectos del marco de contratación ordinario. A pesar de este hecho, tuvo una influencia decisiva en la futura configuración del mercado laboral español. Por un lado, los contratos temporales facilitaron la adaptación de las plantillas de las empresas a los ciclos de los mercados y estimularon la creación de empleo. Pero por otro, este tipo de contrato, que se extendió rápidamente hasta afectar al 30 por 100 de los trabajadores, provocó una dualización de la estructura del mercado laboral y no fue capaz de reducir los niveles de desempleo, que seguían situados en torno al 15 por 100 de la población activa a finales de la década de los ochenta.

Los pactos sociales de la primera etapa democrática facilitaron la expansión del sistema de protección social tanto en términos presupuestarios como de cobertura. De hecho, el gasto en protección social en 1981 había experimentado un crecimiento de cerca de un 50 por 100 con respecto a 1975. Este aumento fue debido sobre todo a un incremento de la participación de los ingresos del Estado en la financiación de la protección social. En este momento, el número de trabajadores atípicos era muy bajo, dado que el mercado de trabajo heredado del régimen autoritario anterior presentaba una gran rigidez. No obstante, en términos de pensiones, las demandas de los sindicatos resultaron muy importantes a la hora de establecer una estrategia dirigida a reducir el desfase

existente entre la pensión de jubilación media y el salario mínimo interprofesional, desfase que fue eliminado en 1995.

Otra importante decisión a favor de los trabajadores no centrales del mercado laboral fue la complementación de todas aquellas pensiones que, por motivos relacionados con la carrera profesional de los trabajadores, no alcanzaban el mínimo establecido por el sistema. La mejora de la pensión de jubilación media con respecto al salario mínimo interprofesional, así como los complementos a mínimos, indican la existencia de una solidaridad interna del sistema de pensiones. Los distintos gobiernos han seguido incidiendo en ambas estrategias hasta el momento (Guillén, 1999). En el ámbito de la protección por desempleo, las organizaciones sindicales fueron capaces de ejercer la presión necesaria para que el Gobierno socialista decidiese en 1984 una reforma que extendía la cobertura de esta prestación, que alcanzó su máximo en 1992, y establecía un esquema no contributivo (las tasas de cobertura bruta se duplicaron entre 1984 y 1992, pasando de un 39,4 a un 80,3 por 100) (Gutiérrez y Guillén, 2000). El apoyo de los sindicatos también resultó fundamental para la aprobación de una ley de protección de los discapacitados en 1981 y la promulgación de leyes en los campos de la educación y la atención sanitaria mediada la misma década, que favorecieron al conjunto de los trabajadores gracias a su orientación universal.

El período inicial de concertación estableció algunas de las características que han terminado adquiriendo un sentido de permanencia dentro de la experiencia española. Por un lado, abrió un proceso de concentración organizativa de los agentes sociales, reforzado por un alto reconocimiento social y por una serie de incentivos institucionales, que les ayudó a alcanzar un elevado nivel de representatividad. Por parte empresarial, una sola organización, la CEOE, terminó integrando al conjunto de las empresas en todas las regiones y sectores, más aún después de la incorporación de la asociación que aglutinaba a las pequeñas y medianas empresas (CEPYME) en 1980. Del lado sindical, dos grandes confederaciones de ámbito estatal, UGT y CC.OO., representaban los intereses de cerca del 50 por 100 de los trabajadores. A pesar de que los sindicatos españoles no llegaron a alcanzar altos niveles de afiliación (15 por 100 de los trabajadores asalariados), este reparto dual de la representación sindical se consolidó y resultó progresivamente legitimado a través de los resultados de las elecciones a comités de empresa, en las que los candidatos de ambos sindicatos han recibido tradicionalmente un apoyo mayoritario (con la excepción de dos comunidades autónomas, País Vasco y Galicia, en las que existen organizaciones sindicales de carácter nacionalista con un alto grado de implantación).

