



TESIS DOCTORAL
MARCO TEÓRICO
DEL
DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL
EN ESPAÑA

UNA EVALUACIÓN DE EFICIENCIA
PARA EL CASO DE ANDALUCIA

Autor:

D. Alejandro Talavera Gallego

Dirección:

Dr. D. José Vallés Ferrer

Dra. Dña. María José Vázquez Cueto

Sevilla, septiembre de 2015

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento: Economía Aplicada III

**Programa de Doctorado: Metodología, técnicas y análisis
de desarrollo regional**

Línea de investigación: Economía y Política Regional

TESIS DOCTORAL
MARCO TEÓRICO
DEL
DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL
EN ESPAÑA

UNA EVALUACIÓN DE EFICIENCIA
PARA EL CASO DE ANDALUCIA

Autor:

D. Alejandro Talavera Gallego



Dirección:

Dr. D. José Vallés Ferrer

Dra. Dña. María José Vázquez Cueto

Sevilla, septiembre de 2015

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento: Economía Aplicada III

**Programa de Doctorado: Metodología, técnicas y análisis de
desarrollo regional**

Línea de investigación: Economía y Política Regional

Dedicatoria

A Marypaz, siempre

A mis hijos Gabriela, Alejandro y Julián

Agradecimientos

Dulce oficio oportuno que enseñar y aprender es todo uno.

Alcuino de York

Cuando se inicia la senda de una investigación de estas características, pocas son las certezas, numerosas las dudas y acechan, incluso, algunos miedos.

En este tiempo, que ha tenido que vencer a la basta incertidumbre, han existido momentos imborrables e irrepetibles caracterizados por la “*soledad del corredor de fondo*” (Sillitoe, 1971) pero también ha habido personas que han ayudado con su buen hacer, su disponibilidad, sus aportaciones, su colaboración, su ánimo o, simplemente, su presencia.

Aunque se trata de una obra científica, para cuya elaboración he contado con la ayuda inestimable y la complicidad de personas que a continuación mencionaré, no entiendo mi vida sin mi familia.

De ahí que quiera comenzar los agradecimientos por mi mujer Marypaz y mis hijos, Gabriela, Alejandro y Julián. La aventura del doctorado y la tesis han corrido en paralelo a mi vida en pareja. Y en todo este tiempo ha estado presente, con palabras de aliento e implicación mi querida Marypaz. Sin su colaboración y dedicación a nuestros hijos difícilmente hubiese sido posible alcanzar un reto que ha significado arrebatar un tiempo irrecuperable en la crianza de unos niños, mis hijos, únicos. Espero que para ellos, este tiempo de “estudio y trabajo investigador” sea un ejemplo en sus vidas.

A mis padres, Teresa y Alejandro por haberse involucrado, desde el principio, con mi deseo de investigar y por facilitar el camino, desde muy pequeño, al mundo del estudio y el conocimiento. Un ejemplo motivador que provoca respeto, orgullo y honda huella.

A mis hermanos, Teresa y José María, por ayudar en sus comentarios, por participar a pesar de sus obligaciones profesionales y presionar por mantener la necesaria tensión investigadora.

A mi profesor Dr. D. José Vallés Ferrer, director de esta Tesis, por su insistencia. Si él no hubiese mantenido el pulso y la tensión en algunos momentos, probablemente, esta Tesis se hubiese quedado en proyecto de investigación. Su dilatada experiencia, su incuestionable trayectoria científica y académica junto con su generosidad y buen hacer hacen de él un maestro que me ha acogido otorgándome la alta responsabilidad de dedicar tiempo y esfuerzo a la noble tarea de la acción investigadora. No podré olvidar nunca su rectitud, sus sabios consejos o su amable discrepancia desde el respeto más absoluto.

A mi co-directora de Tesis, Dr. Dña. María José Vázquez Cueto, por su accesibilidad y cercanía. Siempre dispuesta, siempre pendiente, con su buen hacer analítico y su visión cuantitativa ha ayudado de manera inestimable a alcanzar el resultado final.

A Rosa Lao del Departamento de Economía Aplicada III, por su diligencia, profesionalidad y capacidad, que curso tras curso, y sin perder la calma, ha ofrecido lo mejor de ella para que los doctorandos del Departamento lleguemos al final del camino sin perdernos en las encrucijadas administrativas.

A todas las personas que han permitido, desde las estructuras regionales de las organizaciones sindicales y empresariales de Andalucía, desde la Consejería de Economía de la Junta de Andalucía y desde el IECA que este proyecto se haya conformado y materializado. Especialmente a UGT Andalucía y a los compañeros que me dieron la oportunidad de participar y conocer por dentro, en primera persona, la Concertación Social de Andalucía.

Un lugar especial tiene mi amiga Sara que ha sacado tiempo y ganas para compartir información y documentación.

Finalmente a todos aquellos que presionaron y motivaron con palabras de estímulo y aliento y con sus propias acciones diligentes permitiendo que este día , por fin, llegue.

Muchas gracias.

Resumen

A través de la presente investigación analizamos el fenómeno del diálogo y la concertación social, sistematizando la conformación del proceso, comparando las expresiones de los acuerdos con otros fenómenos semejantes en unidades territoriales diferentes, analizando los resultados logrados y realizando una evaluación de eficiencia para el caso de los acuerdos sociales de Andalucía.

La investigación pretende encontrar respuestas que ayuden a entender, comprender, contrastar y sistematizar el diálogo y la concertación social como proceso que incide de manera directa en la conformación de la política económica de los territorios. Especialmente para el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el periodo específico de 1993-2013, acercándonos a una evaluación de los resultados alcanzados basándonos en un análisis de eficiencia relativa.

Para ello se presentan dos bloques analíticos diferenciados. En un primer bloque se establece un marco teórico conceptual relacionándolo con el análisis de política económica. Para ello se estudia el proceso de diálogo y concertación social en Europa, España y Andalucía. Para el caso concreto de la Comunidad Autónoma andaluza se analizan las diferentes expresiones acaecidas durante el periodo democrático hasta 2014; poniendo de manifiesto las relaciones producidas entre la concertación social, la planificación económica y la propia política económica llevada a cabo por el Gobierno de la Junta de Andalucía.

En el segundo bloque se lleva a cabo un análisis de eficiencia del proceso para el caso de Andalucía, circunscrito al periodo 1995-2012 y afectando a seis de los siete acuerdos de Concertación Social, de carácter tripartito, suscritos entre la Junta de Andalucía, la CEA, CCOO y UGT Andalucía, mediante el análisis de envolvente de datos (DEA).

La técnica utilizada en esta investigación permite llevar a cabo una evaluación de la concertación social en base a la eficiencia relativa que presentan los diferentes acuerdos analizados lo que, junto con técnicas complementarias, debería ayudar a conocer mejor la eficiencia que ha presentado el fenómeno en Andalucía.

En concreto los resultados alcanzados en este análisis para Andalucía ponen de manifiesto la importancia de la planificación estratégica desarrollada en la concertación social, y cómo el diseño y la evaluación de la política de concertación social repercuten de manera significativa en el nivel de eficiencia alcanzado. A ello hay que sumar cómo se observa un mayor rendimiento eficiente de los acuerdos de concertación social en ciclo expansivo que en ciclo recesivo.

Glosario de acrónimos y siglas

<i>AA.PP.</i>	<i>Administraciones Públicas</i>
<i>ABI</i>	<i>Acuerdo Básico Interconfederal</i>
<i>ACSA</i>	<i>Acuerdo de Concertación Social de Andalucía</i>
<i>AENC</i>	<i>Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva</i>
<i>AES</i>	<i>Acuerdo Económico y Social</i>
<i>AICV</i>	<i>Acuerdo Interconfederal sobre Cobertura de Vacíos</i>
<i>AIEE</i>	<i>Acuerdo Interconfederal sobre Estabilidad en el Empleo</i>
<i>AINC</i>	<i>Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva</i>
<i>AMCE</i>	<i>Acuerdo para la mejora del Crecimiento y el Empleo</i>
<i>AMI</i>	<i>Acuerdo Marco Interconfederal</i>
<i>AMMSS</i>	<i>Acuerdos de mesas sectoriales, en comisión o grupo de trabajo</i>
<i>ANE</i>	<i>Acuerdo Nacional sobre el Empleo</i>
<i>ASEC</i>	<i>Acuerdo Solución Extrajudicial Conflictos Laborales</i>
<i>AUE</i>	<i>Acta única Europea</i>
<i>BAI</i>	<i>Beneficio antes de Impuestos</i>
<i>BID</i>	<i>Banco Iberoamericano de Desarrollo</i>
<i>BUSINESSEUROPE</i>	<i>Union of Industrial and Employers Confederations of Europe (Confederación Europea de la Patronal Empresarial)</i>
<i>CA</i>	<i>Comunidad Autónoma</i>
<i>CARL</i>	<i>Consejo Andaluz de Relaciones Laborales</i>
<i>CCOO</i>	<i>Comisiones Obreras</i>
<i>CE</i>	<i>Constitución Española</i>
<i>CEA</i>	<i>Confederación de Empresarios de Andalucía</i>
<i>CECA</i>	<i>Comunidad Económica del Carbón y del Acero</i>
<i>CEE</i>	<i>Comunidad Económica Europea</i>
<i>CENTRA</i>	<i>Centro de Estudios Andaluces</i>
<i>CEOE</i>	<i>Confederación Española de Organizaciones Empresariales</i>
<i>CEPAL</i>	<i>Comisión Económica para América Latina</i>
<i>CEPES-A</i>	<i>Confederación de Entidades para la Economía Social</i>
<i>CEPYME</i>	<i>Confederación de Pequeñas y Medianas Empresas</i>
<i>CES</i>	<i>Confederación de Empresarios Sevillana</i>

<i>CES</i>	<i>Confederación Europea de Sindicatos</i>
<i>CESA</i>	<i>Consejo Económico y Social de Andalucía</i>
<i>CLAD</i>	<i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo</i>
<i>COS</i>	<i>Coordinadora de Organizaciones Sindicales</i>
<i>CRS</i>	<i>Constant Returns to scale (rendimientos constantes a escala)</i>
<i>DAFO</i>	<i>Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (matriz)</i>
<i>DEA</i>	<i>Data Envelopment Analysis (Análisis de Envoltente de Datos)</i>
<i>DSPA</i>	<i>Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía</i>
<i>EBEP</i>	<i>Estatuto Básico del Empleado Público</i>
<i>ECA</i>	<i>Estrategia de la Competitividad</i>
<i>ECOFIN</i>	<i>Consejo de Asuntos Económicos y Financieros</i>
<i>EE.LL</i>	<i>Entidades Locales</i>
<i>EEE</i>	<i>Estrategia Europea para el Empleo</i>
<i>EQUAL</i>	<i>Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural</i>
<i>EURES</i>	<i>European Employment Services (Red de Servicios de Empleo Europeo)</i>
<i>EXTENDA</i>	<i>Agencia Andaluza de Promoción Exterior</i>
<i>FBCF</i>	<i>Formación Bruta de Capital Fijo</i>
<i>FEDER</i>	<i>Fondo de Desarrollo Regional</i>
<i>FEEF</i>	<i>Fondo Europeo de Estabilidad Financiera</i>
<i>FMI</i>	<i>Fondo Monetario Internacional</i>
<i>FORCEM</i>	<i>Fundación para la Formación Continua</i>
<i>FSE</i>	<i>Fondo Social Europeo</i>
<i>GAL</i>	<i>Grupo de Acción Local</i>
<i>HG</i>	<i>Huelga General</i>
<i>I+D+i</i>	<i>Investigación, desarrollo e innovación</i>
<i>IECA</i>	<i>Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía</i>
<i>ILPES</i>	<i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social</i>
<i>INDES</i>	<i>Interamericano para el Desarrollo Económico y Social</i>
<i>INEM</i>	<i>Instituto Nacional de Empleo</i>
<i>INI</i>	<i>Instituto Nacional de Industria</i>
<i>IPIA</i>	<i>Instituto de Promoción Industrial de Andalucía</i>
<i>IULVCA</i>	<i>Izquierda Unida-Los Verdes Convocatoria por Andalucía</i>

<i>J.A.</i>	<i>Junta de Andalucía</i>
<i>MEDE</i>	<i>Mecanismo Europeo de Estabilidad</i>
<i>MEEF</i>	<i>Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera</i>
<i>MERCOSUR</i>	<i>Mercado Común del Sur</i>
<i>MINAP</i>	<i>Ministerio de Administraciones Públicas</i>
<i>NTIC</i>	<i>Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación</i>
<i>NYE</i>	<i>Nuevo Yacimiento de Empleo</i>
<i>OCDE</i>	<i>Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico</i>
<i>OIT</i>	<i>Organización Internacional del Trabajo</i>
<i>ONU</i>	<i>Organización de las Naciones Unidas</i>
<i>OTRI</i>	<i>Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación</i>
<i>PAC</i>	<i>Política Agrícola Común</i>
<i>PAES</i>	<i>Pacto Andaluz por la Economía Social</i>
<i>PAI</i>	<i>Plan Andaluz de Investigación</i>
<i>PAIDI</i>	<i>Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación</i>
<i>PCE</i>	<i>Partido Comunista de España</i>
<i>PDR</i>	<i>Plan de Desarrollo Regional</i>
<i>PEA</i>	<i>Plan Económico de Andalucía</i>
<i>PLADIT</i>	<i>Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico de Andalucía</i>
<i>PNAE</i>	<i>Plan Nacional de Acción para el Empleo</i>
<i>PP</i>	<i>Partido Popular</i>
<i>PRL</i>	<i>Prevención de Riesgos Laborales</i>
<i>PSOE</i>	<i>Partido Socialista Obrero Español</i>
<i>PUA</i>	<i>Plan de Urgencia de Andalucía</i>
<i>RAE</i>	<i>Real Academia de la Lengua</i>
<i>RAES</i>	<i>Red de Agencias por la Economía Social</i>
<i>RAES</i>	<i>Red de Agencias de Economía Social</i>
<i>RETA</i>	<i>Red de Espacios Tecnológicos de Andalucía</i>
<i>RSE</i>	<i>Responsabilidad Social Empresarial</i>
<i>SAE</i>	<i>Servicio Andaluz de Empleo</i>
<i>SERCLA</i>	<i>Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales Andalucía</i>
<i>SIMA</i>	<i>Servicio Interconfederal de Intermediación y Arbitraje</i>

<i>SOPREA</i>	<i>Sociedad para la Promoción y Reconversión de la Economía Andaluza</i>
<i>TCE</i>	<i>Tribunal de Cuentas Europeos</i>
<i>TUE</i>	<i>Tratado de la Unión Europea</i>
<i>UCD</i>	<i>Unión de Centro Democrático</i>
<i>UEM</i>	<i>Unión Económica y Monetaria</i>
<i>UGT</i>	<i>Unión General de Trabajadores</i>
<i>UNICE</i>	<i>Union of Industrial and Employers Confederations of Europe (Confederación Europea de la Patronal Empresarial)</i>
<i>UTDLT</i>	<i>Unidad Territorial para el Desarrollo Local Territorial</i>
<i>VRS</i>	<i>Variable Returns to scale (rendimientos variables a escala)</i>
<i>ZAE</i>	<i>Zona de Acción Especial</i>

Relación de cuadros

<i>Cuadro I: Taxonomía del diálogo social.....</i>	<i>56</i>
<i>Cuadro II: Argumentos a favor y en contra de la concertación social. Europa occidental</i>	<i>59</i>
<i>Cuadro III: Áreas de políticas públicas afectas en los acuerdos de concertación social en Europa Occidental 1990-1997</i>	<i>59</i>
<i>Cuadro IV: Concertación social: condiciones necesarias y factores regresivos para su legitimidad y eficacia</i>	<i>64</i>
<i>Cuadro V: Caracterización del Libro Verde sobre política social europea</i>	<i>99</i>
<i>Cuadro VI: Caracterización del Libro Blanco sobre política social europea.....</i>	<i>100</i>
<i>Cuadro VII: Claves de la Estrategia Europea del Empleo (EEE).....</i>	<i>106</i>
<i>Cuadro VIII: Directrices de la EEE, 1998.....</i>	<i>110</i>
<i>Cuadro IX: Caracterización de la Agenda de la Política Social Europea 2001-2005</i>	<i>115</i>
<i>Cuadro X: Caracterización de la estrategia 2020</i>	<i>120</i>
<i>Cuadro XI: Caracterización del Pacto Euro Plus.....</i>	<i>123</i>
<i>Cuadro XII: Contenido de los Pactos de la Moncloa</i>	<i>136</i>
<i>Cuadro XIII: Contenidos del AMI.....</i>	<i>141</i>
<i>Cuadro XIV: Contenido del ANE.....</i>	<i>144</i>
<i>Cuadro XV: Contenido del AI</i>	<i>146</i>
<i>Cuadro XVI: Contenido del AES.....</i>	<i>148</i>
<i>Cuadro XVII: Acuerdos periodo 1989-1992</i>	<i>154</i>
<i>Cuadro XVIII: Acuerdos de diálogo social en España adoptados en 1996.....</i>	<i>158</i>
<i>Cuadro XIX: Acuerdos de diálogo social en España adoptados en 1997</i>	<i>158</i>
<i>Cuadro XX: Acuerdos de diálogo social alcanzados en comisión o grupo de trabajo 2005-2007 .</i>	<i>164</i>
<i>Cuadro XXI: Relación de Acuerdos, por tipología, suscritos en España 1979-2014.....</i>	<i>176</i>
<i>Cuadro XXII: Legislaturas del Parlamento de Andalucía 1982-2015</i>	<i>181</i>
<i>Cuadro XXIII: Desequilibrios de la economía andaluza identificados en el PEA 1984-1986</i>	<i>184</i>
<i>Cuadro XXIV: Planificación económica del Gobierno de la Junta de Andalucía 1984-2014</i>	<i>186</i>
<i>Cuadro XXV: Objetivos finales y estrategias del PADE 1987-1990</i>	<i>190</i>
<i>Cuadro XXVI: Ejes de actuación recogidos en el Acuerdo bipartito "Diálogo Social en Andalucía"</i>	<i>192</i>
<i>Cuadro XXVII: Objetivos del PADE 1991-1994</i>	<i>193</i>
<i>Cuadro XXVIII: Acuerdos de Concertación Social de Andalucía (ACSAs), 1993-2014.....</i>	<i>194</i>
<i>Cuadro XXIX: Ejes, objetivos y medidas del Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía 1993-1994</i>	<i>197</i>

<i>Cuadro XXX: Ejes, objetivos y medidas del Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva 1995-1996</i>	203
<i>Cuadro XXXI: Ejes, objetivos y medidas del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía 1997-1998</i>	208
<i>Cuadro XXXII: Ejes, objetivos y medidas del IV Acuerdo de Concertación Social. Pacto por el empleo y la actividad productiva 1999-2000</i>	213
<i>Cuadro XXXIII: Objetivos generales y estrategias del V ACSA 2001-2004</i>	217
<i>Cuadro XXXIV: Ejes, objetivos y medidas del V ACSA 2001-2004</i>	218
<i>Cuadro XXXV: Medidas más relevantes de la Estrategia de la Segunda Modernización de Andalucía</i>	225
<i>Cuadro XXXVI: Ejes estratégicos del VI ACSA 2005-2008</i>	231
<i>Cuadro XXXVII: Ejes, objetivos y medidas del VI ACSA 2005-2008</i>	231
<i>Cuadro XXXVIII: Grado de ejecución del VI ACSA 2005-2008</i>	238
<i>Cuadro XXXIX: Medidas excepcionales anticrisis adoptadas por el Gobierno de la Junta de Andalucía 2008</i>	242
<i>Cuadro XL: Objetivos, bloques y ejes estratégicos del VII ACSA 2010-2013</i>	245
<i>Cuadro XLI: Bloque I, medidas coyunturales contra la crisis del VII ACSA 2010-2013</i>	247
<i>Cuadro XLII: Ejes horizontales, objetivos y medidas del VII ACSA 2010-2013</i>	248
<i>Cuadro XLIII: Comparación ejes y contenidos IV-VII ACSAs</i>	262
<i>Cuadro XLIV: Contenidos del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía</i>	270
<i>Cuadro XLV: Objetivos del borrador de la Estrategia Andalucía 2020</i>	278
<i>Cuadro XLVI: Objetivos de la Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la Competitividad</i>	281
<i>Cuadro XLVII: Estrategias y ejes de la Agenda por el Empleo</i>	282
<i>Cuadro XLVIII: Planes y Estrategias aprobados, de próxima aprobación o en elaboración</i>	285
<i>Cuadro XLIX: Teorías explicativas del nuevo paradigma de desarrollo territorial</i>	290
<i>Cuadro L: Acuerdos de concertación social tripartita provincial en Andalucía</i>	295
<i>Cuadro LI: Relación de Pactos por la Economía Social 2002-2013</i>	296
<i>Cuadro LII: Objetivos generales del Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo de la provincia de Sevilla 2008-2011</i>	300
<i>Cuadro LIII: Áreas temáticas y líneas estratégicas. Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo en la provincia de Sevilla 2008-2011</i>	301
<i>Cuadro LIV: Objetivos generales y ejes estratégicos del Acuerdo de Concertación Social por la economía social, la innovación y el empleo en la provincia de Sevilla, 2012-2015</i>	306
<i>Cuadro LV: Ejes y líneas estratégicas del Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo en la provincia de Sevilla, 2012-2015</i>	307
<i>Cuadro LVI: Relación de medidas del Acuerdo de Concertación Social provincial de Sevilla 2009-2011 con memorias presupuestarias de PRODETUR</i>	310