Cuadro 1

PRINCIPALES ACUERDOS SOCIALES EN ESPAÑA (1977-2006)

	Naturaleza	Firmantes
Pactos sociales de la primera etapa (1977-1987):		
<i>Pactos de la Moncloa</i> (1977)	Política	Fuerzas parlamentarias
<i>Acuerdo Básico Interconfederal (ABI)</i> (1979)	Bipartita	CEOE/UGT
<i>Acuerdo Marco Interconfederal (AMI)</i> (1980-1981)	Bipartita	CEOE/UGT/USO
<i>Acuerdo Nacional de Empleo (ANE)</i> (1982)	Tripartita	Gobierno/CEOE/UGT/CC.OO.
<i>Acuerdo Interconfederal (AI)</i> (1983)	Bipartita	CEOE/UGT/CC.OO.
<i>Acuerdo Económico y Social (AES)</i> (1985-1986)	Tripartita	Gobierno/CEOE/UGT
Concertación y negociación colectiva centralizada en los noventa (1991-2004):		
<i>Acuerdo Bipartito (después Tripartito) sobre Formación Profesional y Formación Continua</i> (1992) (de renovación cuatrienal, en 1996, 2002 y 2006)	Bipartita/Tripartita	Gobierno/CEOE-CEPYME/CC.OO./UGT
<i>Acuerdo Interconfederal sobre Ordenanzas y Reglamentaciones</i> (1994)	Bipartita	CEOE-CEPYME/CC.OO./UGT
<i>Pacto de Toledo</i> (1995)	Política	Fuerzas parlamentarias
<i>Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social</i> (1996)	Bipartita	Gobierno/CC.OO./UGT
<i>Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios</i> (1996)	Tripartita	Gobierno/CEOE-CEPYME, CC.OO./UGT
<i>Acuerdo Tripartito para la Resolución de Conflictos (ASEC I)</i> (1996) (ASEC II en 2001 y ASEC III en 2003)	Tripartita	Gobierno/CEOE-CEPYME, CC.OO./UGT
<i>Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE)</i> (1997)	Bipartita	CEOE-CEPYME/CC.OO./UGT
<i>Acuerdo sobre Cobertura de Vacíos (AICV)</i> (1997)	Bipartita	CEOE-CEPYME/CC.OO./UGT
<i>Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC)</i> (1997) (renovado anualmente en 2002-2008)	Bipartita	CEOE-CEPYME/CC.OO./UGT
<i>Acuerdo sobre Trabajo a Tiempo Parcial</i> (1998)	Bipartita	Gobierno/UGT/CC.OO.
<i>Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social</i> (2001)	Tripartita	Gobierno/CEOE-CEPYME/CC.OO.
<i>Renovación del Pacto de Toledo</i> (2003)	Política	Fuerzas parlamentarias
Relanzamiento del diálogo social (2004-2007):		
<i>Declaración para el Diálogo Social 2004: Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social</i>	Tripartita	Gobierno/CEOE-CEPYME/CC.OO./UGT
<i>Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas</i> (2004)	Bipartita	Gobierno/CC.OO./UGT/CSI-CSIF
<i>Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las personas en situación de dependencia</i> (2005)	Tripartita	Gobierno/CEOE-CEPYME/CC.OO./UGT
<i>Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo (AMCE)</i> (2006)	Tripartita	Gobierno/CEOE-CEPYME/CC.OO./UGT
<i>Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social (AMMSS)</i> (2006)	Tripartita	Gobierno/CEOE-CEPYME/CC.OO./UGT

Fuente: Elaboración realizada por los autores, basada en CES (1993-2007).

Esta primera etapa de concertación significó, además, la consolidación de los pactos sociales como instrumento para la promoción de futuras reformas negociadas, con capacidad para vincular al Estado en la celebración de procesos de este tipo, bien a través de su participación directa en la negociación, o bien mediante la transformación del contenido de los acuerdos alcanzados por los agentes sociales en piezas legislativas.

No obstante, y pese a todos estos avances, el período de concertación correspondiente a la transición democrática y los primeros años ochenta se cerró con una ruptura del consenso social que no fue posible recuperar hasta la década siguiente. En buena medida, se trató de una oportunidad perdida dado el momento positivo que vivía la sociedad española, con un sistema democrático finalmente consolidado, la entrada del país en la Comunidad Europea (1986) o el buen comportamiento de economía, que atravesaba una etapa de crecimiento. En 1984-1985, el gobierno socialista promulgó una reforma restrictiva en el ámbito de las pensiones contributivas, haciendo más exigentes los criterios para el cálculo del inicio de ellas. Al mismo tiempo, tomó la decisión de ejecutar varias medidas destinadas a flexibilizar el mercado laboral, entre las cuales destacaba la introducción del contrato temporal. Ambas reformas chocaron frontalmente con lo que los sindicatos consideraban los derechos de los trabajadores. Una de las consecuencias más importantes de este hecho fue el radical cambio de comportamiento del sindicato socialista UGT, tradicionalmente ligado al partido en el Gobierno, que pasó a adoptar una actitud de abierta beligerancia.

A mediados de la década de los ochenta, los sindicatos españoles habían abandonado el espíritu de la concertación y trataban de modificar las decisiones del Gobierno ejerciendo una fuerte presión a través de movilizaciones. El éxito de la huelga general de 14 de diciembre de 1988 abortaba el intento del Gobierno de alcanzar un alto nivel de productividad en un contexto de contención salarial, al tiempo que le forzaba a adoptar una serie de medidas sociales de carácter expansivo. Un año después, en 1989, se aprobaba un decreto sobre pensiones contributivas que establecía una revisión anual de estos beneficios vinculada al aumento del coste de la vida y calculada según la inflación del año anterior. En 1990, se introducían otras medidas de gran significado para la protección de los trabajadores, como las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Ese mismo año, se universalizaban las prestaciones familiares a la vez que el acceso se limitaba en función de sus ingresos. Por último, y dado que el Gobierno central rechazaba la introducción de un sistema de salario social mínimo para el conjunto del país, los sindicatos conseguían presionar con éxito a las administraciones re-

gionales y acordar la creación de un salario social. Este proceso, se iniciaba en 1989 y cinco años más tarde todas las comunidades autónomas contaban con un subsidio social mínimo, aunque con variaciones notables en cuanto a su nivel de protección.

2. Procesos de concertación desde la década de los noventa

La década de los noventa constituyó un punto de no retorno para todos los socios de la Unión Europea en términos políticos, económicos y sociales. Los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht (1991) y las exigentes condiciones de acceso a la Unión Económica y Monetaria introdujeron severas restricciones en la gestión de las cuentas públicas. La era de la austeridad había comenzado. Este nuevo contexto, dentro del cual el horizonte europeo se convertía en un objetivo irrenunciable para España, favoreció la aparición de una nueva oleada de pactos sociales en la que predominarían los de carácter bipartito, bien entre los agentes sociales entre sí o entre las organizaciones sindicales y el Gobierno (Köhler y González Begega, 2002). El contenido de estos pactos abordaba aspectos específicos de las relaciones laborales o del sistema de protección social.

La creación en 1991 de una nueva institución dirigida a promover el diálogo social, denominada Consejo Económico y Social (CES) se enmarca dentro de este mismo ambiente de reactivación del espíritu de concertación. La creación del CES recibió el apoyo de los actores económicos y sociales y fue concebida como una plataforma permanente para la representación los agentes sociales y de otras organizaciones de intereses económicos (como cooperativas, asociaciones de consumidores y representantes de los sectores pesquero y agrícola). El CES ha jugado, como organismo consultivo del Gobierno, un importante papel en la definición de las políticas sociales y económicas. Las comunidades autónomas, e incluso algunas ciudades, cuentan con instituciones de similares características y competencias. Además de estas instituciones, se han desarrollado una multitud de canales de diálogo social, de diferente grado de institucionalización, entre el Gobierno y los agentes sociales a nivel nacional y regional. Los agentes sociales y otras organizaciones de representación de intereses han encontrado una oportunidad permanente de participación y negociación a través de este entramado de instituciones, lo cual ha favorecido una proliferación de procesos más o menos formales de diálogo social a lo largo de los noventa y una densificación de la propia estructura a través de la cual tienen lugar este tipo de procesos.