<i>Cuadro LVII: Pactos andaluces por la Economía Social 2002-2015</i>	317
<i>Cuadro LVIII: Ejes, objetivos intermedios y medidas del I PAES</i>	320
<i>Cuadro LIX: Conversión entre ejes del I PAES y objetivos del II PAES</i>	326
<i>Cuadro LX: Objetivos, líneas estratégicas y medidas del II PAES</i>	326
<i>Cuadro LXI: Objetivos y acciones del III PAES</i>	334
<i>Cuadro LXII: Líneas del Acuerdo por la Economía Social Andaluza</i>	339
<i>Cuadro LXIII: Pactos por la Economía Social de Andalucía, 2002-2014. Ejes y objetivos</i>	342
<i>Cuadro LXIV: Caracterización de eficiencia, eficacia, economía y productividad</i>	351
<i>Cuadro LXV: Eficiencia y otros conceptos diferentes</i>	352
<i>Cuadro LXVI: Tipos de eficiencia según Lindbeck</i>	355
<i>Cuadro LXVII: Etapas del enfoque funcional de Laswell</i>	367
<i>Cuadro LXVIII: Métodos de estimación de la frontera de producción. Principales aportaciones</i> ..	377
<i>Cuadro LXIX: Ventajas e inconvenientes del DEA</i>	397
<i>Cuadro LXX: Software de uso libre para análisis DEA</i>	399
<i>Cuadro LXXI: Acuerdos de Concertación Social tripartitos en Andalucía, 1993-2013</i>	402
<i>Cuadro LXXII: Selección de variables</i>	404
<i>Cuadro LXXIII: El ciclo de la economía andaluza</i>	421
<i>Cuadro LXXIV: Ciclo económico y eficiencia de los ACSAs 1995-2013</i>	422

Relación de tablas

<i>Tabla I: Matriz de datos para el problema de optimización.....</i>	<i>408</i>
<i>Tabla II: Datos Problema I.....</i>	<i>415</i>
<i>Tabla III: Caracterización del Problema I.....</i>	<i>415</i>
<i>Tabla IV: Correlación de variables del Problema I.....</i>	<i>416</i>
<i>Tabla V: Ranking de eficiencia para el Problema I.....</i>	<i>417</i>
<i>Tabla VI: Datos Problema II.....</i>	<i>418</i>
<i>Tabla VII: Caracterización del Problema II.....</i>	<i>418</i>
<i>Tabla VIII: Correlación de variables del Problema II.....</i>	<i>418</i>
<i>Tabla IX: Ranking del Problema II.....</i>	<i>419</i>

Relación de figuras y gráficas

<i>Figura I: El triángulo del diálogo social</i>	51
<i>Figura II: Tipología del diálogo social</i>	54
<i>Figura III: Escenarios de co-construcción</i>	61
<i>Figura IV: El ciclo del diálogo social</i>	63
<i>Figura V: Línea del Tiempo. Planificación económica, Legislaturas y expresiones de Concertación Social tripartita en Andalucía, 1982-2020</i>	261
<i>Figura VI: Línea del tiempo de la Concertación Social en España y Andalucía</i>	287
<i>Figura VII: Relación entre eficiencia, eficacia y economía</i>	350
<i>Figura VIII: Línea del tiempo. Las dimensiones de la eficiencia en el pensamiento económico del siglo XX</i>	365
<i>Figura IX: Triada de objetivos generales de Política Económica</i>	367
<i>Gráfica I: Evolución de la tasa de paro en EU-15 1992-2003</i>	96
<i>Gráfica II: Evolución de la variación anual PIB UE-15, 1995-2014</i>	97
<i>Gráfica III: Variación Anual del PIB (IV T) 1971-1985, España</i>	133
<i>Gráfica IV: Tasa de Paro (IV T) EPA 1976-1985, España</i>	133
<i>Gráfica V: Evolución IPC España, 1977-1990</i>	152
<i>Gráfica VI: Evolución Tasa de paro EPA IV T, 1990-2000</i>	157
<i>Gráfica VII: PIB y tasa de paro, España 2000-2014</i>	168
<i>Gráfica VIII: PIB al coste de los factores, Andalucía 1979-81</i>	183
<i>Gráfica IX: Evolución de la tasa de paro en Andalucía 1995-2013</i>	240
<i>Gráfica X: Evolución del número de empresas en Andalucía 1995-2013</i>	241
<i>Gráfica XI: Frontera de eficiencia y DMUs ineficientes</i>	380
<i>Gráfica XII: Representación de la eficiencia técnica según Farrell</i>	382
<i>Gráfica XIII: Representación de la eficiencia asignativa o precios según Farrell</i>	383
<i>Gráfica XIV: Representación de la eficiencia global según Farrell</i>	384
<i>Gráfica XV: Representación gráfica de la eficiencia según Farrell</i>	386
<i>Gráfica XVI: Representación de una frontera de producción</i>	391
<i>Gráfica XVII: Tipologías de orientación para una función de producción</i>	393
<i>Gráfica XVIII: Evolución nº ocupados Andalucía, 1995-2013</i>	409
<i>Gráfica XIX: Evolución nº empresas Andalucía, 1995-2013</i>	409
<i>Gráfica XX: Evolución del Grado de Apertura Andalucía, 1995-2013</i>	410
<i>Gráfica XXI: Evolución FBCF Andalucía, 1995-2012</i>	410
<i>Gráfica XXII: Evolución PIB per cápita Andalucía, 1995-2012</i>	411

<i>Gráfica XXIII: Evolución BAI Andalucía, 1995-2012</i>	<i>411</i>
<i>Gráfica XXIV: Evolución Ingresos de Explotación Andalucía, 1995-2012</i>	<i>412</i>
<i>Gráfica XXV: Evolución contratos convertidos en indefinidos Andalucía, 1995-2013</i>	<i>412</i>
<i>Gráfica XXVI: Evolución afiliaciones en alta laboral al Régimen Gral.....</i>	<i>413</i>
<i>Gráfica XXVII: Evolución accidentes de trabajo con baja Andalucía, 1995- 2013</i>	<i>413</i>
<i>Gráfica XXVIII: Evolución jornadas no trabajadas por huelga Andalucía, 1995-2013.....</i>	<i>414</i>
<i>Gráfica XXIX: Evolución tasa de paro, 1995-2013</i>	<i>414</i>
<i>Gráfica XXX: Puntuación DMUs Problema I.....</i>	<i>416</i>
<i>Gráfica XXXI: Puntuación DMUs Problema II</i>	<i>419</i>

In necessariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus caritas.

San Agustín

Índice

DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTOS	IV
<i>Resumen</i>	<i>vi</i>
<i>Glosario de acrónimos y siglas</i>	<i>viii</i>
<i>Relación de cuadros.....</i>	<i>xii</i>
<i>Relación de tablas.....</i>	<i>xv</i>
<i>Relación de figuras y gráficas.....</i>	<i>xvi</i>
ÍNDICE.....	18
INTRODUCCIÓN, METODOLOGÍA Y FUENTES.....	22
<i>Introducción.....</i>	<i>23</i>
<i>Metodología.....</i>	<i>29</i>
Justificación.....	29
Objetivos.....	30
<i>Fuentes</i>	<i>35</i>
PARTE I MARCO, CONTEXTUALIZACIÓN Y EXPRESIONES DEL DIÁLOGO Y LA	
CONCERTACIÓN SOCIAL.....	37
CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO DEL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL.	
CONTEXTUALIZACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL CONSTRUCTO	38
I.1.1. Consideraciones generales. La necesidad del diálogo entre los agentes socioeconómicos como fuente de resolución de conflictos.....	39
I.1.2. Aproximación a las ideas de diálogo y concertación social: ámbito conceptual y su caracterización.....	41
I.1.3. Democracia representativa, participativa y nueva gobernanza. ¿Hay lugar para el diálogo y la concertación social?	66
I.1.4. El diálogo, la concertación social y las políticas públicas.....	73
I.1.5. La política económica y el diálogo y la concertación social.....	77
CAPÍTULO 2 EL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA	83
I.2.1. Los orígenes de la construcción europea.....	84
I.2.2. Val Duchesse y la profundización del ideario social europeo.....	88
I.2.3. El Libro Blanco sobre la Política Social Europea y los Pactos Territoriales por el Empleo.....	99

I.2.4. La Cumbre Extraordinaria del Empleo de Luxemburgo y la EEE.....	105
I.2.5. La Cumbre de Lisboa y la nueva Agenda Social.....	113
I.2.6. La estrategia 2020 y el Pacto del Euro +.....	119
CAPÍTULO 3 EL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.....	129
I.3.1. La Transición y los Pactos de la Moncloa: un momento histórico (Etapa I).....	130
I.3.2. Desde 1981 hasta 1994: el binomio diacrónico acuerdo-conflicto (Etapa II).....	142
I.3.3. Desde 1995 hasta 1999: nuevos espacios para el acuerdo (Etapa III).	155
I.3.4. Desde 2000 hasta 2004: de la exasperación a la “Declaración para el Diálogo Social” (Etapa IV).....	160
I.3.5. Desde 2005 hasta 2007: el sùmmum del diálogo social (Etapa V).....	163
I.3.6. Desde 2008 hasta las elecciones generales de 2011: la desesperación de la crisis (Etapa VI).	167
I.3.7. Desde 2011 hasta 2014: La indiferencia (Etapa VII).....	169
CAPÍTULO 4 EL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA.....	179
I.4.1. De los inicios del autogobierno andaluz a los acuerdos bipartitos.....	180
I.4.2. La concertación social tripartita en Andalucía.	195
I.4.2.1. Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social en Andalucía 1993-1994.....	195
I.4.2.2. Pacto Andaluz por el empleo y la actividad productiva 1995-1996.	200
I.4.2.3. Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico 1997-1998.....	206
I.4.2.4. IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía (ACSA) 1999-2000.	212
I.4.2.5. V ACSA 2001-2004.....	215
I.4.2.6. VI ACSA 2005-2008.....	227
I.4.2.7. VII ACSA 2010-2013.....	239
I.4.3. El Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía y otras consideraciones.....	263
CAPÍTULO 5 OTRAS EXPRESIONES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ANDALUCIA: PACTOS PROVINCIALES Y LOS PACTOS POR LA ECONOMÍA SOCIAL.	288
I.5.1. La semilla que germina en el territorio: un nuevo enfoque de desarrollo económico.	289
I.5.2. Las experiencias provinciales: el caso de la provincia de Sevilla.	297
I.5.3. La concertación social y los Pactos por la Economía Social.....	311

PARTE II ANÁLISIS DE EFICIENCIA DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA

343

CAPÍTULO 6 LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EFICACIA, EFICIENCIA Y BUENA ECONOMÍA	344
II.6.1 Introducción	345
II.6.2. El concepto de eficiencia.....	346
II.6.3. El tránsito de la eficiencia en el pensamiento económico.	356
II.6.4. La evaluación de la política económica: el caso de la eficiencia en el sector público.	366
II.6.5. La eficiencia económica y su medición.....	375
CAPÍTULO 7 LA TÉCNICA DE ANÁLISIS DE ENVOLVENTE DE DATOS (DEA).....	387
II.7.1. Introducción.	388
II.7.2. Frontera, rendimientos a escala y orientación.....	390

II.7.3. El problema de eficiencia de Charnes, Cooper y Rhodes	393
II.7.4. Ventajas e inconvenientes del DEA.	397
II.7.5. Software.	399
CAPÍTULO 8 UN ANÁLISIS DE EFICIENCIA DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ANDALUCÍA	
MEDIANTE DEA	401
II.8.1. Ámbito temporal y conjunto de variables.	402
II.8.2. Selección de variables y determinación de los problemas.	406
II.8.3. Solución de los problemas.....	415
CAPÍTULO 9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	423
BIBLIOGRAFÍA	442

*INTRODUCCIÓN,
METODOLOGÍA Y FUENTES.*

Introducción, metodología y fuentes.

Introducción

Las palabras son expresión de nuestro pensamiento y no son inocuas. Grijelmo (2000) mantiene la tesis de que se trata de elementos de poder porque moldean la mente de quien las recibe.

Refiriéndose a la palabra “*acuerdo*” afirma que emula elementos positivos ya que deriva de la unión primitiva del término “*kerd*”, del idioma indoeuropeo y porque también dispone de la raíz “*cor, cordis*” corazón. Se identifica con trato cordial, búsqueda de la concordia. Aunque aplicable al ámbito individual, alcanza su valor intrínseco profundo y real, histórico, cuando se refiere a un acto tomado tras deliberar, en conciencia con el corazón. (Grijelmo, 2000, págs. 17-18)

La semántica se presenta como un factor discriminante, que afecta a vocablos semejantes, incluso sinónimos, pero no iguales: diálogo, concertación, negociación, consenso, acuerdo, pacto.

La larga trayectoria, que en el caso de la UE se remonta a más de sesenta años, ha incidido en la conformación de un constructo difuminado conceptualmente. Terminología que se utiliza en procesos donde los actores han sido otros pero, por similitud o interés, se recurre a la acepción diálogo social (*social partnership*).

Como muestra, un botón: el interés declarado de UNICE, la patronal europea, de no utilizar el término concertación, en ningún caso, para designar al proceso aludido. Dicho término fue vetado. Su apuesta, aceptada por el resto de agentes, incluida la Comisión, fue el término diálogo, toda vez que dialogar, a priori, no comprometía a nada. El empleo de la acepción “*diálogo social*” permitiría acomodar, de manera suave, un proceso de concertación de relaciones laborales inter pares sin tender a la imposición de reglas obligatorias.

Incluso dentro de la literatura especializada existe un doble enfoque:

- a) Una visión amplia compartida por algunas instituciones, Comisión Europea por ejemplo, donde se engloban la totalidad de los intercambios tripartitos y bipartitos, de negociación, consulta y concertación política.

- b) Un visión que enlaza con el Informe Lyon-Caen (1972), "*A la Recherche de la Convention Collective Européenne. Rapport pour la CEE*", que interesado en impulsar un proceso de negociación colectiva a escala europea ha dotado al término de un sentido más restrictivo según el cual el término diálogo social europeo se refiere únicamente a los procesos de negociación para la conclusión de acuerdos europeos a nivel interprofesional y sectorial.

En términos generales el diálogo y concertación social no se muestran como un fenómeno lineal, más al contrario, dependerán de variables como su nivel de institucionalización, los cambios en la agenda política de los gobiernos o la propia situación económica y de empleo existente en cada momento.

Desde la conformación de la España democrática de 1978, el diálogo y la concertación social han sido una herramienta de la política que, de manera recurrente, ha mantenido un espacio y contenidos propios, muy ligados siempre a la esfera económica, laboral y social.

A lo largo de las últimas tres décadas, con mayor o menor intensidad, en Andalucía se ha venido desarrollando una forma de diálogo social que ha cristalizado en la conformación de sucesivos acuerdos de concertación social de Andalucía. Unos pactos sobre los cuales ha pivotado una parte importante de la política económica desarrollada por el gobierno andaluz y que, hasta la fecha, no ha tenido un tratamiento pormenorizado en el análisis económico de la realidad andaluza.

El diálogo y la concertación social son expresión de una característica estructural que presenta Andalucía que ha acompañado la realidad socioeconómica desde su etapa preautonómica y que a lo largo del tiempo se ha ido perfilando y perfeccionando, de tal manera que identifica una forma de gobierno caracterizada por la intensidad en la negociación y la búsqueda del consenso con los agentes económicos y sociales más representativos.

Aunque han existido algunos acercamientos, con distintos enfoques, al tema de estudio (Sánchez M. , La Concertación Social en Andalucía 1983-2008. Institucionalización y

resultados (Tesis doctoral inédita), 2012; Moreno M. N., 2009; Moreno M. N., 2013) tal y como se pone de manifiesto en el trabajo de investigación *“Marco teórico del diálogo y la concertación social en España. El caso de Andalucía”*, 2009, del que es autor el responsable de la presente investigación, “el análisis económico de Andalucía adolece de un estudio global y de estudios parciales sobre el impacto y resultados obtenidos a través de los distintos acuerdos de concertación social” (Talavera, 2009, pág. 60). A criterio de este investigador todavía la concertación social en Andalucía no cuenta con un análisis sistemático, completo, integral, comparado; dirigido a la evaluación de su eficiencia, eficacia y economía.

Un hecho al que hay que sumar la debilidad de los procesos de evaluación interna a los que se han sometido los acuerdos que pone de relieve la necesidad de desarrollar mecanismos validados y comparables de evaluación de inicio (ex-ante), intermedia y final (ex-post), de resultados e impacto, del desarrollo de los acuerdos, con el fundamento básico de poder objetivar y comparar los resultados de este proceso.

El diálogo y la concertación social, insertados en la esfera del neocorporativismo que caracteriza los sistemas democráticos modernos de la segunda mitad del siglo XX, presenta una singularidad polimórfica y polisémica (difícil encontrar una definición de consenso). Aunque su origen se sitúa en la década de los sesenta, en Alemania Occidental, a través de la expresión *“acción concertada”* en la actualidad observamos cómo es un concepto que se utiliza de una manera generalizada.

La propia OIT, en el documento refrendado en la 98ª Conferencia, celebrada entre el 9 y el 19 de junio de 2009, y titulado: *“Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo”* referencia el *“Diálogo social como planeamiento estratégico”* identificándolo como un principio fundamental para el modelo de recuperación económica mundial que permita maximizar el impacto de las repuestas a la crisis y a las necesidades de la economía real.

En referencia a ello, el diálogo y concertación social cumplen una función que implica tomar partido en relación con las imperfecciones asociadas al mercado (fallos del mercado). Lo que se explica sobre la base de que para alcanzar un mejor óptimo en el sistema económico necesitamos consultar, negociar, acordar y pactar, sobre todo, en ámbitos relacionados con la distribución de la riqueza, el empleo y la producción. El valor del diálogo y la negociación como fuente de resolución de conflictos y generador de valor añadido sería la base sobre la que se construye el modelo de toma decisional.

En la Teoría Económica se nos presentan ciertos acercamientos a la realidad objeto de estudio como la Teoría de los grupos de presión o la Teoría de Coase (Puy & Moreno, 2012).

En este sentido el marco de referencia ideal sobre el que se construye la bondad del proceso se sustenta sobre la Teoría del Bienestar Social que establece el axioma de que la negociación nos lleva a una mejora de la eficiencia y del bienestar.

Frente a este marco ideal se desarrolla un marco de referencia real que viene a defender que la interacción entre distintos agentes, que tratan de maximizar sus intereses, nos lleva a resultados no necesariamente eficientes.

Sobre esta última apreciación, referida a la problemática de la eficacia y eficiencia de las medidas de concertación social, se desarrolla todo un marco teórico y postulados prácticos que para el caso de Andalucía vienen a cuestionar el contenido y el propio fin último de la concertación social. Una muestra de esta visión se traslada en el informe “La concertación social en Andalucía”, emitido, como conclusiones de su Asamblea Anual, por el Observatorio Económico de Andalucía (2003) al afirmar, en relación con la práctica de la concertación social, que:

“...ha propiciado algunas tendencias no deseables en la estructuración social. Entre estas pueden señalarse , por una parte, el potencial gremialismo egoísta que pueden ejercer colectivos organizados de forma monopolista con elevada capacidad de decisión en algún servicio público; por otra parte , porque algunas instituciones y pactos desvirtúan el papel de los parlamentos al ser utilizados con frecuencia como cámaras donde se ratifican acuerdos que han sido definidos fuera de él o ni siquiera lo sancionan; y , por otra parte, porque preocupan en ocasiones la representatividad de las instituciones concertadoras, que , en su origen, son representantes de intereses parciales de la sociedad con tendencias al monopolio en su área de influencia”. (p.2)

Sin embargo, la existencia de la corriente institucionalista y su visión sobre lo que denominan “*el método consensual en las democracias corporatistas*” y sus apreciaciones positivas sobre los logros del proceso de diálogo y concertación social “...no sólo en grado de profundidad democrática y estabilidad social sino en logros económicos” (Gallego, Contreras, & Nácher, Introducción a la política económica, 2001, pág. 325), expresa otra valoración, antagónica, del proceso y los resultados.

Apreciación que se pone de manifiesto de manera intensa y explícita en el ámbito del estudio de la Administración Pública, como organización que provee de bienes y servicios

a la sociedad. En la ciencia de la Administración Pública se nos explica que el diálogo y la concertación social son el fruto de una concepción neocorporativista de las democracias desarrolladas de mediados del siglo XX y que han evolucionado hasta la actualidad. Una formulación que se desarrolla como expresión del principio de cooperación entre agentes económicos y sus organizaciones representativas frente a la exclusión y que se vincula, en la actualidad, a la construcción del principio de democracia participativa y las nuevas formas de buena gobernanza.

En relación con esta orientación destaca cómo el diálogo social sistematizado y reforzado, que trata de conjugar los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, está siendo impulsado como expresión renovada de la cultura europea de consulta y diálogo, característica del modelo social europeo.

Complementario al planteamiento anterior se sitúa el enfoque del Marco Lógico como herramienta para el desarrollo de la planificación estratégica de los territorios, así como su aplicación en la planificación de las políticas de desarrollo regional y local (Cantero & Figueras, 2000). En dicho enfoque uno de los condicionantes de partida es la participación activa de los agentes implicados en el proceso, circunstancia que se justifica por la obtención de una mayor eficacia en los resultados previsibles de la actuación a desarrollar.

En alusión al desarrollo regional y local cabe mencionar, en la esfera de la Comisión Europea, el papel preponderante que, desde la Cumbre de Lisboa (2000), se está dando al binomio territorio y competitividad como elementos que es necesario impulsar en el marco del crecimiento económico promovido por las instituciones europeas.

Para el caso de Andalucía, y como expresión reciente del acuerdo entre los agentes económicos y sociales y el propio gobierno andaluz, podemos señalar el *“Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía”*, suscrito el 20 de marzo de 2013, en el que se recoge como objetivo, *“Propiciar un modelo de crecimiento cuyos pilares sean la competitividad de la economía, la sostenibilidad medioambiental y la cohesión y la igualdad social.”* (p.3)

Ante esta multiplicidad de planteamientos, algunos incluso divergentes, cabría postularse exponiendo un principio ecléctico que defendiera que el éxito no se debe entender alcanzado con la existencia de acuerdo, per se, sino que vendrá determinado por una combinación de factores entre los que se encuentren qué tipo de acuerdo y cuáles son los resultados del mismo. Para lo cual será necesario proceder a un proceso de evaluación de

las políticas públicas que se desarrollan en el marco de los acuerdos de concertación social.

Ante un escenario económico crítico como el actual, no existen garantías ciertas de que aun desarrollando una política económica guiada, vía consenso y acuerdo con los agentes económicos y sociales, sea posible asentar las nuevas claves de bóveda que necesita un modelo de desarrollo y crecimiento económico sostenible en el medio plazo. Pero si no se conforman mecanismos y herramientas de evaluación de las políticas públicas que van asociadas al proceso difícilmente se dispondrá de la información que permita, de manera objetivada, producir mejoras de eficiencia, eficacia y buena economía en el uso de los recursos y procesos relacionados.

Podemos observar cómo el conocimiento y el desarrollo práctico de los procesos de evaluación de las políticas públicas han ido evolucionando hasta llegar a nuestros días. Desde el enfoque *“técnico-razional”*, positivista, de las Ciencias Sociales, que se materializa en una etapa de medición (cuantitativista), a una etapa descriptiva que coincide en el tiempo con el nacimiento de la evaluación de programas, a una etapa de enjuiciamiento, donde se pone de manifiesto la necesidad de valorar, con especial interés en los rendimientos obtenidos en las cuentas fiscales y en una gestión eficaz y eficiente (AEVAL, 2010).

La disciplina económica en España, cada vez más, está interesada en la evaluación de las políticas públicas. No sólo como consecuencia de la interiorización de una cultura económica europea de larga tradición en este asunto, ni como resultado de las exigencias de evaluación de las distintas estrategias y mecanismos financieros asociados a la UE, sino como consecuencia de la necesidad objetiva de conocer el impacto y resultado de la ejecución de las políticas.

Estamos en un momento determinante en la formulación de la política económica donde las posibles mejoras en el diseño, implementación y aplicación de las mismas vendrán de mano de las mejoras de eficiencia que se logren alcanzar a través de la evaluación.

Una realidad para la cual la cultura de la auditoría y la evaluación de las políticas públicas no están plenamente desarrolladas, y suficientemente implantadas, en nuestra Comunidad Autónoma aunque existe un interés institucional reconocido. Así en el Estatuto de Andalucía, 2007, se recoge en el artículo 138 que *“La ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas”* y en el Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía suscrito el 20 de marzo de

2013, se establece “Se acuerda, conforme a lo establecido en el artículo 138 del Estatuto de Autonomía, impulsar la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de políticas públicas, en el marco de la planificación general, horizontal y sectorial de la Comunidad Autónoma” (p.11)

Este sentido llama la atención cómo, en las décadas anteriores, un instrumento tan amplio, tan mantenido en el tiempo, que ha sido puesto en valor por sus firmantes, y por la propia Comisión Europea, como la Concertación Social de Andalucía no ha recibido hasta ahora suficiente análisis y estudio desde la esfera de los resultados obtenidos y la evaluación de las políticas generadas. Sobre todo si tenemos en cuenta que se trata de un proceso que no ha logrado consenso sobre su utilidad y bondad.

Por ello, en relación al diálogo y la concertación social en Andalucía no sólo es importante acercarse, de manera científica, al qué, cómo, dónde, porqué o para qué a la hora de encuadrarlo en el seno del análisis de la disciplina de Política Económica sino que también, e igual de importante, es promover la investigación y el análisis de la evaluación de los resultados obtenidos en términos de eficacia, eficiencia y buena economía.

Metodología

Justificación

La visión neoliberal y sus propuestas de políticas de ajuste han tenido como efecto el desarraigo, cuando no la disolución segmentada de los sistemas de bienestar social, vaciando de contenido social y colectivo el problema económico de la escasez y el consecuente debilitamiento de las políticas redistributivas.

La hipertrofia de la esfera financiera, con un desproporcionado y descontrolado crecimiento de los flujos monetarios a escala mundial y la incapacidad del “lado de la oferta”, dan de nuevo cabida a planteamientos que defienden que es necesario retomar y reformular funciones básicas adscritas a la acción pública, desde la óptica de la política económica, tales como: regulación, asignación, redistribución y estabilización.

Es por ello que surge la oportunidad y justificación de la investigación planteado al pretender poder encontrar respuestas que nos ayuden a comprender, entender, contrastar y sistematizar el diálogo y la concertación social como proceso que incide de

manera directa en la conformación de la política económica llevada a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía y nos acerque a una valoración y a una evaluación comparada del fenómeno y sus resultados.

La intención del análisis propuesto es poder encontrar respuestas a preguntas tales, como:

- I. ¿Es lo mismo diálogo social que concertación social?
- II. ¿Existen enfoques diferentes sobre el fenómeno en base a la disciplina de conocimiento desde la que se trate?
- III. ¿Qué tratamiento tiene el fenómeno desde el análisis económico? Y...concretamente desde la política económica.
- IV. La concertación social es un objetivo de política económica o una herramienta.
- V. Existen motivos para considerar el diálogo y la concertación social una buena herramienta en términos de política económica.
- VI. Es satisfactoria la evaluación de las políticas públicas vinculadas al proceso
- VII. ¿Es posible realizar un análisis de eficiencia del proceso en Andalucía? En caso afirmativo... ¿Qué niveles de eficiencia presenta?

Objetivos

El trabajo de investigación propuesto pretende:

- a. Establecer un marco teórico del diálogo y la concertación social con objeto de poder conocer qué condiciones necesarias y/o suficientes existen o deben existir para que, una vez reconocida su existencia, determinemos cómo se debe producir y sistematizar con el objeto de someterlo al estudio de la ciencia económica y su aplicación como herramienta de política económica.
- b. Identificar las características y etapas de los procesos formalizados en Europa, España y Andalucía.
- c. Evaluar, desde la perspectiva de la eficiencia, los resultados obtenidos por los procesos de concertación social llevados a cabo en Andalucía, de manera que

logremos determinar qué acuerdo o acuerdos han presentado un comportamiento eficiente.

- d. Alcanzar unas conclusiones que permitan una mejor comprensión del hecho e identificar nuevas líneas de investigación.

Para ello se ha considerado pertinente dividir la investigación en dos bloques diferenciados, estableciéndose la fecha de cierre de la investigación a 31 de diciembre de 2014.

En el primer bloque obtendremos una aproximación y definición operativa del diálogo y la concertación social, estableceremos un marco teórico conceptual relacionándolo con el análisis de política económica. En definitiva, tratamos de analizar, describir y caracterizar el proceso de diálogo y concertación social en Europa, España y en Andalucía (incluyendo los casos de las concertaciones provinciales), utilizando como criterio principal para su sistematización el factor tiempo: en el caso de Europa desde 1956, para España desde 1978 y Andalucía desde 1982.

En el segundo bloque realizamos un análisis de eficiencia del proceso para el caso de Andalucía. Conocer si las actuaciones llevadas a cabo dentro del proceso de concertación social en Andalucía se desarrollan sobre la base de criterios de racionalidad económica y qué nivel de eficiencia ha sido alcanzado en el proceso sería los objetivos específicos de este apartado. Nos enfrentamos, pues, a una evaluación de las políticas públicas basada en el análisis de eficiencia.

Al describir la metodología que se ha utilizado para desarrollar la investigación propuesta debemos tener muy presente la división en dos grandes áreas (marco teórico y análisis de eficiencia) del trabajo de investigación.

En la primera parte, dedicada a la conformación del marco teórico-lógico del diálogo y la concertación social se ha utilizado el enfoque hipotético-deductivo. Se trata de un bloque muy descriptivo y referenciado a textos y documentos. En él se ha utilizado la perspectiva comparada, siendo el factor tiempo (tal y como hemos referenciado anteriormente), el elemento determinante en la sistematización del comportamiento.

A lo largo de este bloque se ha utilizado la hermenéutica como técnica heurística lo que ha permitido la determinación de cuadros resúmenes, para la caracterización de los acuerdos en el caso de España y Andalucía.

En el caso específico de Andalucía, para poder ilustrar un sistema analítico que nos permita comparar los acuerdos se ha considerado necesario normalizar, en lo posible, los factores de clasificación utilizados en los cuadros resúmenes. Además de caracterizar el modelo particular que se produce en Andalucía este sistema nos ha permitido reconocer las variables básicas del mismo; circunstancia que nos ha permitido poder construir el análisis de eficiencia posterior al determinar los inputs y outputs objeto de estudio.

La segunda parte de la investigación propuesta es un análisis de evaluación de políticas públicas. En concreto se pretende desarrollar un análisis de eficiencia de la Concertación Social en Andalucía utilizando la metodología de análisis de frontera o análisis envolvente de datos.

Hemos combinado el enfoque inductivo, orientado a descubrir la estructura de las relaciones causa-efecto, lo que nos ha permitido identificar las variables con el enfoque hipotético-deductivo, que nos ha permitido contrastar los resultados de la investigación.

Hemos de reconocer las dudas surgidas al inicio del procedimiento analítico desconociendo los posibles resultados del proceso de evaluabilidad (Merino, 2007) y su evolución posterior, al conocer, que aunque ha transcurrido un tiempo amplio desde el primer acuerdo de concertación social tripartita en Andalucía nunca antes se ha evaluado la Concertación Social en Andalucía de la forma propuesta.

La propuesta para medir la eficiencia ha seguido la metodología del “*análisis de frontera*” que es una técnica de análisis que se utiliza para medir el nivel de eficiencia de las intervenciones públicas, al comparar diferentes unidades de gestión que realizan acciones semejantes y nos muestra la eficiencia relativa de cada proceso con respecto a la denominada “*frontera eficiente*”, ya sea de manera individual o sobre la referencia de un comportamiento medio.

El “*análisis de frontera*” o Análisis Envolvente de Datos (D.E.A, en inglés) es una técnica de medición de la eficiencia basada en programación lineal no paramétrica que surge con el objetivo de lograr una herramienta para medir la eficiencia de unidades productivas o unidades de toma decisional.

Será Farrell (1957) quien inicie los estudios basados en la idea de comparar la actuación real de una unidad de producción con respecto a su óptimo. Su interés radicaba en poder obtener, empíricamente, una frontera eficiente determinada por las unidades que mejor producían que sirviera como referencia de eficiencia relativa. Obtenida la frontera de

referencia es posible definir medidas de eficiencia productiva, sobre la medida del cálculo de las distancias que existen entre cada unidad productiva y la frontera.

La concepción de Farrell tiene su aplicación práctica en una serie de trabajos desarrollados, en la década de los setenta, por Charnes, Cooper y Rhodes .

A partir de aquí la técnica ha sido objeto y sujeto de diferentes enfoques que han permitido la mejora de la misma hasta generar una metodología que permite comparar entre sí unidades de toma de decisión homogéneas (DMU¹) respecto a inputs y outputs, otorgando una referencia medida de la eficiencia relativa.

La técnica DEA se basa en la obtención de una frontera de eficiencia a partir de un conjunto de observaciones, sin necesidad de que exista relación funcional, formal o aparente, entre inputs y outputs; basándose en el criterio de Pareto. Se trata de una alternativa para obtener información de un conjunto de observaciones frente a los métodos paramétricos o los estadísticos.

El planteamiento ha pretendido realizar una evaluación de eficiencia de la concertación social a través de un análisis de eficiencia relativa mediante DEA, considerando los años afectados por los acuerdos de concertación como DMUs. De esta manera se ha podido obtener la referencia de la eficiencia interna que ha presentado la concertación social en Andalucía.

En el desarrollo del problema ha sido muy relevante la determinación de las variables y la existencia de información estadística referida a las mismas en el periodo analizado.

Otro elemento que ha estado muy presente ha sido el software existente y disponible para la realización de los cálculos pertinentes que se han llevado a cabo a mediante el software DEA-Solver, que viene incorporado en la segunda edición de la publicación de (Cooper, Seiford, & Tone, 2007).

Realizando una breve presentación de la estructura del trabajo de investigación, descubrimos como tras la “Introducción, metodología y fuentes” se inicia el contenido de la parte primera de la investigación, denominada “Marco, contextualización y expresiones del diálogo y la concertación social” que la conforman de los capítulos 1 al 5.

En el capítulo 1, “Marco teórico del diálogo y la concertación social. Contextualización y delimitación del constructo” se realiza una aproximación a la idea, a su conceptualización

¹ Decision Making Units (DMU)

y caracterización, tratando de poner de relieve las relaciones existentes entre el fenómeno y las políticas públicas, la propia política económica y la “nueva gobernanza”.

En el capítulo 2, “El diálogo y la concertación social en la Unión Europea” se realiza un estudio detallado del fenómeno y cómo se ha ido desarrollando en el proceso de integración europeo iniciado con la constitución de la Comunidad Económica Europea.

En el capítulo 3, “El diálogo y la concertación social en España”, se inicia la andadura en los Pactos de la Moncloa y se analizan las cuatro décadas siguientes, jalonadas de expresiones más o menos intensas de dicho fenómeno.

En el capítulo 4, “El diálogo y la concertación social en Andalucía”, se presenta la evolución de la concertación social bipartita y tripartita llevada a cabo en la región entre el gobierno autonómico y los agentes económicos y sociales más representativos, analizando de forma pormenorizado cada uno de los acuerdos, poniendo de manifiesto las relaciones que se producen entre la concertación, la planificación económica y la política económica llevada a cabo por el Gobierno.

En el capítulo 5, “Otras expresiones de la concertación social en Andalucía: Pactos provinciales y los Pactos por la Economía Social”, se pone de manifiesto cómo se han materializado, entre otros agentes o unidades territoriales diferentes, nuevas expresiones de este fenómeno, iniciadas en la década de 2000.

Seguidamente, se inicia la segunda parte de la investigación, denominada “Análisis de eficiencia de la concertación social en Andalucía”, que viene conformada por los capítulos 6 al 8.

En el capítulo 6, “Evaluación de las políticas públicas: eficacia, eficiencia y buena economía”, se trata de explicar y sistematizar el concepto de eficiencia, para lo cual se propone un recorrido del concepto en el pensamiento económico, así como tras encuadrarlo en la evaluación de las políticas públicas, referencias las posibles técnicas de medición.

En el capítulo 7, “La técnica de Análisis de Envoltante de datos (DEA)”, se dedica a explicar la metodología utilizada para la propuesta de evaluación de eficiencia sugerida.

En el capítulo 8, “Un análisis de eficiencia de la concertación social en Andalucía mediante DEA”, se delimita el ámbito temporal y la definición de las variables, se determinan los enunciados de los problemas a resolver y se presentan las soluciones alcanzadas.

Tras la finalización del segundo bloque se presenta el capítulo 8, “Conclusiones y recomendaciones” así como un apartado referido a la bibliografía utilizada para el desarrollo de la investigación.

Fuentes

En relación con la bibliografía utilizada, y dado el objeto de estudio, nos hemos encontrado con una prolija producción bibliográfica a todos los niveles: manuales, monografías, estudios, documentos de trabajo, ponencias, artículos especializados y artículos de prensa. Para su referenciación en este trabajo de investigación se ha utilizado el estilo APA.

Es conveniente reseñar que, en este trabajo, se diferencian claramente las fuentes utilizadas para el primer bloque de la investigación de la dispuesta para el segundo bloque, aunque conjuntamente se ha utilizado fuentes de distinto origen: bibliográfico, hemerográfico, archivístico, estadístico o de internet.

Por una parte, para el bloque I, hemos manejado tanto fuentes directas como fuentes indirectas.

Las indirectas nos han ayudado a investigar todo lo referido al marco lógico conceptual y la caracterización del diálogo y la concertación social y el propio estado del arte en lo referente al fenómeno visto desde diferentes perspectivas de conocimiento: jurídicas, económicas y sociológicas.

De igual manera también hemos de considerar otras fuentes (indirectas) procedentes de la acción difusora de la propia administración autonómica y de otras administraciones (locales, autonómicas, estatales o supranacionales) que nos permitan acceder a información relevante.

De otra parte hemos dispuesto de fuentes directas que conforman los contenidos y el desarrollo normativo y planificador de los propios textos de los acuerdos de concertación social así como documentos propios de trabajo de los distintos agentes que participan en los procesos de diálogo, negociación o seguimiento de los acuerdos. En este sentido es necesario reseñar el imprescindible trabajo desarrollado por el Archivo del Parlamento de Andalucía o sendos Archivos Históricos de UGT y CCOO de Andalucía, sin el cual no hubiese sido posible esta investigación. Un trabajo de investigación que se ha

complementado con las fuentes hemerográficas que, principalmente, han sido consultadas a través de internet.

Para el segundo bloque, dedicada al análisis de eficiencia, hemos contado con un importante grupo bibliográfico obtenido a través de distintas bases de datos, como DIALNET o REDALYC, que nos ha permitido desarrollar el bloque evaluador, con trabajos centrados en la metodología a utilizar, la aplicación práctica de la misma o la conformación de indicadores viables.

En este apartado ha sido significativa la utilización de referencias de otros estudios, trabajos de investigación y propuestas evaluadoras realizadas con la misma metodología y la utilización de fuentes estadísticas, principalmente obtenidas a partir del INE, el IECA y la base de datos BD MORES de BBVA.