A pesar de esos desarrollos, la situación del mercado laboral español en los primeros años de los noventa no había experimentado una mejora significativa. Los principales problemas a los que se enfrentaban Gobierno y agentes sociales eran más o menos los mismos: la tasa de desempleo duplicaba la media de la Unión Europea y el coste de la protección por desempleo alcanzaba en 1993 un peligro 3,5 por 100 del producto interior bruto. En 1994, el gobierno socialista acometió un nuevo programa de medidas liberalizadoras dirigidas a atajar los problemas más acuciantes del mercado de trabajo, revisando o abordando por primera vez cuestiones tales como la contratación temporal, las indemnizaciones por despido, la organización funcional y temporal del trabajo o los contenidos de la negociación colectiva. Las organizaciones sindicales trataron de oponerse a este proyecto de reforma laboral con una serie de acciones, entre las que destaca una nueva convocatoria de huelga general, en enero de 1994. Sin embargo, su éxito en esta ocasión no fue comparable al de 1988 y el grueso del proyecto siguió adelante y fue aprobado.

Después de esta fase de conflictos, a finales de 1994 los agentes sociales retomaron el diálogo social y alcanzaron una serie de pactos muy significativos, como el Acuerdo Interconfederal sobre Ordenanzas y Reglamentaciones Laborales¹. El objetivo de este acuerdo era reforzar la autonomía de los agentes sociales dentro del marco institucional de relaciones laborales español, sustituyendo la normativa pre-democrática por otra de nuevo cuño e incorporando esas competencias a la negociación colectiva.

Tras las elecciones de 1996 y la formación del primer gobierno del Partido Popular, las partes fueron capaces de alcanzar otros tres acuerdos tripartitos, de los cuales uno se refería a los mecanismos básicos de mediación del conflicto laboral y los otros dos a cuestiones relacionadas con la formación profesional (ver cuadro 1). No obstante, el logro más destacado del diálogo social durante este período fue la firma, en 1997, de tres pactos que significaron la primera gran reforma consensuada del mercado laboral tras las medidas impuestas unilateralmente por el Gobierno en 1984 y 1994, que han sentado las bases del proceso de contratación laboral y de la negociación colectiva en la última década.

El primero de estos pactos, denominado Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (AIEE), facilitó la creación de un nuevo marco de contratación con fomento de los contratos indefinidos, revisión de los contratos a tiempo parcial e introducción de nuevas disposiciones sobre las condiciones de despido. El segundo, llamado

¹ Todos los acuerdos sociales de esta etapa y posteriores pueden ser seguidos en las Memorias del CES (1994-2005).

Acuerdo sobre Cobertura de Vacíos (AICV), tuvo como objetivo subsanar los huecos existentes en términos de regulación en aquellos ámbitos dentro de los cuales la inexistencia de estructuras de representación apropiadas hacía imposible el desarrollo de la negociación colectiva. El tercero, y último de esta serie de pactos, fue el Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC), a través del cual los agentes sociales españoles trataron de establecer la estructura, articulación y contenidos de la negociación colectiva, promoviendo el nivel sectorial nacional como el pilar fundamental del sistema de negociación español.

Después de estas tres reformas pactadas sobre el mercado de trabajo, el proceso de concertación tripartita en España ofrece un comportamiento más discontinuo. No obstante, el diálogo social se ha mostrado especialmente activo en su variante bipartita. Tras un primer intento infructuoso, los agentes sociales alcanzaron un nuevo acuerdo sobre negociación colectiva en 2002, que daba continuidad al AINC de 1997, con la intención de coordinar sus actividades de negociación a lo largo de ese año. Desde entonces, este acuerdo ha sido renovado con carácter anual, jugando un papel fundamental en la contención del crecimiento salarial y la reducción de la conflictividad laboral.

Con relación a las políticas de protección social, la sostenibilidad del sistema de pensiones en un contexto de austeridad en el gasto y de rápido envejecimiento de la población se ha convertido en la principal preocupación de Gobierno y agentes sociales desde mediados de la década de los noventa. En 1995 se constituyó una Comisión Parlamentaria que, tras un año de actividad, concluyó que el sistema existente basado en la solidaridad intergeneracional podría mantenerse si se acometía un programa de reforma de quince puntos capaz de garantizar su viabilidad. Las recomendaciones de la Comisión fueron recogidas en el denominado Pacto de Toledo, alcanzado el 20 de septiembre de 1996 por el conjunto de fuerzas políticas del arco parlamentario y los agentes sociales, y a través del cual las partes firmantes se comprometieron a la conservación del sistema vigente de seguridad social y a la realización de las reformas necesarias para su mantenimiento. El Pacto de Toledo ha establecido el marco sobre el que se ha desarrollado la reforma del sistema de pensiones hasta el momento, habiéndose producido su última adaptación al contexto socioeconómico en 2003.