Antes de iniciar la lectura del presente trabajo de investigación quisiera advertir al lector que las imprecisiones, errores, omisiones son entera responsabilidad del que suscribe estas líneas

Parte I
Marco, contextualización
y expresiones del diálogo
y la concertación social.

*Capítulo 1 MARCO TEÓRICO
DEL DIÁLOGO Y LA
CONCERTACIÓN SOCIAL.
CONTEXTUALIZACIÓN Y
DELIMITACIÓN DEL
CONSTRUCTO*

Capítulo 1. Marco teórico del diálogo y la concertación social. Contextualización y delimitación del constructo

1.1.1. Consideraciones generales. La necesidad del diálogo entre los agentes socioeconómicos como fuente de resolución de conflictos.

A la hora de analizar el diálogo y la concertación social como herramienta utilizada en los distintos países de nuestro entorno y su desenvolvimiento, desarrollo y evolución para incidir en las políticas sobre el mercado de trabajo², en las condiciones en las que se enmarcan las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios así como las características de los interlocutores o agentes socioeconómicos que lo llevan a cabo, e incluso el análisis de los resultados alcanzados; necesario para poder evaluar la consecución de los objetivos planteados, en definitiva; a la hora de poder adquirir conocimiento científico del fenómeno y de la realidad o realidades que comporta, así como de las relaciones que se establecen, es necesario partir del reconocimiento de un requisito en cualquier proyecto de investigación: el investigador necesita delimitar su objeto de estudio, lo que en el caso concreto de la investigación a realizar también obliga a la delimitación, caracterización y delimitación de la acepción.

Es precisamente uno de los objetos de este estudio alcanzar una aproximación operativa sobre diálogo social y concertación social, poder caracterizar sus contenidos, expresiones, formas o procesos en los que se produce incluso la comparación de acepciones y conceptos en función de distintas expresiones del mismo obtenidas en las distintas economías avanzadas de nuestro entorno y el tratamiento o acercamiento que al mismo han realizado distintos autores.

En primer lugar hemos de decir que los propios agentes negociadores disponen de una definición del diálogo y concertación social, que no suele ser taxativa, pero que nos acerca al interés que las partes tienen a la hora de negociar y qué negociar. El enfoque de la caracterización del diálogo social proviene pues, desde esta perspectiva, del compromiso por esta herramienta como fuente de resolución de conflictos toda vez que los actores

² Como se podrá comprobar a lo largo de estudio la realidad del diálogo y la concertación no se circunscribe exclusivamente al mundo laboral, afectando a la conformación general y elaboración de numerosas políticas públicas, incluidas las políticas económicas.

sitúan la realidad socioeconómica en el ámbito de la vulnerabilidad de sus representados y la obligación que tienen de la defensa de los intereses que les son propios.

En este sentido cabe destacar que se produce un posicionamiento apriorístico por parte de los agentes que se yuxtapone: el valor del diálogo como fuente de resolución de conflictos³.

Esa circunstancia es la que permite, sin lugar a dudas e independientemente de la lejanía en los puntos de partida o posicionamientos iniciales, el convencimiento necesario para no asumir el proceso como un coste sino como una inversión a recuperar en caso de éxito de la misma. En este procedimiento el éxito o fracaso se podría medir desde los siguientes planos:

1. El interno de cada uno de los agentes, organizaciones o negociadores: ¿qué han sido capaces de formalizar en el acuerdo que sean propuestas o exigencias de parte? Una cuestión que se suele conocer, toda vez que se suele producir, sobre todo en organizaciones de intereses colectivos basadas en principios democráticos y que no deja de ser motivo de controversia interna en muchas ocasiones.
2. El externo que sería la suma de la acción propositiva del conjunto, toda vez que una vez materializado el acuerdo o pacto deben existir unos resultados que deben contrastarse con la situación inicial de partida. Se trataría de evaluar cómo ha incidido la existencia del acuerdo común en la modificación de la realidad que se pretendía modelizar.
3. La no existencia de pacto. Esta circunstancia, que también se puede producir requeriría poder medir el coste de oportunidad de que no haya habido acuerdo. El interés de su medición radicaría en los efectos que tendría la puesta en marcha de medidas y actuaciones no negociadas sobre los actores principales, sobre todo si suponemos que las mismas requerirían un acto de imposición, al devenir de un proceso de diálogo fracasado.

³ Conviene en este punto resaltar la importancia y el desarrollo que la formación sobre técnicas de negociación ha tenido entre los cuadros o directivos de los interlocutores sociales.

No cabe duda que la naturaleza dialógica del mundo laboral conduce a que se valore el diálogo, entre los actores en el ámbito socioeconómico, como “*un proceso contingente y dialéctico*” (Quiñones, 2005, pág. 9), permitiendo alcanzar resultados a través del diálogo y el acuerdo.

1.1.2. Aproximación a las ideas de diálogo y concertación social: ámbito conceptual y su caracterización.

Si bien no se trata de un problema semántico⁴⁵, pues no se pone en juicio el acierto o no de la expresión, sí se trata de un problema definitorio, toda vez que la gran mayoría de estudios y análisis (la gran mayoría parciales) existentes sobre esta cuestión, dan por sentado el término y determinando las variables de estudio tratan de, en base al sistema analítico elegido, ofrecer resultados.

Incluso nos podemos encontrar con trabajos, manuales, informes y documentos donde los términos diálogo social y concertación social se confunden y se equiparan, circunstancia que nos deja entrever la necesidad de clarificar qué son y a qué nos referimos a la hora de utilizar esta terminología.

Como dice (Ermida, 2006)

“...con la noción de diálogo social ha sucedido algo similar a lo que, durante largo lapso, aconteció con la de tripartismo: es utilizada en el lenguaje común, en el político y en diversos documentos internacionales suponiéndose su contenido, que no es definido con precisión. Tal vez esa cierta, relativa, indefinición sea parte de la utilidad del vocablo, que puede abarcar diversas instituciones y prácticas, sin incluir ni excluir a otras, dadas sus fronteras difusas” (pág.12).

Lo que viene a reflejar una naturaleza compleja, dinámica e imprecisa.

⁴ La palabra diálogo, etimológicamente, proviene de griego “διάλογος” de la conjunción de “logo” que significa palabra, estudio o tratado y por otra parte “día” que significa caminar, atravesar o a través. La conjunción de ambas partículas nos permite obtener un vocablo que significa: a través de la palabra. En latín se transforma en “*dialōgus*” que significa ciencia del discurso o diálogo racional, debiéndose dicha acepción a la dialéctica de Platón.

⁵ La palabra concertación proviene de la expresión latina “concertare”, que es el resultado de unir el prefijo “con”, cuyo significado es “unión”, con el cervo “certare” que significa “competir”. Luego la concertación implica la unión de los opuestos, de los competidores, de los actores en conflicto.

En este sentido, en el estudio de las relaciones laborales podemos encontrar, a modo de ejemplo, cómo el enfoque clásico pluralista de la denominada Escuela de Oxford, explica y justifica la presencia del diálogo entre los actores principales de las relaciones laborales como herramienta para la resolución del conflicto. La existencia de pluralidad de intereses en los mercados y en la propia sociedad requiere que se fomente la canalización del conflicto, siendo responsabilidad principal del Estado, como garante del sistema, generar las herramientas y canales necesarios, sabiendo que el poder no está concentrado sino disperso entre los grupos de interés (Otero, 2005, pág. 107).

Por otra parte también es relevante reseñar que el investigador que ha tratado de analizar esta cuestión de semántica, significado y taxonomía, en base a las realidades del fenómeno, lo ha hecho casi siempre enmarcado dentro de la disciplina del Derecho Laboral o del Trabajo. Una cuestión que, para el que suscribe este trabajo, llama la atención, sobre todo, por el poco interés mostrado por el análisis económico aplicado⁶. En este sentido se plantea una paradoja en torno al fenómeno analizado; a saber:

1. En los distintos pactos de concertación y documentos analizados, sobre todo en los relativos a Andalucía, el objetivo general que se repite en los distintos acuerdos de concertación social suscritos entre Gobierno de la Comunidad Autónoma y los agentes económicos y sociales es el desarrollo socioeconómico mediante la incidencia en dos variables: riqueza y empleo.
2. El acercamiento que se realiza, por parte de los disparejos manuales y estudios pormenorizados dedicados al análisis socioeconómico de los territorios apenas recogen la posible incidencia o impacto de dichos acuerdos (y las actuaciones que lo conforman) en la consecución de dicho objetivo de desarrollo socioeconómico (vía creación de empleo y riqueza).
3. En la propia Economía Laboral, los planteamientos de estudio más usuales o convencionales tratan de explicar las variables que conforman el mercado de

⁶ El mayor interés investigador, en el análisis económico tradicional, se ha centrado en el ámbito de la política salarial y la relación entre fijación de retribuciones salariales y agregados macroeconómicos. Ha sido a partir de la década de los noventa del siglo pasado que han comenzado a publicarse trabajos desde el enfoque aplicado como los realizados por autores como Baccaro, Simoni, Rhodes, Molina y Miguélez para las expresiones del diálogo social en Europa.

trabajo, mediante el comportamiento de los agentes e instituciones que operan en el mismo. Un ejemplo sería el análisis de la fijación de precios en el seno del mercado de trabajo, tanto desde un punto de vista teórico como aplicado. En ningún caso, se observan análisis dedicados a la aportación del dialogo social y la concertación al desarrollo socioeconómico.

Pero, a criterio de este doctorando, en el seno del diálogo y la concertación social siguen existiendo importantes cuestiones que se insertan dentro de la esfera del análisis económico y de las disciplinas de la economía aplicada que quedan por analizar. Circunstancia que se debe tener en cuenta sobre todo cuando a nivel apriorístico, ex - ante, se le viene otorgando importantes beneficios y logros. El problema que plantea esta cuestión vendría a ser: ¿Existen motivos reales “ex-post” para considerar la concertación social como una buena herramienta en términos de política económica?

Por otra parte los términos diálogo social, concertación social, acuerdo social o pacto social no dejan de estar presentes en el discurso de los actores políticos y de los gobiernos, en los programas electorales de los partidos políticos, por supuesto en las resoluciones y programas de los agentes económicos y sociales y, también, en la documentación relevante generada por instituciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los discursos de sus cualificados representantes.

En la 98ª Conferencia de la OIT, celebrada del 3 al 19 de junio de 2009, y teniendo como principal misión aportar un diagnóstico sobre la situación socioeconómica mundial, medidas y actuaciones a proponer a los distintos gobiernos nacionales ante la crisis económica mundial, se adoptó la Resolución: *“Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo”*⁷, en la cual entre sus principios enunciadores (II. Principios para promover la recuperación y el desarrollo) se establece la necesidad de promocionar el diálogo social *“dentro del conjunto de políticas prácticas para el sistema multilateral, los gobiernos, los trabajadores y los empleadores”*.

⁷ http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/pr/WCMS_108439/lang--es/index.htm (15.05.15)

Para la OIT este instrumento⁸, junto con otros a poner en práctica por los gobiernos, debería promover la recuperación económica, asegurando la vinculación o binomio entre progreso social y el desarrollo económico. Determina que debe constituir un compromiso político colectivo contraído por los mandantes de la OIT para hacer del empleo y de la protección social un objetivo central de las políticas económicas y sociales, sustentando sobre el diálogo social y el respeto de los derechos de los trabajadores

El principio que figura en el apartado 9.8 de la Resolución, está relacionado con el diálogo social al establecer que:

“Participar en el diálogo social, mediante procesos constructivos como el tripartismo y la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores, con el fin de maximizar el impacto de las respuestas a la crisis en relación a las necesidades de la economía real.”

Lo que refleja el importante papel que la OIT otorga al diálogo social.

Nos encontramos pues que diálogo y concertación social conforman parte, en la actualidad, de la realidad socioeconómica de los territorios y de los planteamientos estratégicos de organizaciones supranacionales, nacionales o regionales y de sus gobiernos.

Aunque, en algunas ocasiones, el fenómeno, en el ámbito global o mundial, se sitúe en el plano de la acción política concertada, y como una buena práctica o una experiencia piloto a desarrollar entre los agentes implicados, casi siempre se justifica su importancia e impacto con las externalidades positivas en el ámbito social que dicha práctica tiene (Comisión Europea, 1993, 1996, 1998, 2002 y 2004) y con la vinculación al potencial de desarrollo económico de las sociedades y los territorios⁹.

Por otra parte y ante la realidad económica global y las nuevas dimensiones de esta realidad en las interrelaciones socioeconómicas también es necesario apuntar que al no existir un gobierno mundial o global es imposible la existencia de un diálogo o

⁸ Que se fundamenta en el Programa de Trabajo Decente y los compromisos fijados en la Declaración de la OIT sobre Justicia Social para una Globalización equitativa de 2008.

⁹ En el estudio de los modelos de desarrollo endógeno, y en particular en las estrategias de desarrollo local se viene introduciendo la práctica del diálogo social.

concertación social en dicho plano; si bien las acciones y propuestas coordinadas que se están diseñando a nivel internacional por parte de los distintos gobiernos y por algunas instituciones internacionales o supranacionales incluyen la herramienta de diálogo y concertación social como clave del éxito futuro¹⁰

En la obra de (Monereo, 1999) se desarrolla, con gran esfuerzo de compilación y sistematización, qué podemos entender por diálogo y concertación social en los sistemas constitucionales democráticos modernos.

Según dicho autor, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, nos encontramos con la aparición y desarrollo del “neocorporativismo” como expresión de la fijación y desarrollo de un sistema de relaciones entre los agentes económicos y sociales, fundamentado en el principio de autonomía a la hora de llevar a cabo las negociaciones y acuerdos que les son propios, que se insertan dentro del marco regulador de las relaciones laborales que determinan el ámbito institucional y el marco legal de referencia del mercado de trabajo.

Para Monereo (1999) los dos principios en los que se asentaría dicho sistema o, al menos, una parte sustancial del mismo, serían:

1. El principio de cooperación: Aquél en el cual, y disponiendo de un marco jurídico constitucional que lo ampare, se da protagonismo al diseño de estrategias socioeconómicas basadas en la coparticipación, el codiseño y a veces, incluso, a la cogestión. A través de este principio se le otorga identidad propia y reconocimiento a los agentes económicos y sociales como representantes de los intereses públicos. Este principio se vendrá a desarrollar en un importante número de sociedades avanzadas y democracias modernas; alcanzando incluso su incorporación en los procesos de integración políticos y socioeconómicos (creación de la CEE o de MERCOSUR).

Cabe reseñar que sobre este mismo principio se sustenta la existencia de organizaciones supranacionales y en base al cual se es capaz de ceder soberanía

¹⁰ Como muestra el tenor literal del Acuerdo de la OIT en su 98ª Conferencia que hemos referenciado con anterioridad.

política y económica: competencias normativas y regulatorias, presupuestarias, fiscales, control de fronteras o incluso moneda.

2. El principio de exclusión: Que surge como reacción al papel otorgado por los sistemas institucionales corporativistas, al tratar de situar fuera de la esfera decisional de primer plano o nivel a los agentes económicos y sociales. Es el pensamiento conservador y neoliberal el que defiende los “fallos del principio de cooperación” y de las herramientas con las que cuenta. El efecto directo de la aplicación del principio de exclusión es la desregulación de los mercados, toda vez que se entiende, por contrastarse con el anterior, que la existencia de normalización, tipificación legal y desarrollo normativo (casi se podría extender a la seguridad jurídica) provoca rigidez e imperfeccionamiento en los mercados.

Por tanto, en base a lo anteriormente expuesto, frente a la acción propositiva fruto del concierto, consenso o acuerdo de los agentes socioeconómicos - bajo el principio de cooperación - nos encontramos con una corriente de pensamiento, asentada en el principio de exclusión, que se sustenta en la creencia de que el paradigma de la libre competencia, aplicada al intercambio institucional que se produce entre los agentes económicos y sociales, debe conformarse sobre un campo de juego “n” dimensional y sin barreras reguladoras lo que permite ampliar y retroalimentar la ganancia de los jugadores.

Como se puede comprobar se trata de dos visiones de la realidad socioeconómica distantes, cuando no opuestas, y es precisamente esa controversia en la que se suele situar el diálogo y la concertación social que, según (Monereo, 1999), se caracteriza por ser “*polimórfico y polisistémico*” (pág.16)

A pesar de dicha controversia y asumiendo la dificultad de alcanzar una singularización del concepto o conceptos (no olvidemos que, a priori, no tienen por qué ser lo mismo diálogo que concertación), nos encontramos con una serie de acepciones o caracterizaciones de la misma que nos pueden acercar a conocer este constructo.

Según Ermida (2006) , “*desde el punto de vista científico, no se trata de una noción suficientemente precisa*” (pág.11)

Remarcando que la idea se centra en *“una diversidad de relaciones entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen necesariamente que llegar a actos jurídicos concretos, pudiendo consistir sencillamente en un cambio de impresiones”* (pág.12).

Dicho autor realiza un acercamiento a la definición y sistematización de diálogo social. En su aproximación coincide con la doctrina al reseñar que en el *“marco de las relaciones laborales, el diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores, distintas al conflicto abierto”* (pág.12).

En su propuesta de caracterización destacan los siguientes criterios utilizados:

1. Puede existir en modalidad formal o informal, es decir institucionalizada o no, al amparo de normas jurídicas. En este sentido es necesario, y ampliando esta cuestión, poner de manifiesto que según el tipo o modalidad utilizada así serán los niveles de seguridad jurídica y la cobertura legal del diálogo, de los posibles acuerdos y su puesta en práctica.
2. Puede presentar forma orgánica versus inorgánica. Es decir con órganos creados ad-hoc, con representación de los actores (pudiendo ser dicha representación, paritaria o no) o bajo el soporte de un órgano institucional con representación y participación de los actores. El ejemplo más utilizado para indicar la existencia de un tipo de órgano de estas características suele ser el de los Consejos Económicos y Sociales, también denominados Comités Económicos y Sociales.
3. Según el criterio temporal nos podremos encontrar con diálogo de tipo permanente, intermitente o accidental/ esporádico/anacrónico.
4. Según el nivel o plano donde se sitúe; podrá ser: centralizado o de alto nivel ya sea a escala internacional o nacional; nivel intermedio y centralizado en rama de actividad o sector económico. Descentralizado, ubicado en la empresa.

Como podemos comprobar, en base a la anterior clasificación, las opciones del fenómeno son múltiples lo que no deja de ser expresión de un factor de complejidad que dependerá

del nivel y situación en la que se encuentren los agentes socioeconómicos en el sistema de participación establecido.

Pero debemos seguir avanzando en la aproximación, al objeto de clarificar: ¿Qué es diálogo social?

El Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla- La Mancha, en 2003, en el acto inaugural de las Jornadas: *“25 años de Diálogo Social: Balance y Perspectivas de Futuro”* esboza un intento de aproximación del término: *“... proceso de discusión y pacto entre las organizaciones que vertebran la vida social y económica de un país”* (pág.9)

Apostillando a continuación que *“constituye uno de los rasgos más definitorios y enriquecedores de la convivencia en democracia”* (pág.9).

Para Zambrana (2003), la caracterización principal del diálogo social se sitúa, pues, en la vertebración social y como expresión propia de la convivencia democrática.

François Graña (2005) , en su estudio *“Diálogo Social y Gobernanza”* afirma que *“Existe consenso en abarcar con este término a todas aquellas relaciones entre los actores del mundo del trabajo que no suponen conflicto abierto: consulta, negociación, concertación, participación, etc.”* (pág.5); al tiempo que sitúa la problemática del diálogo social en el centro de un vasto debate interdisciplinario y coincidiendo con otros autores, motivándose en el carácter polisémico de la expresión, apunta la necesidad de un análisis contextual desde la perspectiva histórica social si se pretende alcanzar u uso operativo del concepto. Circunstancia que apoya en la siguiente conclusión:

“Si el diálogo social no es otra cosa que cierto metabolismo regulador de intereses diversos con vistas al entendimiento, es cambiante por naturaleza, y sólo puede ser aprehendido en sus formas contingentes, en escenarios económicos, políticos y culturales concretos” (pág.5).

Martín Valverde (1998), aporta un enfoque complementario al afirmar que:

“el diálogo social hace referencia a un intercambio de comunicaciones entre actores sociales y actores políticos que no requiere llegar a un acuerdo; el diálogo

social puede existir sin necesidad de tener en el horizonte un acuerdo social: puede consistir sencillamente en un cambio de impresiones, más o menos continuo y más o menos institucionalizado entre distintos sujetos responsables de la política social y de las relaciones laborales” (pág.105)..

Hasta ahora hemos referenciado aportaciones que se caracterizan por poner el énfasis en categorías como: la imprecisión, la diversidad de relaciones, el intercambio,...pero a la hora de poder establecer un marco de referencia relativo al diálogo y la concertación social, debemos, inequívocamente, realizar una “*parada y fonda*” en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), puesto que el origen de esta organización internacional se centra en el principio del tripartismo (gobierno-patronal-sindicatos) como ámbito para lograr un gobierno democrático, participativo y eficaz de las relaciones laborales. Así en la Declaración de Filadelfia (1944) ¹¹, texto fundacional, se establece que

“la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común”

Desde entonces, hasta hoy en día, la OIT, ha venido impulsando el diálogo social y el tripartismo como fuente de legitimidad y eficacia en la resolución del conflicto que surge, entre empleador-empleado y/o sus representantes, el seno de las empresas, como actores principales de la actividad económica, y a la hora de la determinación de las políticas públicas, especialmente las políticas sociales y económicas, por parte de los gobiernos en cualquiera de sus niveles (supranacional, nacional, regional o local).

El pensamiento que engloba el concepto de tripartismo conlleva el reconocimiento de una triada que conforma un todo. Elementos que son sujeto y objeto de derechos y obligaciones en el marco de su respectiva libertad pero que comparten soberanía para alcanzar objetivos comunes. El principio de autonomía de las partes y el principio de

¹¹Aunque la OIT fue creada en 1919, como parta del Tratado de Versalles, la Declaración de Filadelfia, suscrita en dicha ciudad norteamericana en 1944 en forma de carta de objetivos, fue incluida al texto de la Constitución. En 1946, la OIT, pasaría a convertirse en agencia especializada de la recién constituida Organización de las Naciones Unidas (ONU).

cooperación no se yuxtaponen, se interseccionan para generar una herramienta de participación democrática, una modalidad participativa de colaboración.

Para la OIT el diálogo social es un principio inherente a su conformación, es un medio estratégico necesario para atender, con garantías de éxito, los desafíos surgidos de los enormes cambios sociales y económicos. Ello tiene reflejo tanto en la producción del marco normativo que emana de la propia OIT como en el diseño de los ejes estratégicos que la caracterizan.

Dentro de su marco de referencia normativo, podemos observar cómo el *Convenio 144, sobre consulta tripartita*, de 1976; el *Convenio 154, sobre negociación colectiva*, de 1981, junto con las *Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo* relativas a la cooperación tripartita en el plano nacional sobre políticas económicas y sociales, de 1996, y la *Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social* de 2002 conforman un cuadro referencial específico, homogéneo y armónico.

En el ámbito del desarrollo estratégico de la propia organización, entre las líneas que se caracterizan por presentar como vector fuerza determinante la utilización de la herramienta del diálogo social se encuentran:

- a. La adopción del *Programa de Trabajo Decente* (87ª reunión de la Conferencia de la OIT, 1999), al afirmar que la materialización y acceso a las oportunidades de la nueva economía requería de la existencia de instituciones sociales basadas en la participación, entendida como fuente de legitimación, y en ese orden el diálogo social se muestra factor necesario determinante
- b. El *Pacto Mundial por el Empleo*, (98ª reunión de la Conferencia de la OIT, 2009), en el que el diálogo social juega un papel transversal, tal y como reflejan las siguientes palabras recogidas en el apartado 18 del texto aprobado:

“El diálogo social es un mecanismo de incalculable valor para el diseño de políticas adaptadas a las prioridades nacionales. Asimismo, es una base sólida para suscitar la adhesión de los empleadores y de los trabajadores a una acción conjunta con los gobiernos, la cual es indispensable para superar la crisis y llevar adelante una recuperación sostenible. Un diálogo social fructífero inspira confianza en los resultados obtenidos.”(pág.10).

La OIT viene utilizando una conceptualización del diálogo social ampliada, tal que comprende “*todo tipo de negociaciones y consultas o simplemente el mero intercambio de información, entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores sobre asuntos de interés común relativos a las políticas económicas y sociales*” (Ishikawa, 2004, pág.3).

Figura I: El triángulo del diálogo social



Fuente: Elaboración propia a partir de Ishikawa (2004), página 3.

Consecuencia de esta visión amplia, el diálogo social, según la OIT, se puede presentar según tres enfoques diferentes¹², donde la intensidad del diálogo es el factor discriminante:

¹² A pesar de dicha cuestión, como se puede apreciar en el siguiente texto que aparece en su web oficial¹², no separa conceptualmente diálogo social y concertación social.

“La definición de diálogo social con que trabaja la OIT incluye dentro del mismo todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social. Puede cobrar la forma de un proceso tripartito donde el gobierno es parte oficial en dicho diálogo o consistir en relaciones de carácter bipartito entre trabajadores y empleadores, o bien, entre organizaciones de trabajadores y de empleadores, con o sin intervención indirecta del gobierno.”

a) información: no conlleva discusión, simplemente toma de contacto e intercambio de información

b) consulta: se comparte visión y valoración sobre las cuestiones planteadas. Puede presentarse como facultativa u obligatoria.

c) negociación: es el enfoque que mayor grado de diálogo requiere y la negociación colectiva (expresión bipartita) y la concertación social (expresión tripartita) son los dos tipos predominantes de negociación.

Aunque no se puede considerar un punto de inflexión que haya supuesto la extensión del constructo del diálogo y la concertación social promovido por la OIT, en la aplicación del principio del tripartismo, la *Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social* de 2002¹³, recoge el reconocimiento de la sociedad civil en su capacidad de cooperación y su papel en torno al diálogo. En concreto, se establece que

“Poniendo de relieve que los interlocutores sociales están abiertos al diálogo y que trabajan sobre el terreno con las ONG que comparten los mismos valores y objetivos que ellos y los ponen en práctica y los concretizan de una manera constructiva; y reconociendo el potencial de la Oficina para colaborar con la sociedad civil previa celebración de consultas adecuadas con los mandantes tripartitos”

Lo que se puede entender como un acercamiento hacia un diálogo social inclusivo que se explica en base a las necesidades que surgen en las naciones para ahondar en la nueva gobernanza (ante la crisis finisecular de la democracia representativa) y el liderazgo transversal y compartido en las necesarias transformaciones sociales. Para lo cual se incorpora la *“política de reconocimiento”* (Pike, O’Brien, & Tomaney, 2006, pág. 112) de comunidades de interés y de identidad organizadas (discapacidad, etnia, género, sexualidad, religión).

La concertación puede ser oficiosa u oficial, siendo con frecuencia una combinación de ambos tipos. Puede tener lugar en los planos nacional, regional o de la empresa. También puede ser interprofesional, intersectorial o una combinación de tales formas.

El principal objetivo del diálogo social propiamente dicho es el de promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores presentes en el mundo del trabajo. Las estructuras del diálogo social así como los procesos que se han desarrollado con éxito han sido capaces de resolver importantes cuestiones de índole económica y social, han alentado el buen gobierno, el progreso y la paz sociales, la estabilidad e impulsado el desarrollo económico.”

¹³ <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/res.pdf> (15.05.15)

En su esfuerzo por sistematizar el diálogo social, no debemos olvidar que se tiene como objetivo promover un “círculo virtuoso” del mismo.

Rodríguez-Piñero (2003) asevera, además, que *“El diálogo social se ha convertido en un elemento característico del modelo social europeo”* (pág.97)

Durán López (1998) (Ex Presidente del Consejo Económico y Social del Reino de España) por su parte, contrasta dos niveles de diálogo social diferenciados, toda vez que afirma que:

1. Por una parte el diálogo social *“está hoy presente, en mayor o menor medida, en todos los sistemas políticos democráticos”* (pág.69) y lo vincula al ámbito de las relaciones laborales.
2. Por otra parte el diálogo social *“se plantea como instrumento para conseguir la colaboración de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en la adopción de las decisiones fundamentales en materia de política económica, así como de las normas más importantes tanto económicas como laborales, garantizando de esta forma la mayor aceptación social de las mismas”*. En este plano además proyecta la necesidad de los agentes negociadores de establecer *“procedimientos y cauces institucionales para el mismo que den mayor claridad y transparencia a su desarrollo y mejoren su encaje en el funcionamiento de las instituciones democráticas”* (pág.70).

Desde un punto de vista esquemático y conceptual se puede diferenciar tres categorías o modelos de diálogo social, siguiendo las clasificaciones recogidas por Casey y Gold (2000, pág.120) y por Compston (2002) que se ordenan según el objeto y contenido del diálogo:

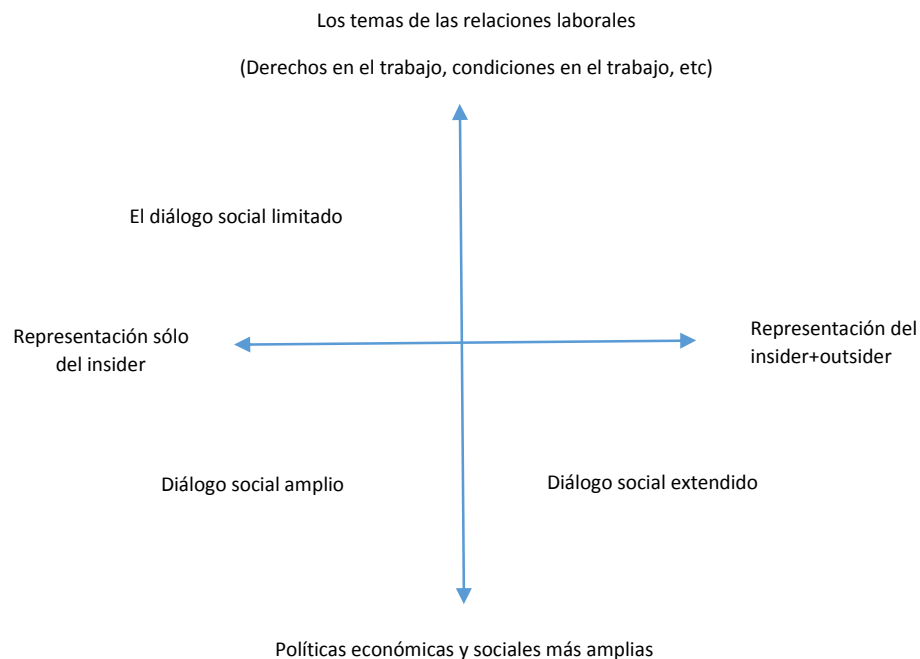
1. En materia de relaciones laborales:
 - Diálogo social *“limitado”* o *“restringido”*
 - i. Tripartito o bipartito
 - ii. Asuntos laborales y de empleo
 - iii. Consulta o negociación colectiva
2. En materia de asuntos económicos y sociales:

- Diálogo social “amplio”
 - i. Tripartito o bipartito
 - ii. Cuestiones económicas y sociales generales
 - iii. Pacto o acuerdo de concertación social

- Diálogo social “extendido”
 - i. Tripartito ampliado
 - ii. Cuestiones económicas y sociales más amplias
 - iii. Pacto o acuerdo de concertación social extendido

De lo que deriva la representación, expresada en la figura II, en la que “*insiders*” se está refiriendo a los actores clásicos (gobierno-patronal-sindicatos) y “*outsiders*” se está refiriendo a: otros grupos de trabajadores y colectivos sociales: desempleados, pensionistas, mujeres, discapacitados o consumidores que en dos de tres expresiones del diálogo social quedan fuera del mismo.

Figura II: Tipología del diálogo social



Fuente: Elaboración propia a partir de Ishikawa (2004, pág.17), basado en Casey & Gold (2000, pág. 120).

Como hemos podido comprobar hasta ahora, no existe una definición consensuada sobre la idea planteada puesto que cada uno de los autores pone el énfasis en un factor o

combinación de los mismos como fuentes descriptoras básicas. Tampoco está claramente identificada la separación entre diálogo y concertación social.

Trataremos, a continuación, de profundizar a través de la sistematización y caracterización realizada por Martín (1998), al mencionar expresamente la conceptualización utilizada por el análisis económico convencional así como por plantear un criterio diferenciador y taxonómico.

Su análisis se establece bajo el criterio diacrónico como fuente descriptiva del fenómeno; circunstancia que combina con el criterio analítico de las relaciones laborales comparadas. En base a estos dos parámetros concluye que el término, que se suele utilizar con sentidos distintos o diferentes puede provocar confusión lo que exige una definición operativa, como por otra parte ya ha quedado acreditado.

En su caso alcanza tres posibles acepciones en base a la descripción de la misma realidad aplicada a sociedades y marcos legales, culturas y sistemas políticos diferentes; que se establecen a continuación:

1. Un significado "*esctricto*", que suele operar en las economías del Centro y Sur de América, como explicación del diseño y desarrollo de la política social, fruto de la interacción de tres actores: Gobierno (ya sea central o regional), sindicatos más representativos de los trabajadores y asociaciones de empresarios.
2. Una acepción "*mucho más amplia*", que se sitúa en el ámbito de influencia de los países de Europa, y de los que son ejemplos Francia o Italia, ambos con importante tradición, y que se caracteriza porque lo que define la presencia de diálogo social no es el resultado final de la negociación, esto es: el alcanzar acuerdo o pacto, sino la existencia de principio de cooperación y del "*espíritu cooperativo*" entre los interlocutores, independientemente del número de bandas de negociación (dos o tres normalmente). En palabras de Martin Valverde (1998) "*una negociación en la que las partes tienen voluntad de encontrar terrenos comunes en la determinación de sus líneas de actuación futura*" (pág.104). Se trata pues de un término, en base a esta definición elástico, de amplio espectro y en donde se podría englobar cualquier tipo de proceso de

diálogo social, tanto a nivel macro (ámbito de negociación intersectorial) como a nivel micro (sectorial o de empresa).

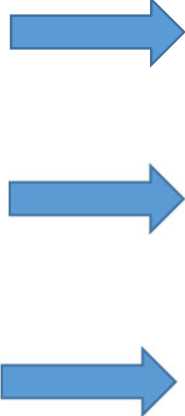
3. Por último, plantea una significación “restringida”, y que la sitúa como “bastante habitual en los escritos de los economistas”, según la cual delimitamos con esta expresión aquellos “acuerdos sociales en materia económico-social que tiene por objeto la política de rentas, y también eventualmente, las líneas de política económica y social, y que es adoptado conjuntamente por el Gobierno y los representantes de los trabajadores y empresarios” (pág.104).

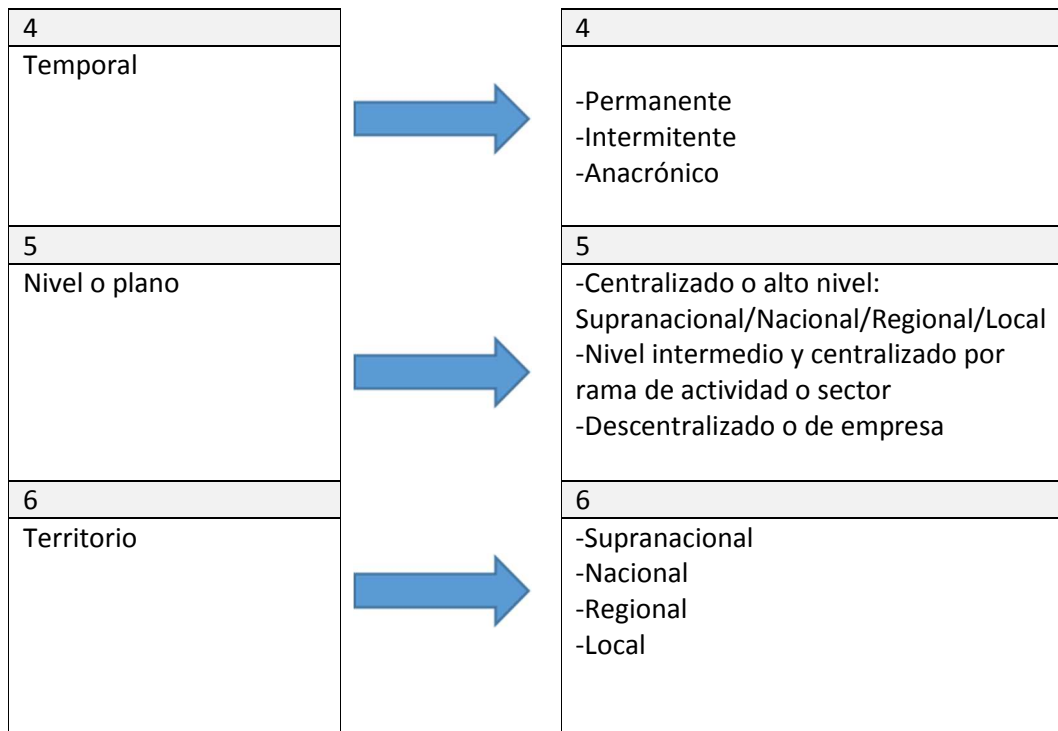
Como se puede comprobar es el significado “restringido”, el que según este autor, coincidiría con lo que hasta ahora ha sido el criterio utilizado en el análisis económico convencional. Un hecho que se soporta en el interés mostrado por la incidencia de los acuerdos de diálogo social en la política de rentas; si bien también apunta la posibilidad de la extensión del análisis del fenómeno a las líneas de política económica y social adoptadas conjuntamente en los procesos de negociación tripartitos.

Con todo, el autor muestra su preferencia por la acepción amplia pues es la que identifica de la mejor manera posible un fenómeno singular en la práctica político-social de las últimas décadas en Europa.

Según lo expuesto hasta el momento, podríamos contar con una aproximación taxonómica del diálogo social, tal y como se establece en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Taxonomía del diálogo social

Categoría		Tipología
1		1
¿Quién participa en el diálogo social? Nº de participantes		-Bipartito -Tripartito -Tripartito Plus o Extendido
2		2
Intensidad en el diálogo		-Intercambio de información -Consulta -Negociación
3		3
Institucional		-Formal (institucionalizado) o informal -Orgánico (creado ad-hoc) o inorgánico



Fuente: Elaboración propia a partir de Ermida (2006) y Ishikawa (2004)

En el ámbito europeo, y siguiendo los criterios de Martín (1998), es necesario destacar las siguientes características que ayudan a clarificar la esencia de la concertación social en los países de nuestro entorno:

1. Se trata de un fenómeno *extra legem*, propio del ámbito político social y no jurídico. El motivo es la participación de los agentes en un ámbito decisonal que no es el propio en sentido estricto. Los interlocutores sociales participan en la política económica y social, el Gobierno en la determinación de las condiciones de trabajo y el empleo.
2. La existencia de un “derecho a la concertación social” es de difícil inclusión al menos en la actual configuración del sistema de relaciones laborales, equiparable al “derecho de negociación colectiva”¹⁴.
3. Dentro de la regulación jurídica de la concertación social sí se establece la creación de instituciones y organismos cuyo objeto es la asunción de dicha

¹⁴ Como se verá a lo largo del análisis realizado, en España se ha comenzado a referenciar el diálogo social en el ámbito autonómico estatutario y/o normativo. Así lo atestigua el caso de Andalucía y su Estatuto de Autonomía y en el caso de Castilla y León, con una Ley ad-hoc.

herramienta y su fomento. Se trata de los Consejos Económicos y Sociales (en el caso de la UE denominado Comité Económico y Social).

4. La expresión “concertación social” se sitúa a finales de los setenta en Alemania, donde el Ministro de Economía, Karl Schiller, inició una serie de contactos periódicos con los representantes de los trabajadores y empresarios y las autoridades económicas que fue denominada “*konzertierte Aktion*” (acción concertada).
5. El análisis histórico del fenómeno obliga a diferenciar la existencia de acuerdos de concertación social en situaciones de crisis económica o en situaciones de normalidad, siendo característico de los países del arco mediterráneo los producidos en situaciones de emergencia económica (*Acuerdo Scotti* de 22 de enero de 1983, para Italia) versus, la denominada, “*concertación legislativa*”, que sería el caso de Francia.

Según Compston (2002), la concertación social se caracteriza por la co-determinación de las políticas públicas, y no simplemente los procesos de consulta, realizada entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las confederaciones sindicales y debe entenderse como la máxima y plena expresión del diálogo social.