Como continuidad de ese pacto, el Gobierno y los agentes sociales firmaron dos importantes acuerdos de reforma de las pensiones y protección de los trabajadores del sector agrario. Las provisiones contenidas en el primero de ellos, que recibió el nombre de Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social y que se inspiraban directamente en las recomendaciones del

Pacto de Toledo, adquirieron rango de ley en 1997. Entre otras medidas, el Acuerdo modificaba los criterios de cálculo de las pensiones contributivas, endureciéndolos nuevamente, mientras que, como contrapartida, las pensiones de viudedad y de orfandad eran objetivo de una sustancial mejora. Asimismo, se permitió que las carreras contributivas cortas y/o discontinuas pudieran tener un impacto positivo no proporcional en el cálculo de las pensiones, medida esta que favoreció a los trabajadores con un historial de contratos temporales amplio.

Las reformas del sistema de pensiones realizadas con posterioridad han profundizado en esta misma estrategia. El pacto alcanzado entre el Gobierno y los sindicatos en 1999 aborda la cuestión del incremento de las pensiones contributivas mínimas y de las no contributivas. Por su parte, el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, de 2001, incide en el incremento de las pensiones de viudedad, en la ampliación del período de percepción de las ayudas por orfandad y en la convergencia entre los distintos grupos profesionales en términos de acceso a la protección y de cálculo de beneficios. En este último caso, el Acuerdo presta especial atención a los trabajadores por cuenta propia.

En los últimos años de la década de los noventa, se alcanzaron otros pactos sociales que se han traducido en una mayor protección para los trabajadores atípicos del mercado laboral. El primero de ellos, el Acuerdo sobre el Empleo y la Protección Social Agrarios, de 1996, significó un paso adelante en la mejora de las condiciones de protección de los trabajadores eventuales agrarios, al incluir nuevos subsidios de desempleo en el Régimen General de la Seguridad Social (la medida adquirió rango de ley en 2000). El Acuerdo sobre Trabajo a Tiempo Parcial y Fomento de su Estabilidad, alcanzado en 1998, incide en esta misma línea, haciendo las condiciones de acceso a la seguridad social de estos trabajadores más similares a las de los trabajadores centrales del sistema, tanto en lo referente a la relación existente entre tiempo trabajado y beneficios como en términos de incapacidad temporal y de la protección por maternidad. Las contribuciones sociales de las empresas para desempleo fueron objeto de un incremento también a través de un Real Decreto de 1998, con la intención de lograr una mejora en las prestaciones de protección por desempleo tanto para los trabajadores en régimen de contratación a tiempo completo como parcial.

En paralelo al ámbito estatal, en la esfera autonómica se ha extendido la concertación social, a través de acuerdos tripartitos, centrados predominantemente en las políticas de empleo y en objetivos regionales de desarrollo económico y competitividad (CES, Memorias de 2003, 2005 y 2006). En todas las comunidades autó-

nomas (CC.AA.) se han desarrollado estos pactos sociales, con frecuencia vinculados a objetivos y compromisos en las principales políticas sociales para toda una legislatura. La consolidación de la concertación social autonómica ha significado un desarrollo muy amplio de la participación institucional de los interlocutores sociales en ese nivel de legislatura.

3. Últimos avances del diálogo social

La concertación social recibió un nuevo impulso con la formación de un nuevo gabinete socialista tras la celebración de las elecciones generales de 2004. A pesar de la existencia de numerosos procesos de diálogo social en marcha, a partir de ese año se abre una nueva etapa de negociaciones entre el gobierno y los agentes sociales, con la firma de un documento programático que se denominó "Declaración para el Diálogo Social: Competitividad, Empleo Estable y Protección Social". Este documento establece los objetivos, las orientaciones generales y los temas del diálogo social para el conjunto de la legislatura (2004-2008), con un total de trece puntos de negociación que cubren la mayor parte de las cuestiones sociales y económicas de importancia.