Para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES), adscrito al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la concertación es “*un proceso participativo y negociado del Estado con los actores sociales claves del proceso de formación de las políticas públicas, a nivel de un país o una localidad, que afecta la direccionalidad y los contenidos de las mismas, con importantes implicaciones para toda la sociedad*” (Licha, 28-31 de octubre de 2003).

El mayor o menor grado de institucionalización, orgánica o inorgánica, así como la existencia de un marco conceptual, en el discurso político de un país, que sea proclive hacia la herramienta del diálogo y la concertación social serán determinantes para su puesta en valor y utilización.

Aunque, tal y como diagnostica Compston (2000) no existen elementos concluyentes para determinar un patrón general de distribución de argumentos a favor y en contra de la concertación social

Cuadro II: Argumentos a favor y en contra de la concertación social. Europa occidental

Argumentos	Gobiernos	Empresarios	Sindicatos
A favor de la concertación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Beneficia la economía del país ✓ Legitimidad política ✓ Reduce el conflicto 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ayuda a las empresas (reducción costes salariales) ✓ Beneficia la economía del país 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ayuda a los trabajadores (ingresos reales) ✓ Beneficia a la economía del país ✓ Legitimidad democrática ✓ Incrementa la influencia de los sindicatos en la sociedad
En contra de la concertación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lentitud, ineficiencia, impide innovación ✓ Poco democrático, debilita al Parlamento ✓ Reduce la autonomía del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se pierde autonomía ✓ Costoso ✓ Poco democrático. Excluye los intereses de las minorías. Los participantes son poco representativos ✓ Daña la economía de mercado (incrementa el poder de los sindicatos y la rigidez del mercado laboral) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los grupos pierden autonomía ✓ Restringe el aumento salarial ✓ Limita las estrategias alternativas ✓ Compromete a los sindicatos con la agenda empresarial ✓ Rechazo de los sindicatos a la cogestión del Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de Compston (2000) y de Licha (2003)

La inexistencia de un patrón de comportamiento más o menos homogéneo en relación con las áreas de políticas públicas que son objeto de concertación social, fue puesto de manifiesto por Compston (2002a), para el caso de los países de Europa Occidental en el periodo 1990-1997, concluyendo que ocurría con mayor frecuencia en el campo del empleo y los asuntos sociales, para los países analizados.

Cuadro III: Áreas de políticas públicas afectas en los acuerdos de concertación social en Europa Occidental 1990-1997

País	Políticas Públicas	Nivel y frecuencia de la concertación social
Austria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Política social ✓ Política fiscal, monetaria, de inversiones, industrial ✓ Bienestar social, ley laboral, capacitación y creación de empleo 	+Alto nivel +Alta frecuencia
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estrategia macroeconómica ✓ Bienestar social ✓ Gasto público ✓ Políticas de empleo 	+Alto nivel +Baja frecuencia

Italia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impuestos ✓ Gasto público ✓ Ley de Trabajo 	+Nivel medio +Baja frecuencia
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Seguridad Social ✓ Políticas de empleo 	+Concertación limitada +Alta frecuencia
Suecia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Restringida a políticas del mercado laboral y pensiones 	+Concertación limitada +Alta frecuencia
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Seguridad Social ✓ Ley del Trabajo ✓ Salud ✓ Reconstrucción de Alemania del Este 	+Concertación limitada +Alta frecuencia
España	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Empleo ✓ Seguridad Social 	+Concertación limitada +Baja frecuencia
Francia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de empleo ✓ Seguridad Social 	+Concertación limitada +Baja frecuencia
Gran Bretaña	Inexistente	

Fuente: Elaboración propia a partir de Compston (2002a) y Licha (2003)

En dicho análisis, se determina, según Compston, la preeminencia de la práctica para dicha herramienta cuando concurren los siguientes factores:

- a. Una situación crítica
- b. Existencia de actores fuertes
- c. Coincidencia en los objetivos de política económica para la agenda política

Cuando los tres factores se dan simultáneamente, se producirá una utilización de la herramienta así como una aliteración de la misma mediante una secuencia continuada en el tiempo de la concertación social.

Resulta necesario poner de manifiesto el enfoque teórico, basado en el concepto de co-construcción de Yves Vaillancourt (2009), cuya idea fuerza es que si el Gobierno colabora con los agentes económicos y sociales en la elaboración de las políticas públicas (*co-construction*) se producirá una democratización de la política que será beneficiosa para las sociedades que lo apliquen. (Savall, Análisis de la participación de la economía social en el diálogo social, 2013)

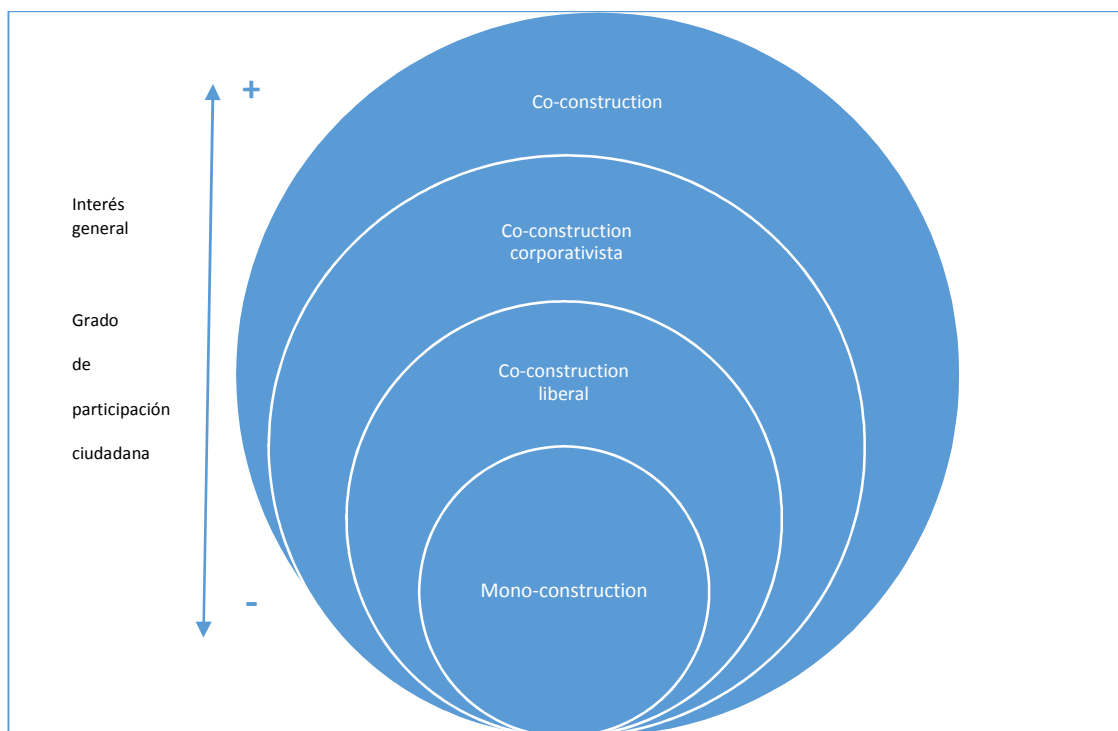
Según Vaillancourt (2009) ¹⁵ se pueden presentar cuatro escenarios en los que se cuenta con distinta intensidad en la participación de los agentes, circunstancia que tiene efectos directos en el resultado final del proceso y en el bienestar social. Los escenarios son:

- *Mono-construction*: solo participa en la elaboración de la política pública el Gobierno, tomando decisiones unilaterales sin consulta ni participación- Se trata del modelo opuesto a la *co-construction*

¹⁵ Aunque Vaillancourt lo sistematiza para justificar la concertación social en la economía social, se ha considerado positivo incluirlo en este capítulo

- *Co-construction liberal*: Un escenario donde el gobierno elabora las políticas públicas teniendo en cuenta las opiniones de los grupos del sector privado con mayor poder económico. Un escenario donde los grupos de presión y la teoría del lobby tienen un lugar preeminente. Se conforma el interés general desde el interés particular, y sólo se beneficia a los grupos elegidos participantes del proceso.
- *Co-construction corporativista*: Se produce la participación de los agentes económicos y sociales, aunque se vislumbra la existencia de barreras de entrada al proceso basados en la legitimación de la representación. Se produce una presencia desigual de los grupos sociales. Se trata de un modelo institucionalizado y aunque existe un monopolio de los intereses particulares de los grupos que participan, el resultado será más representativo a nivel social por la utilización de un criterio de representación legal que legitima socialmente el proceso.
- *Co-construction*: Una perspectiva basada en la pluralidad y en la diversidad de los agentes de la sociedad civil. El gobierno contará con la participación de los agentes económicos y sociales y con representantes de la sociedad civil. Al ampliar el número se requiere de una mediación intensa y de un principio de colaboración abierto que permite garantizar la consecución del interés general en la elaboración de las políticas públicas

Figura III: Escenarios de co-construcción



Fuente: Elaboración propia a partir de Vaillancourt (2009)

La co-construcción, como escenario, se identifica con la concertación social ampliada o concertación social plus , y se justifica sobre la base de construir un Estado más democrático y eficiente en base a un mayor grado de participación de la sociedad civil sobre los principios de igualdad y de pluralismo político, logrando incrementos de equidad, eficacia y eficiencia (Cunill, 2000)

A pesar de ello, existen argumentos en contra del proceso de concertación social, aduciendo que:

- a. Debilita la robustez de las instituciones democráticas
- b. Imbrica la autoridad del gobierno
- c. Competencia con las atribuciones del Parlamento. Solapa la democracia parlamentaria
- d. Atenúa la fuerza de la sociedad civil organizada

Lo que se resume en dos máximas: reduce la autoridad y responsabilidad del gobierno y la legitimidad del parlamento

Aunque también existen argumentos a favor pues se trata de un proceso que permite fundamentar la toma de decisiones públicas en la información y el análisis de los actores involucrados y que conlleva el desarrollo de la equidad o justicia social.

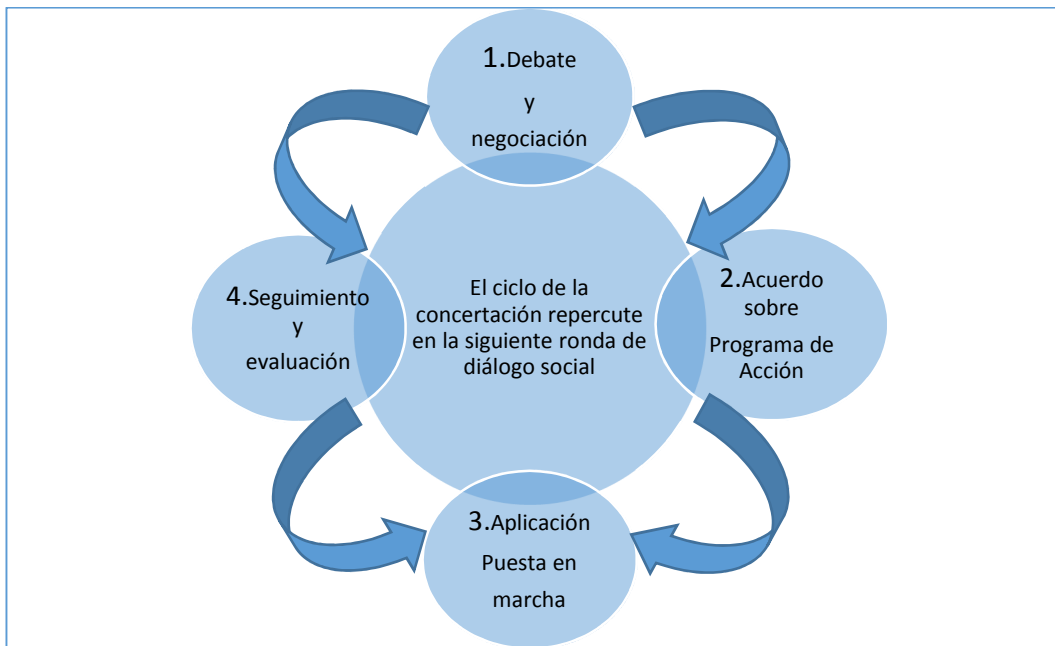
Entre los efectos, resultados intermedios, que se pueden alcanzar como consecuencia del desarrollo de la concertación social en un territorio, podemos referenciar:

- a) el fortalecimiento institucional,
- b) la afirmación de una cultura del diálogo basada en el reconocimiento mutuo y
- c) la generación de políticas públicas consensuadas.

Partiendo de la propuesta de Ishikawa (2004) se obtiene un ciclo básico (Figura IV) que puede evolucionar¹⁶. Obsérvese cómo es el propio proceso el que repercute impulsando la siguiente ronda (a modo de vector inercia).

¹⁶ Tal es el caso de la propuesta de "método abierto de coordinación" llevada a cabo por la Comisión Europea para la Estrategia Europea de Empleo También denominado enfoque reglamentario suave, creado en la Cumbre de Lisboa , 2000, basado en la lógica del aprendizaje mutuo, la evaluación comparativa, las buenas prácticas y la propia presión de los agentes .

Figura IV: El ciclo del diálogo social



Fuente: Elaboración propia a partir de Ishikawa (2004, pág. 21)

Una variable sustancial es la definición de los elementos metodológicos básicos de la concertación social. Tal y como establece Licha (2003) para que un proceso de concertación genérico se lleve a cabo se requiere de un comportamiento adecuado del contexto, los actores, las agendas, los espacios y los resultados, si bien la presencia de todos estos factores no garantiza el logro de pactos o acuerdos, sí se consideran condición necesaria para el mismo. A continuación analizaremos cada uno de los componentes.

- Contexto: Se establece como requisito el análisis del entorno que permite alcanzar un diagnóstico compartido.
- Agenda: Definir de manera participativa los problemas sobre los que se pretende actuar. Se trata del primer resultado material del diálogo.
- Actores: Definición y legitimación de los partícipes en base a criterios aceptados. La legitimidad. Además de la legitimación formal también se puede utilizar la legitimación activa.

- **Espacio público:** Al actuar en el ámbito del interés público, afectando al bienestar común, la acción de la concertación social debe permitir la confluencia de los actores en foros públicos institucionalizados aunque no necesariamente estructurados (organismos).
- **Resultados:** Que serán tangibles e intangibles. En este sentido hay que tener en cuenta no sólo los pactos, y las consecuentes acciones en políticas públicas que impliquen, sino también el aprendizaje y conocimiento , “*know how*” generado en el propio proceso (análisis, diálogo, negociación, elaboración de estrategia)

A continuación, y como resumen de los planteamientos desarrollados hasta ahora, fijamos en el cuadro IV cuáles son, a juicio del que suscribe, las condiciones necesarias que deben existir para permitir la posibilidad de que surja la concertación social como expresión concreta del diálogo social.

Cuadro IV: Concertación social: condiciones necesarias y factores regresivos para su legitimidad y eficacia

Variables		Condiciones necesarias básicas	Factores regresivos
1	Fundamentos democráticos	Libertad y democracia Participación Transparencia Dación de Cuentas	Inexistencia de tradición democrática Corrupción
2	Libertad Sindical	Autonomía colectiva	Limitación de la autonomía colectiva Inexistencia de otras expresiones de dicha autonomía como la negociación colectiva
3	Legitimidad interlocutores sociales	Representatividad Reconocimiento recíproco Responsabilidad	Debilidad de los interlocutores sociales Poca representatividad No vertebración
4	Voluntad y compromiso	Marco de referencia común Confianza en el proceso Lealtad Cultura del diálogo	Intereses ideológicos contrapuestos Orientación ideológica de los interlocutores y no hacia la resolución de conflictos Cultura del conflicto
5	Aceptación social	Opinión pública y gobierno aceptan la legitimación de los interlocutores	Visión negativa de sistema neocorporativista Carencia de legitimación representativa Inexistencia de legitimidad
6	Comportamiento ético	Confianza entre los interlocutores Corresponsabilidad Cumplimiento	Inexistencia de valores éticos superiores compartidos
7	Competencia/Capacidad Técnica	Capacitación, formación y conocimiento hacia el diálogo, la negociación y la temática de asuntos tratados	Problema de cohesión interna de los interlocutores Falta de preparación/capacitación
8	Objetivos superiores compartidos	Defensa colectiva de interés comunes Información adecuada	Inexistencia de diagnóstico común compartido Desacuerdo sobre enfoque económico y sobre modelo de desarrollo socioeconómico
9	Cumplimiento	Seguimiento y control	Opacidad No publicidad Descontrol

10	Evaluación	Incorporar sistemas de evaluación para eficacia, eficiencia y buena economía	Inexistencia de evaluación Obtención de resultados negativos
-----------	------------	--	---

Fuente: Elaboración Propia

Antes de seguir profundizando en el análisis del diálogo y la concertación social es necesario fijar determinadas posiciones en lo relativo a la diferenciación entre diálogo y concertación social que nos deben ayudar a diferenciarlos a pesar de la existencia de una yuxtaposición de los términos que se fundamenta en el valor del diálogo como fuente de resolución de conflictos.

Dicha diferenciación se justifica en base a las siguientes reflexiones:

- a. El diálogo social es un proceso abierto, basado en la comunicación y traslado de opiniones y propuestas, de marcado carácter informativo, casi siempre entre agentes económicos y sociales (aunque puede ampliarse el proceso a la sociedad civil organizada) y el gobierno. Puede plantearse en cualquier nivel territorial (local, regional, nacional o supranacional e incluso internacional); en función de los interlocutores podrá ser bilateral, tripartito o multilateral; en función de los asuntos a tratar podrá ser sectorial, intersectorial o multisectorial; en función de la cobertura jurídica podrá estar institucionalizado o no (como es el caso de los Consejos Económicos y Sociales existentes en distintos países) y no requiere llegar a acuerdos o pactos.

- b. La concertación social en cambio es un modelo o sistema de consecución de acuerdos sobre decisiones estratégicas en el campo de la política social y en el campo de las relaciones laborales (básicamente) pero que en ocasiones se amplía a medidas y acciones que se insertan en los programas de política económica y presupuestaria de los gobiernos. Son los agentes económicos y sociales más representativos y el gobierno los negociadores, se suscribe un acuerdo o pacto entre las partes, se concreta un marco temporal, se establece un sistema de ejecución material de las medidas, un sistema de seguimiento compartido y se referencia los recursos económicos y presupuestarios a disponer para la ejecución material del pacto.

- c. Podría decirse que la concertación social es consecuencia del diálogo social y por tal circunstancia se establecería como condición necesaria la existencia de diálogo social como sistema o marco de interrelaciones socioeconómicas entre los agentes.
- d. Mientras que en los procesos de diálogo social no existe corresponsabilidad de las partes, toda vez que se trata de diálogo, información y comunicación de puntos de vistas y propuestas a considerar; en la concertación social la corresponsabilidad existe al producirse negociación de las acciones que finalmente dan cuerpo al pacto o acuerdo.

1.1.3. Democracia representativa, participativa y nueva gobernanza. ¿Hay lugar para el diálogo y la concertación social?

Los problemas de legitimidad y eficacia que vienen erosionando los principios sobre los que se asienta y se fundamenta la acción política y su instrumentalización en las sociedades democráticas avanzadas, basado en una nueva visión, y correlación, entre estado, sociedad y mercado, han abierto nuevas líneas de pensamiento e investigación científica, que tratan de establecer nuevos parámetros y variables en los que se debe desenvolver el sistema democrático y la acción de gobierno, bajo la hipótesis de que ante la falta de confianza y de capacidad de liderazgo, el sistema de toma de decisiones, en democracia, debe ser reforzado desde la ampliación y la participación de los agentes gobernados.

Dicha circunstancia se ha puesto de relieve como consecuencia directa de la necesidad de profundizar en nuevas vías de refuerzo del modelo democrático de final de siglo ante la materialización, cada vez más intensa, de una falta de participación¹⁷ con la consecuente puesta en entredicho de la necesaria base social requerida en los procesos decisionales

¹⁷ Existen posicionamientos que van más allá y que incluso plantean la falta de legitimación. Quizás esta aseveración sea demasiado “dura”, si bien se fundamenta en la exigua participación en los procesos electorales sobre los que se asienta la democracia representativa; poniéndose como muestra la tendencia decreciente de los electores en el último proceso electoral abierto en la Unión Europea ampliada para conformar el Parlamento Europeo (circunstancia que también se da en países con democracias maduras, incluido España).

que conlleva la acción de gobierno, en cualquier esfera territorial: supranacional, nacional, regional y local.

Por otra parte, y en la esfera global, superado el Estado-nación (anclado en el inmovilismo) la conformación de estructuras supranacionales (el requerido, por necesario, gobierno mundial) que soporten y se conformen mediante una voluntad popular y traslación de soberanía sigue presentando grandes dificultades. Para conformar un sistema representativo y unas instituciones internacionales válidas que sean capaces de gobernar (a través de criterios políticos emanados de la voluntad de la ciudadanía) la era global es necesario superar la problemática del ejercicio material del derecho en los sistemas democráticos y en las formas y herramientas que permiten la toma de decisiones (Todd, 2010).

El ejercicio de la libertad y el de los derechos (y deberes) económicos y sociales por parte de la ciudadanía y el ejercicio del gobierno está siendo, por tanto, puesto en el punto de mira de la democracia representativa con el objetivo de conformar nuevos sistemas (desde el prisma de la heterodoxia) bajo el respaldo y el valor social que supondría, la ruptura con la pauta de conducta establecida, tanto en la sociedad en general como en el mundo empresarial, económico y político. Se trata de renovar las pautas de gobierno, el *“leadership”*, y para ello surge lo que se ha dado en denominar la gobernanza o nueva gobernanza (Zamagui, 2005).

En este sentido es interesante reseñar, siguiendo las consideraciones que aporta François Graña en su obra: *“Diálogo Social y gobernanza en la era del “Estado mínimo” (2005)*¹⁸ la existencia de dos realidades concretas que pueden considerarse antesalas o expresiones parciales de la realidad que estamos analizando:

- Por una parte, lo que denomina *“corporate governance”*. Dicha expresión hace referencia a una reflexión que toma forma en la década de los ochenta en el mundo empresarial y financiero ante la problemática de la disociación entre la dirección de la empresa y sus propietarios legítimos y que se intensifica ante las quiebras y escándalos financieros de 2001 y 2002 (Enron, Tyco o Seros por ejemplo). Tras la gran crisis financiera internacional, iniciada en 2007, la

¹⁸ Graña, F. (2005) *Diálogo Social y gobernanza en la era del “Estado mínimo*. Papeles de la Oficina Técnica 16. CINTERFOR/OIT. Montevideo.

“corporate governance” no deja de estar en el “ojo del huracán” siendo numerosas y cualificadas las instancias y gobiernos que han solicitado, cuando no realizado, ajustes normativos importantes tratando de evitar el “mal gobierno” de las corporaciones financieras y exigiendo la vuelta de valores éticos y morales en la gestión empresarial.

- Por otra parte, lo que denomina el “*good governace*”. En este sentido cabe destacar la importancia que ha tenido el Banco Mundial para el desarrollo y aplicación de este concepto, en países que han sido objeto de sus actuaciones y asistencia financiera, relacionándolo con criterios de buena administración y gestión pública como condición necesaria para la eficiencia y eficacia de las políticas desarrolladas con los fondos aportados. Según el autor es aquí cuando comienza a relacionarse la gobernanza con las políticas de desarrollo. En 1997, Kofi Annan, entonces secretario general de la ONU, referencia la “buena gobernanza” con un “Estado de derecho, administración transparente, legitimidad política y reglamentación adecuada”¹⁹.

Desde un punto de vista estrictamente económico, la evaluación hacia una toma decisional con mayor participación se observa, por ejemplo, en el desarrollo del enfoque del Marco Lógico como herramienta para la implementación de la planificación estratégica de los territorios y la aplicación de las políticas de desarrollo regional y local, siendo uno de sus condicionantes de partida la necesaria participación activa de los agentes implicados en el proceso.

“El hecho de la existencia de diversos colectivos que van a ser afectados por el proyecto.....pone de relieve dentro de un sistema social descentralizado, la importancia que reviste su participación activa a través de sus interlocutores más representativos.... Las conclusiones obtenidas bajo este modelo de participación conducirán a una mayor eficacia de los resultados de la actuación” (Cantero & Figueras, 2000, pág. 111).

Tal y como se reconoce en el documento “*La gobernanza europea. Libro Blanco*” (2001), no deja de ser una “*verdadera paradoja*” que mientras la ciudadanía europea espera de la acción política y de los gobernantes soluciones a los grandes problemas y retos

¹⁹ SG/SM/6049, www.un.org (15.05.15)

existentes, al mismo tiempo, la propia ciudadanía, tiene cada vez menor confianza en las instituciones y los políticos.

El Libro Blanco de la Gobernanza Europea plantea la necesidad de una mayor reforzamiento en el sistema de elaboración de las políticas comunitarias; cuestión que se puede alcanzar mediante un enfoque integrador que se sustente en una mayor apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Elementos que deberán conjugarse con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

En este sentido, y sobre todo relacionándola con la participación, desde las instancias europeas se inicia un camino hacia la búsqueda de un papel más activo, mediante una mayor participación, de los interlocutores y actores sociales en la elaboración de las políticas, a través de un diálogo sistematizado y reforzado. Se trata de impulsar la incorporación de la sociedad civil organizada en el proceso de toma de decisiones²⁰.

Ahora bien, esta participación ampliada, debería establecer requerimientos sustanciales: exigencia de garantías y legitimación a los agentes participantes combinado con una tutela compartida de los actores. Requisitos que se podrían materializar, entre otros en los siguientes requerimientos:

- Racionalización de las estructuras internas de la sociedad civil
- Garantías de transparencia y representatividad
- Requerimientos de capacidad para difundir información y lograr participación interna
- Además del valor de la experiencia es necesario alcanzar un mínimo de capacidad y cualificación propositiva

Ante la complejidad del *“entramado social”* y de los procesos de gobierno en una sociedad cambiante fruto del *“paradigma informacional”* y del proceso de globalización que , según Castells (2000) nos lleva (como desenlace) a la conformación de la sociedad del conocimiento se plantea la necesidad de reforzar el modelo de convivencia democrático bajo el principio de que , ante los nuevos escenarios, el principal activo: la ciudadanía (los

²⁰ Un planteamiento que quedará reflejado en el capítulo 2

administrados/gobernados) debe participar ,en mayor y mejor medida, en los procesos decisionales y en la propia configuración de las políticas de las que son objeto.

Se pretende pues, con estos nuevos enfoques (que se vinculan a expresiones de democracia participativa) conformar y materializar nuevos planos de participación basados en herramientas e instrumentos más directos, abiertos y participados, traduciéndose en mayor compromiso con la ciudadanía.

Este principio de mayor participación y capacidad de incidencia se fundamenta en un sistema basado en las interrelaciones e interdependencias de los agentes que intervienen en un entorno (cada vez más cambiante) y su relación con las instituciones. En cierta medida se trata de fundamentar un papel más activo de la ciudadanía en base a una realidad multivariable y multilateral con el objetivo de mantener y fortalecer la capacidad y coordinación abierta de la acción política. El objetivo es alcanzar nuevos sistemas de gobernabilidad o gobernanza, con una base que se sustenta en las nuevas, intensas y múltiples relaciones e interdependencias de los agentes que intervienen en el entorno socioeconómico y su relación con las instituciones y administraciones; no sólo como gobernados y administrados sino como corealizadores y corresponsales del diseño, e incluso de la ejecución, de las políticas socioeconómicas.²¹

La base de este enfoque participativo, a la vez que integrador, se sustenta en la promoción y el fomento de los siguientes elementos sustantivos

- Derecho de información
- Legitimación en instancias de participación a través de la representación colectiva de agentes e interlocutores
- Evaluación de las políticas desarrolladas desde la óptica del beneficiario y desde la utilidad del gobernado.
- Mayor transparencia en la gestión.

Estos elementos deben ser centrales en el proceso de refuerzo del marco o sistema de toma de decisiones en las sociedades postindustriales, toda vez que no sólo implican, sino

²¹ Pudiéndose incluir la conformación de la política presupuestaria o la propia política económica de los gobiernos. En este sentido, y en el ámbito local, desde hace tiempo se vienen desarrollando experiencias a través de los denominados "presupuestos participativos".

que significan en sí mismo, instrumentos que elevan y mejoran la calidad y el bienestar social de la ciudadanía, por permitir materializar, de manera cotidiana, los principios de igualdad, participación y autonomía.

Se trata, por tanto, de aunar mayor participación, colaboración y responsabilidad de los agentes civiles y sociales bajo el convencimiento de que se elevará el nivel de eficacia de la medida dialogada, existiendo un mayor control y seguimiento de la misma. En definitiva la democracia participativa no deja de ser un vehículo para poner en práctica una cultura reforzada de consulta y diálogo.

Una vez analizada esta realidad, la hipótesis de trabajo de este doctorando es la vinculación o relación existente entre la denominada democracia participativa y el diálogo y la concertación social.

Se trata pues de encuadrar, dentro de esta nueva realidad, dónde se situarían los procesos de diálogo y concertación social. En este sentido, hemos de señalar:

- Los procesos de diálogo y concertación social son metodológicamente horizontales: todos los agentes participantes se sitúan en el mismo plano negociador, independientemente de su naturaleza.
- Los principios sobre los que se asientan ambas realidades son semejantes y equiparables. Aunque el diálogo y la concertación social se reconozcan como herramientas para solucionar conflictos, en ellos también opera la virtualidad de ser un método de toma de decisiones y de análisis, diseño, puesta en práctica y seguimiento de políticas socioeconómicas, al igual que ocurre con los instrumentos que propone la democracia participativa
- La participación en el diálogo y concertación social, deviene de un reconocimiento explícito, a través de su presencia en textos constitucionales, de las organizaciones de empresarios y sindicatos. Esta capacitación los sitúa en un plano de legitimación y reconocimiento expreso si bien es verdad que, como hemos referido con anterioridad, se trata de un proceso “*extra legem*”. En este sentido, los nuevos procesos que conforman la democracia participativa también lo son.

- Es posible la existencia de diálogo social sin la presencia de la instancia gubernativa. Con anterioridad se ha sistematizado un plano de interacción y acuerdo donde no está presente la interlocución de la administración (los acuerdos se llevan a cabo entre los interlocutores sociales). En el caso de la democracia participativa esta situación no es posible, sobre todo porque es en la propia acción de gobierno dialogada y participada donde se sitúa la base de su utilidad.
- En el caso de la concertación social sí es necesaria la presencia de la instancia gubernativa, si bien la presencia de actores y agentes sociales está tasada (más representativos) y no existe representación de la sociedad civil. En este sentido los procesos de democracia participativa son más abiertos pues aúnan en su seno el parecer, puntos de vista y la participación de grupos y colectivos muy heterodoxos, aunque también es necesario puntualizar que se suele organizar la participación de la sociedad civil en base al objeto de análisis y discusión.

A modo de corolario el diálogo y la concertación social vendrían a ser una expresión evolutiva de la democracia representativa. La existencia del sesgo de entrada que se produce en la participación de los agentes e interlocutores, entra en contradicción con la filosofía que subyace en los fundamentos sobre los que se asienta las nuevas formas de toma de decisiones participadas, por lo que si pretende mantenerse como herramienta aplicable a la toma decisonal de los sistemas democráticos participativos, requerirá de mayor flexibilidad y mayor pluralismo.

La credibilidad futura del diálogo y la concertación social dependerán, en gran medida, no sólo de la capacidad de aportar valor añadido a las acciones acordadas y de responder más eficazmente a las necesidades y expectativas existentes por parte de la ciudadanía en torno a los asuntos negociados y acordados, sino , también, de la capacidad de reinsertar y repensar el enfoque clásico en el que se viene desarrollando ante las nuevas realidades y que se materializan en mayor democracia participativa y una buena gobernanza.

1.1.4. El diálogo, la concertación social y las políticas públicas.

Un elemento relevante que interesa destacar sobremanera es cómo el diálogo y la concertación social constituyen una fórmula de participación en las políticas públicas. Así la concertación social se configura como un proceso de intercambio político entre los poderes públicos y la autonomía colectiva (patronal y sindicatos), que se orienta a alcanzar respuestas consensuadas que permitan orientar actuaciones de política económica y social en la acción de gobierno. Circunstancia que en algunos países, como puede ser el caso de España, se convierta en un método de acción. Política que alcanza reformas y transformaciones institucionales consensuadas en el ámbito de las relaciones laborales y la economía (Palomeque, 1994).

En las teorías sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas vamos a referenciar por su interés explicativo a dos autores, con el objetivo de poder encuadrar el objeto de estudio en la sistematización realizada por los mismos. Circunstancia que nos debe permitir ayudar a comprender y estructurar la realidad analizada.

Por una parte Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, (2010, pág.18-19), siguiendo las aportaciones realizadas por Mény y Thoenig, apreciando un enfoque europeo que se inicia con Max Weber, resumen las diferentes escuelas de pensamiento en tres modelos teóricos:

- Un modelo pluralista cuya esencia se fundamenta en la visión de que las políticas públicas del Estado atienden todas las demandas sociales, debiendo ser analizadas desde el prisma de la optimización de las decisiones colectivas y la racionalidad de los procesos y los actores afectos. En este ámbito podríamos encuadrar la escuela de la “*public choice*”²² y la teoría de la racionalidad limitada²³.
- Otro modelo cuyo principio gira en torno a la idea de clase social. Nos encontramos con el enfoque neomarxista²⁴ o el enfoque neomanagerial²⁵ (también conocido como enfoque de grupos específicos). El enfoque

²² Cuyo germen se encuentra en los trabajos de Buchanan y Tullock en 1967.

²³ Simon y Lindblom en la década de los cincuenta del siglo XX.

²⁴ Desarrollado, esencialmente en los años 70, por sociólogos urbanos tales como Castells y Godard (1972) o sociólogos alemanes como Offe (1972) y Habermas (1973).

²⁵ Referido a la Teoría de las Organizaciones de Crozier y Friedberg (1977) y las elites dominantes.

neomanagerial sustituye las clases sociales por las élites. Ambos enfoques tratan de poner de relieve la falta de autonomía del Estado a la hora de elaborar las políticas públicas.

- Un último modelo que trata de poner el énfasis en la distribución del poder entre los grupos sociales y las interacciones entre los mismos (enfoque neocorporativista²⁶) o analizando las organizaciones, reglas y contratos que enmarcan dichas interrelaciones (enfoque neoinstitucionalista (Marh & Olsen, 1993))

Por otra parte, la aportación reflejada por Cruz-Rubio (2010), que incorpora las denominadas “*teorías sintéticas*” del proceso de elaboración de las políticas públicas:

- En primer lugar el Marco de las corrientes múltiples (*Multiple Streams*, MS), definida por Kingdon (2011), que identifica tres corrientes (*streams*) independientes que cuando coinciden en el tiempo generan una “ventana de oportunidad” (*policy windows*) que permite a los actores políticos incluir dentro de la agenda los asuntos de su interés. Según Savall (2013, pág.115 y ss.), las tres corrientes que conforman el marco son:
 - a. “*Problem stream*”: que trata de poner el enfoque en cuales son los factores que influyen en el “*policy maker*” para la elección del problema.
 - b. “*Policy stream*”: intenta identificar las ideas que fluyen entre los actores y que ponen en común en foros de debate.
 - c. “*Political stream*”: que pone el énfasis en la importancia de la visión colectiva, especialmente en la corriente generada por los grupos de presión.

La “*ventana de oportunidad*” se abre por un cambio en alguno de las corrientes o por la presencia de un problema que atrae el interés del “*policy maker*”. El cambio en la política pública se producirá si se aprovecha por parte de los actores dicha ventana.

- En segundo lugar la teoría del Marco de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework*, ACF), diseñada por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) que

²⁶ La idea se retoma a raíz de la publicación del trabajo de Schmitter “¿*Todavía el siglo del corporativismo?*” publicado en 1979. Para el caso de España la obra editada por Salvador Giner y Manuel Pérez Yruela “El corporativismo en España” en 1988 es referencia necesaria.

centra sus explicaciones en, por una parte, la consideración de que ante la complejidad en el proceso los actores si quieren incidir, deben especializarse. Por otra, postula que los cambios en los sistemas de creencias determinan el cambio en las políticas públicas, siendo determinante los aspectos cognitivos (ideas, valores, creencias, aprendizaje, conocimiento,...). Delimita la existencia de dos subsistemas afectados por factores estables y dinámicos. El subsistema de la política estará formado por actores que deben coaligarse para optimizar su acción y el subsistema político global donde se inserta el subsistema de la política.

- En tercer lugar, la Teoría del equilibrio interrumpido, diseñada por Baumgartner y Jones (1993) , cuyo eje central se basa en el hecho de que las políticas públicas presentan periodos de larga estabilidad quebrados ocasionalmente por cambios o alteraciones significativas (cambios radicales). Se explica por la existencia de monopolios vinculados a los grupos de presión responsables de cómo se realiza determinada política, sustentado por una fuerte idea o imagen. La presencia monopolística se traduce en una dificultad manifiesta para proceder al cambio.

En la literatura existente sobre la explicación del proceso de elaboración de las políticas públicas y de los cambios acaecidos en ellas, surge un enfoque que es pertinente incorporar: el de los regímenes de política pública (*policy regimes*).

Será Wilson (2000) quien incorpore el régimen de política pública como nueva unidad de análisis y desarrolle un modelo que trata de explicar y comprender los periodos de estabilidad como los periodos puntuales de grandes cambios, Cruz-Rubio (2010).

Los regímenes de política pública son acuerdos de gobierno (acuerdos de gobernanza) o de poder que se conforman para coordinar las expectativas de actores políticos, económicos y sociales permitiendo estructurar, coordinar y organizar aspectos de la acción colectiva. Se caracterizan por presentar una estructura organizacional identificable, procedimientos propios y normas y valores compartidos.

Dicho enfoque se sustenta en un principio que defiende que los grandes cambios en las políticas públicas se producen como consecuencia de cambios en los paradigmas, crisis de legitimación o por cambios en los acuerdos organizacionales y que estos elementos tienen como principal consecuencia el cambio del régimen de política pública. Caso de

que no se produzca alguno de estos fundamentos la elaboración de la política pública se caracterizará por largos periodos de estabilidad.

Antes de finalizar este apartado se ha considerado necesario referenciar, de una manera más precisa, el enfoque neocorporativista por ser uno de los que con mayor énfasis y abundancia ha sido utilizado en la investigación de la elaboración de las políticas públicas y, concretamente, en el desarrollo del diálogo y la concertación social.

En un primer acercamiento, el neocorporativismo se entiende como una adaptación del modelo representativo democrático y es consecuencia de la evolución democrática del “*modelo corporativista*”, que se presenta a lo largo del S. XIX y primera parte del XX con las siguientes manifestaciones: corporativismo de Estado, Autoritario o Liberal.²⁷

Según Maestro (1995, p.155), “La teoría neo-corporativista nace [...] como respuesta teórica al modelo pluralista y supone un intento de explicar los mecanismos de formación de la decisión política y la articulación de la relación de los grupos de presión y el Estado”.

Será en la décadas de los setenta del siglo pasado, 1974, cuando coincidirá la publicación de tres artículos, a cargo de Schmitter, Lehbruch junto a Pahl y Winkler, que deben ser considerados el punto de inicio del retomado debate²⁸ sobre el neocorporativismo.

Para Schmitter (1974), la función principal del neocorporativismo radica en la conciliación de intereses así como la prevención del conflicto, mientras que para Lehbruch (1979) dicha función ha de completarse con la elección de las políticas públicas y su desarrollo,

²⁷ La palabra corporativismo implica una connotación peyorativa difícil de sobrellevar o tal y como refiere Martínez Alier (1985), se trata de un vocablo conflictivo. Martínez Alier, Juan (1985) Viejas ideologías y nuevas realidades corporativistas REIS, nº 31. Pp: 119-142. En España, la expresión denota un significado negativo en la terminología política, sindical e incluso patronal. En un intento de separar esta caracterización negativa ha habido autores (Giner y Sevilla) que han propuesto el uso del neologismo “corporatismo”. El motivo fundamental que explica esta realidad radica en un hecho sintomático y propio de la península ibérica: mientras que en el resto de Europa se inicia un proceso revisionista de las expresiones corporativistas mantenidas desde la Segunda Guerra Mundial, las dictaduras existentes en el “ruedo ibérico” provocan el mantenimiento de una tipología propia de corporativismo, sin que se produzca el debate neocorporativista coetáneo al resto de países europeos. Aunque el comienzo de los pactos neocorporativistas se deben a la nueva coyuntura política, a la necesidad de consolidar la democracia y al temor de involución. Así lo afirma Zufiaur (1985, pág.204) al afirmar que “parece indudable que la actitud de compromiso y pacto nace en nuestro sindicalismo originariamente más en función de la voluntad de consolidación democrática que como respuesta sindical frente a la crisis. Más en función de un consenso político pacto de sociedad que de una política de concertación o neocontractualista”.