El funcionamiento de este nuevo proceso constituye, en sí mismo, una novedad, puesto que se fundamenta en un documento unitario que detalla el conjunto de temas que deben ser sometidos a discusión y reconoce la existencia de fuertes interrelaciones entre los múltiples factores que condicionan la competitividad económica, la generación de empleo y la cohesión social. Los dos resultados más relevantes de este ciclo se concretaron en dos acuerdos alcanzados a mediados de 2006 entre el Gobierno, las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME: el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo (AMCE) y el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social (AMMSS).

El AMCE se tradujo en una norma legal en junio de 2006, el Real-Decreto Ley 5/2006, de 9 de junio, para la Mejora del crecimiento y el empleo. Las medidas adoptadas se dirigen a tres objetivos: 1) Impulsar el empleo, la contratación indefinida y la conversión de empleo temporal en fijo, con bonificaciones a los nuevos contratos indefinidos y reducción de cotizaciones empresariales al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) y por desempleo; 2) Limitar la utilización sucesiva de contratos temporales e introducir mayor transparencia en la subcontratación de obras y servicios entre empresas cuando comparten un mismo centro de trabajo; y 3) Mejorar la eficiencia de las políticas activas de empleo y la actuación del Sistema Nacional de

Empleo, junto a otras mejoras de la protección por desempleo de los parados y de las prestaciones de FOGASA.

El AMMSS, por su parte, incluye un amplio conjunto de medidas que refuerzan la tendencia de acuerdos anteriores a la mejora de las prestaciones más bajas y la simplificación e integración de los actuales regímenes especiales. Así, se produce un incremento de las prestaciones no contributivas para los perceptores de pensiones de incapacidad permanente total menores de sesenta años y de viudedad con una discapacidad igual o superior al 65 por 100. También se prevé la fijación de un importe mínimo para la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual, a la vez que se evita la utilización de esta prestación como alternativa a la pensión de jubilación en los casos en que el trabajador no haya cotizado lo suficiente. Además, se equiparan las condiciones de acceso a las pensiones de viudedad para las parejas de hecho y para los casos de rupturas matrimoniales. En el ámbito de las prestaciones contributivas, el Acuerdo establece una ampliación gradual del período mínimo de cotizaciones para tener acceso al sistema, desde los 13 años en la actualidad a 15 años efectivos. En resumen, el Acuerdo de 2006 ahonda en la reforma mediante un proceso de ajuste progresivo que sigue una vez más las líneas marcadas por el Pacto de Toledo para asegurar la viabilidad futura del sistema de pensiones.

A pesar de la importancia de esos dos acuerdos, el logro de mayor envergadura de esta última fase de diálogo social tal vez haya sido el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las personas en situación de dependencia, que se alcanzó a finales de 2005 y cuyos contenidos adquirieron rango de ley a lo largo del año siguiente. El objetivo de este acuerdo, recogido después por la norma legal, ha dado lugar a la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), de carácter público y cobertura universal. Su creación constituye un hito en la evolución del estado del bienestar español, puesto que completa el Sistema Nacional de Seguridad Social con un sistema público de servicios de cuidado que se convierte en su tercer pilar.

Otro de los acuerdos más relevantes alcanzados en esta etapa entre el Gobierno y los agentes sociales concierne al empleo y la regulación del mercado laboral para los trabajadores inmigrantes. Junto a este acuerdo, también destacan los pactos en torno al incremento del salario mínimo interprofesional y de la pensión mínima de jubilación, el papel de la negociación colectiva en la jubilación anticipada, la salud y la seguridad en el trabajo, o la creación de observatorios tripartitos sobre el cambio industrial.

El mismo enfoque del diálogo social ha sido aplicado con éxito en el ámbito de la Administración Pública, ha-

biéndose alcanzado significativos resultados en materia salarial, de conciliación del trabajo y la vida familiar o en la redacción de un nuevo proyecto de ley que regula el estatuto de los empleados públicos.

4. Conclusiones

El diálogo y la concertación social han contribuido de forma decisiva a definir los principales rasgos del mercado de trabajo, el sistema de relaciones laborales y la protección social en España. La sustancial mejora experimentada en términos de empleo, con cerca de nueve millones de nuevos puestos de trabajo creados en los últimos doce años, los bajos niveles de desigualdad salarial, el aumento de las provisiones de protección social a los trabajadores o el brusco descenso en los indicadores de conflictividad laboral, son fenómenos, todos ellos, relacionados con la estabilidad y el equilibrio que los pactos sociales han conferido a las relaciones laborales españolas.

No obstante, junto a estos elementos positivos, persisten algunos problemas que la dinámica de pactos sociales no ha podido resolver, a pesar de que han figurado como marco de referencia u objetivo explícito en todos los ciclos de diálogo social. Entre los más permanentes están la alta tasa de temporalidad, que ha provocado una acusada segmentación del mercado laboral español, con fuertes diferencias en cuanto a salarios y condiciones de trabajo entre trabajadores centrales (con contrato de duración indefinida) y periféricos (con contrato temporal), el peso relativo todavía importante del desempleo de larga duración, las debilidades del sistema de formación continua, las deficiencias de articulación que ofrece el sistema de negociación colectiva o la eficacia de los servicios públicos de intermediación en el mercado de trabajo. A estos problemas se añaden otros más recientes, como la integración laboral de los inmigrantes, aún con una presencia cuantiosa de empleo irregular, o las barreras a la conciliación de la vida laboral y personal, que constituye un desincentivo a la mayor participación laboral de las mujeres, además de una importante dimensión de la calidad del empleo.

Los pactos sociales también han tenido un impacto muy significativo sobre la reforma del modelo de protección social español. En términos prácticos, los diferentes acuerdos han tendido a racionalizar las pensiones por jubilación y las prestaciones por desempleo de los trabajadores centrales del mercado laboral, fundamentalmente a través de la introducción de cambios en la fórmula de cálculo inicial de estos beneficios. Al mismo tiempo, los trabajadores periféricos se han visto favorecidos por un incremento en las pensiones mínimas, la creación de fórmulas de comple-

mentación para carreras contributivas cortas o irregulares y, en general, por un nuevo y ventajoso tratamiento de los trabajadores temporales, a tiempo parcial y autónomos dentro de las políticas de mantenimiento de rentas de la seguridad social. Esta estrategia, dirigida a facilitar una protección especial a los trabajadores atípicos, ha cobrado un particular impulso desde finales de la década de los noventa, a pesar de lo cual no ha conseguido suprimir la segmentación existente dentro del mercado laboral entre ambos colectivos de trabajadores: centrales y periféricos.

Por último, la influencia de la concertación social también ha sido muy significativa en otros ámbitos. Los pactos sociales han abierto el camino para la aprobación e implementación de reformas universalizadoras en campos como el de los cuidados sanitarios o el de la educación, o también, como se ha visto, para la introducción de un sistema de rentas mínimas de inserción por parte de las comunidades autónomas.

Bibliografía

- Consejo Económico y Social (CES) (1993-2007): *Economía, trabajo y sociedad: España 1993-2005*, Madrid, CES.
- GUILLÉN RODRÍGUEZ, A. M. (1999): "Pension Reform in Spain (1975-1997): The Role of Organized Labour", *European University Institute Working Papers*, núm. 99/6.
- GUTIÉRREZ PALACIOS, R. y GUILLÉN RODRÍGUEZ, A. M. (2000): "Protecting the Long-Term Unemployed. The Impact of Targeting Policies in Spain", *European Societies*, vol. 2, núm. 2, págs. 195-196.
- KÖHLER, H. D. y GONZÁLEZ BEGEGA (2002): "Las relaciones laborales en España", en PRIES, L. y WANNÖFFEL, M. (comp.), *Regímenes de regulación laboral en la globalización*, Bochum: Bochum University Press.
- OLIET, A. (2004): *La concertación social en la democracia española*, Valencia: Tirant Lo Blanc.
- ROYO, S. (2002): *A new Century of Corporatism? Corporatism in Southern Europe - Spain and Portugal in Comparative Perspective*, Wesport (Conn.): Praeger.