Se relaciona con el concepto sociológico de funcionalismo estructural. Será en 1891, mediante la encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII cuando se proponga, por primera vez, como respuesta de la Iglesia Católica.

²⁸ En España serán determinantes los estudios realizados por Martínez Alier (1977), Giner y Pérez Yruela (1979)

especialmente la económica, así como con la elección de los valores. A ambos enfoques complementarios habrá que sumarle la aportación de Panitch al considerarlo expresión de una estructura política en el ámbito del capitalismo avanzado.

Se postula, pues, el modelo neocorporativista como un espacio para la conformación de intereses colectivos que preserva la autonomía colectiva, la multidimensionalidad, la independencia y el interés común.

Los shocks energéticos de 1973 y 1979 y sus consecuencias (inflación más desempleo/stanflection) pondrán en tela de juicio las políticas de demanda de corte keynesiano provocando el impulso de la visión monetarista, la nueva propuesta desde el lado de la oferta y el estímulo de los planteamientos neoliberales y neoconservadores. El principal oponente del neocorporativismo será el neoliberalismo y los principales retos a los que se deberá enfrentar serán:

- El incremento de la competitividad internacional sobre las empresas y los sectores productivos hará que surga la estrategia adaptativa. La flexibilidad y la capacidad de adaptación simultánea se impondrá como criterio por encima de cualquier otro.
- Las transformaciones estructurales en el ámbito del mercado de trabajo y el empleo

A ello habrá que sumarle, las consecuencias de la revolución de las NTICs y el cambio del paradigma económico en lo referente a la creación de valor en la nueva sociedad del conocimiento así como las críticas que se vinculan al proceso: costes de transacción inasumibles, falta de credibilidad en el comportamiento de los agentes y problemas de legitimidad del proceso.

De los análisis explicativos anteriores se deduce que los actores económicos y sociales organizados son un vector clave para la función del proceso político, puesto que, cómo se ha podido comprobar, su presencia es determinante en la mayoría de los enfoques propuestos.

1.1.5. La política económica y el diálogo y la concertación social.

Según recoge Torres (2008) en su libro “Economía política”:

“...la cuestión de la eficacia de las políticas económicas no se resuelve tanto en el marco de los modelos teóricos como en función del tipo de solución que se prefiere dar a los problemas económicos: dependiendo de los objetivos que se deseen alcanzar prioritariamente y, sobre todo, de qué variables se quiere que resulten afectadas.”

Aunque existe consenso académico a la hora de asumir que mediante las políticas económicas se tratan de alcanzar ritmos de crecimiento estables y equilibrios sostenidos en el tiempo, también se reconoce la multitud de enfoques y la existencia de una diversidad de instrumentos para aplicar ante un problema económico. El instrumental utilizado determina, pues, que la mayoría de las veces, ante un mismo problema, las soluciones sean diferentes y dispares.

Por otra parte la realidad económica y sus actores, así como los mercados donde se produce su interacción (sus intercambios), ha alcanzado una dimensión cada vez mayor. A pesar del comportamiento cíclico de la economía, el resultado de cada proceso expansivo es un incremento cuantitativo de los indicadores económicos clásicos (el análisis cualitativo, en cambio, suele obtener resultados contradictorios), así como un ajuste en los factores y variables que determinan la función teórica del crecimiento económico.

Durante las últimas décadas las políticas de ajuste estructural llevadas a cabo por la gran mayoría de las economías nacionales (y alentado por organismos económicos internacionales) ha estado basado en una serie de axiomas, entre los que destacan:

- Flexibilización del mercado de trabajo; buscando un menor grado de rigidez en la contratación (mecanismos de entrada), relajando los costes de despido (mecanismos de salida) y modificando el sistema de relaciones laborales clásico, pasando de la negociación colectiva a la individual, cuestionando las políticas pasivas y fomentando los instrumentos que conforman las políticas activas. Todo ello junto con el deterioro de la presencia sindical en el seno de las empresas.
- Liberalización de los mercados financieros (máxima expresión de la liberalización de los mercados de factores productivos) con un incremento e internacionalización de los activos financieros, una cada vez mayor necesidad de

financiación y un incremento de la volatilidad, consecuencia de la incertidumbre financiera global. El ajuste planteado se ha centrado en la neutralización de la regulación gubernamental, el aumento de la concentración de empresas financieras y la puesta en el circuito de productos financieros más complejos (fruto de la denominada ingeniería financiera)

- Redefinición del tejido productivo e industrial. Ante la revolución tecnológica acrecentada por el impacto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación y la rapidez de penetración de las mismas en los procesos de producción industrial avanzados el ajuste se ha orientado hacia la desamortización y reconversión de los segmentos industriales menos competitivos. La desindustrialización del tejido productivo ha convivido con una mayor terciarización de las economías avanzadas y los efectos del denominado dumping social.
- Reforma del papel del sector público y control del gasto sobre la base de reducir los costes de la acción pública, reducción de la presión de las transferencias sociales, reducción de la presión fiscal y acompañamiento de una relajación reguladora en la actividad económica como respuesta a la deslocalización productiva, el fomento de la inversión privada o el dumping fiscal.

Políticas de ajuste estructural, en parte, fruto de una visión neoliberal del comportamiento económico con predicamento en la política económica y que ha tenido como efecto un importante desarraigo cuando no disolución segmentada del estado de bienestar, materializándose en vaciar de contenido social y colectivo el problema económico de la escasez, al poner primero en entredicho y , posteriormente, debilitar las herramientas necesarias para poder llevar a cabo políticas redistributivas que traten de corregir las relaciones asimétricas propiciadas por un sistema asentado en la bondad de la existencia de mercados altamente competitivos.

Pero la realidad económica de principios del siglo XXI es tozuda y a pesar del éxito aparente de las políticas de ajuste estructural, existe un grave riesgo en la sostenibilidad del sistema motivado por su atrofia sistémica, sobre todo a la hora de mantener la senda del desarrollo económico en las economías postindustriales.

De la coexistencia de distintas crisis financieras (que han ido afectando a distintas economías nacionales) en las últimas décadas y su impacto en la economía real de los países hemos pasado a una grave crisis económica mundial, cuya antesala ha sido una gran crisis financiera (Krugman, 2009; Stiglitz, 2012). Una crisis globalizada que ha hecho saltar todas las alarmas y que para los analistas tiene su fundamento en los límites de un crecimiento basado en la capacidad del “lado de la oferta²⁹” y en la hipertrofia de la esfera financiera con un desproporcionado crecimiento de los flujos monetarios a escala planetaria³⁰

En la actualidad son numerosos las proposiciones, incluyéndose posiciones analíticas de la ciencia y el pensamiento económico, que abogan por un cambio en los planteamientos, hasta ahora dominantes, del corte de las políticas de ajuste estructural. Según estas voces es necesario tener en consideración elementos cualitativos que incidan en mayor medida en la búsqueda de la equidad, la justicia social y el desarrollo integral del individuo. Se aboga por que el desarrollo económico, aún siendo sostenible, no puede ser un fin en sí mismo, sino una herramienta de primer nivel para alcanzar mayores cotas de calidad de vida y bienestar de la ciudadanía y sitúan en el centro del debate analítico y político las medidas que deben aplicarse sobre la economía real para que sea esta, y no la economía financiera, la que tenga una posición dominante.

Se trataría pues de volver a poner en el centro del debate científico la capacidad de la ciencia económica (mediante su cuerpo analítico y sus herramientas) para plantear una senda de crecimiento estable a medio y largo plazo capaz de generar riqueza, empleo y bienestar.

Según esta visión o planteamiento es necesario retomar y reforzar funciones económicas del Estado básicas. La regulación, asignación, redistribución y estabilización deben seguir formando parte activa de la acción de la política económica a desarrollar por los gobiernos.

²⁹ En este sentido se posiciona Paul Krugman en su obra: “El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual” donde analiza el mimetismo existente entre los factores que provocaron la Gran Depresión de 1929 y la actual crisis.

³⁰ Según Iliana Olivé en su obra: “Las Crisis de la Globalización. Marco Teórico y estudio de los casos de Mexico y Corea del sur.”, publicada en la Colección Estudios del CES España (nº 174) en 2005, la globalización de los mercados financieros produce un mayor riesgo e incertidumbre en los mercados nacionales, que desemboca primero en inestabilidad y posteriormente en ajuste crítico.

Es en la esfera de concreción de estas funciones donde tiene cabida el diálogo y la concertación social, pues se plantea como una herramienta negociada y consensuada para moldear, cuando no reestructurar, la caracterización sobre los que se asienta una importante parte del modelo de ajuste coyuntural y estructural de la realidad económica y del modelo de desarrollo económico (negociándose las bases sobre las que asentar el futuro crecimiento).

Como ponen de manifiesto Gallego et al. (2001) al hablar de lo que denominan método consensual en las democracias corporatistas:

“Aunque con frecuencia ignorada en las discusiones académicas...la evidencia empírica sobre las democracias consensuales europeas se acumula y la tendencia es muy clara:...obtienen muy buenos resultados comparados..., no sólo en grado de profundidad democrática y estabilidad social sino en logros económicos” (pág.325)

Ante la dificultosa situación económica en la que se sitúan la mayoría de las economías avanzadas, la problemática a resolver es doble: a) por una parte establecer mecanismos eficaces que permitan estabilizar y reducir los efectos negativos de la destrucción de riqueza y empleo y b) generar un modelo de desarrollo económico sostenible a medio y largo plazo, para lo cual será necesario reformas estructurales de calado.

El diálogo y la concertación social ofrecen una inmejorable plataforma para consensuar y legitimar acciones de política económica tendentes a lograr un proceso de ajuste y un plan de reformas a medio plazo³¹. Un consenso entre los interlocutores sociales y el gobierno en dicha actuación estructural puede evitar, o al menos reducir, los riesgos de contestación y alarma social y la posible falta de equilibrio en los ajustes a realizar.

La oportunidad del diálogo y la concertación social como instrumento posible, en la actualidad, debería desarrollarse en los dos planos que les son propios, de manera paralela; a saber:

³¹ Otra opción que se puede utilizar como viable ante la situación de crisis económica es la de generar un *Gran Pacto de Estado* entre las fuerzas políticas existentes en el Parlamento Nacional, el Gobierno y los agentes económicos y sociales. Esta posibilidad, que suele tener prácticas ejemplarizantes en el caso de Alemania, no tiene gran arraigo en el caso de España, a pesar de lo cual en la situación actual son muchas las voces que consideran que la situación económica está tan deteriorada que requiere de una acción de gran consenso político que sólo se puede materializar en este tipo de pactos.

- A través de la negociación y el acuerdo de los agentes económicos y sociales (y sin presencia de gobierno), vía autorregulación, en el seno del marco de las relaciones laborales y la negociación colectiva con objeto de impulsar el mercado de trabajo.
- A través del diseño compartido de actuaciones de mayor alcance (sin excluir otras medidas para el mercado de trabajo), siendo objeto de discusión y acuerdo políticas sectoriales e incorporando en el proceso a las políticas instrumentales (esfera fiscal e innovación tecnológica). En este sentido también debería realizarse un esfuerzo por introducir en el debate actuaciones sobre el sector financiero, sector público, sector energético y el medio ambiente. Cuestiones, todas ellas, que deberían a su vez de tener reflejo y acompañamiento presupuestario.

A lo largo de este apartado hemos tratado de poner de manifiesto cómo el diálogo y la concertación social pueden llegar a ser una herramienta de primer nivel en el desarrollo de las políticas económicas de los gobiernos. A pesar de ello, el que suscribe, también considera que dicho binomio requiere de validaciones, es decir: de control y evaluación pormenorizada, sobre todo de impacto y resultados, pues no existe garantía cierta de que aunque se desarrolle una política económica guiada, a través del consenso y el acuerdo, esta permita asentar nuevas claves para un modelo de desarrollo y crecimiento económico sostenible en el medio y largo plazo ante un escenario económico crítico o, cuanto menos caracterizado por la incertidumbre y el constante cambio impulsado por las innovaciones tecnológicas.

Capítulo 2 EL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Capítulo 2. El diálogo y la concertación social en la Unión Europea.

1.2.1. Los orígenes de la construcción europea.

Los objetivos de la política social de la Unión Europea están definidos en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, en el artículo 151. Dichos objetivos son el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

Art 151

La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

A tal fin, la Unión y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión.

Consideran que esta evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado interior, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en los Tratados y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

Además, de acuerdo con los artículos 8 y 9 del citado Tratado, la Unión Europea deberá tener en cuenta los mencionados objetivos a la hora de definir y aplicar el resto de políticas.

El proceso de construcción europea, desde sus inicios hasta la actualidad, está muy ligado al diálogo y la concertación social³². En la conformación del proyecto europeo subyace el objetivo de alcanzar un nivel de bienestar económico y social generalizado para toda la

³² Aunque la expresión “diálogo social” surge por primera vez en el contexto institucional de la Comunidad Económica Europea en 1984.

ciudadanía, garantizando para ello, la aplicación universal de una serie de derechos económicos, sociales y culturales.

No podemos olvidar que en el tiempo de la gestación y materialización inicial del proyecto existe una tradición reconocida en los países fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE) que entronca en un sistema de relaciones laborales, post-belicista³³, de corte corporativista, que ancla el derecho colectivo de los trabajadores a participar en la toma de decisiones de políticas públicas que les afectan en su doble condición, como trabajadores y como ciudadanos en la base del sistema de convivencia³⁴ y clave de bóveda en la conformación del Estado del Bienestar en el continente europeo.

Como afirma Barón (2009)

“El proceso general en la Europa Occidental de la posguerra fue la configuración de los países como Estados sociales de Derecho sobre la base de sistemas de economía capitalista mixta, cuya fórmula se puede resumir en Estado del bienestar + keynesianismo + pacto fruto del diálogo social. Se trataba de la respuesta democrática al fascismo y al comunismo que permitió la incorporación activa de la mayoría de la población en el sistema político, (sufragio universal con incorporación del voto femenino, trabajadores y campesinos) y gracias al sistema centralizado e igualitario, previsión y cobertura de riesgos (maternidad, enfermedad, accidente de trabajo, paro, fallecimiento...) desde la cuna hasta la tumba para el conjunto de la población.”

Según Gobin (1997), la historia del diálogo social en el ámbito europeo, visualizado como un intercambio político y negociación a distintos niveles, es consustancial a la conformación de la idea de construcción europea, tan vieja como la propia integración europea. Desde la década de los años cincuenta del siglo XX hasta la actualidad ha presentado sucesivas etapas que se han caracterizado por distintas tensiones en un intento, casi permanente, de mantener el esfuerzo por hacer coparticipes de las distintas

³³ La democracia industrial, tomará fuerza a finales del S. XIX y principios del XX. En el manifiesto “Trabajo y nuevo orden social” Sidney Webb propugnará la democracia industrial como modelo de organización social para Gran Bretaña.

³⁴Tal y como delimita T.H.Marshall, en su ensayo “Ciudadanía y Clase Social” de 1949, su idea de democracia industrial vendrá caracterizada como un mix de derechos civiles, políticos y sociales para los ciudadanos en su condición de trabajadores que permitirá estabilizar el orden industrial capitalista.

políticas a los agentes económicos y sociales reconocidos; los que en términos de la Comisión Europea se reconocen como “*participes sociales*”³⁵.

Un intercambio y negociación político-social que se caracteriza porque la cuestión social, en el ámbito europeo, ha presentado, para muchos, concreciones modestas, testimoniales, por tratarse de la “pariente pobre” en el proceso de construcción europea. Basta poner como ejemplo el carácter “*no vinculante*”³⁶, a lo largo de un amplio periodo de tiempo, como marca definitoria de la política social comunitaria.

Esta percepción crítica se explica desde una doble interpretación: a) los países miembros han sido reacios, no querían mayor cesión de soberanía y capacidad legislativa en el ámbito social toda vez que se trataba de un elemento clave en términos de autonomía política y, por tanto, electorales y b) el ideario extendido de que la base de la construcción europea se hallaba en la unión económica y monetaria³⁷.

Como las primeras expresiones a escala europea surgen en el seno de la CECA al establecer un espacio de diálogo para los actores sociales europeos³⁸, cuando se materializan las negociaciones del proceso de constitución de la Comunidad Económica Europea, con la firma del Tratado de Roma en 1957, ya existía experiencia real conocida sobre procesos de diálogo con agentes económicos y sociales, aunque se tratase de negociaciones sectoriales, a escala comunitaria.

En el Tratado fundacional de la CEE, se incorpora entre sus objetivos “la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus ciudadanos” materializándose en tres ejes concretos:

- a) la libre circulación de los trabajadores,
- b) la política social y

³⁵ Expresión acuñada por la Comisión Europea pero que no ha sido del agrado de las organizaciones sindicales. Sólo con la llegada de Emiglio Gabaglio, en la década de los noventa (1991), a la Secretaría General de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), comienza a normalizarse la expresión. A pesar de ello en la tradición española del diálogo y la concertación social se ha acuñado la expresión “*agentes económicos y sociales*” seguido del atributo “más representativos”.

³⁶ Así en el Tratado de Roma (Tratado CEE) los artículos 117-122 de Tratado, referentes al ámbito social, son no vinculantes. Otro ejemplo es cómo en 1989, la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores fue aprobada por 11 de los 12 países miembros. El Reino Unido vetó el documento a pesar de haber garantizado su carácter no vinculante, lo que lo convertía en una mera declaración de principios.

³⁷ La expresión “*la Europa de los mercaderes frente a la Europa de los ciudadanos*” refleja dicho hecho.

³⁸ Los agentes sociales y económicos fueron reconocidos como participes de pleno derecho del Comité Consultivo de la CECA y de las mesas paritarias conformadas para el análisis y la discusión del proceso de reestructuración de la industria del carbón y del acero.

c) la creación de un fondo financiero, el Fondo Social Europeo (FSE)³⁹.

Se reconocerá el papel determinante que deberán jugar los agentes económicos y sociales, a escala comunitaria, en la definición de las políticas públicas sobre la base del principio de subsidiariedad, y se les reconoce un papel determinante en la conformación del órgano consultivo en el ámbito socioeconómico por excelencia, el Comité Económico y Social Europeo⁴⁰.

En estos inicios de diálogo social europeo cabe poner de manifiesto la creación de estructuras de diálogo ad hoc para afrontar los problemas específicos de determinados sectores industriales⁴¹, tratando de extender la experiencia de las mesas paritarias de la CECA, y el carácter informativo y consultivo de las mismas.

Una cuestión que pone de manifiesto las dificultades de un proceso, siempre complejo, que debía contar con la posibilidad de no alcanzar puntos de encuentro⁴².

A finales de la década de los sesenta, la agenda aprobada del Consejo Europeo de la Haya, 1969, incorporaba elementos que pretendían revitalizar el proceso de diálogo social europeo, centrándose en elementos de la política social común, en la regulación laboral y en la incorporación de los agentes económicos y sociales en el sistema de toma de decisiones comunitario.

Fruto de esta estrategia de impulso se crea el Comité Permanente por el Empleo⁴³ en 1970, cuya misión era el *“diálogo, la concertación y la consulta”*, entre el Consejo, la Comisión y los agentes económicos y sociales. En su conformación se pusieron de

³⁹ FSE instrumento financiero orientado hacia el ámbito social, tiene carácter fundacional, regulándose en el Tratado constitutivo de la CEE en los artículos 123-128. Tal y como establece el artículo 123 *“Con el fin de mejorar las oportunidades de empleo de trabajadores en el mercado común y contribuir a elevar el nivel de vida, queda establecido, en virtud de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo, que tendrá por misión facilitar el empleo, en el interior de la Comunidad y la movilidad geográfica y profesional.”* Aunque se configuró para amortiguar las posibles distorsiones en el empleo en determinadas empresas como consecuencia del Mercado Común, y se podía pensar en una finalidad transitoria la realidad ha sido bien distinta, puesto que su existencia e importancia ha ido aumentando con el paso del tiempo. La web de la Comisión Europea (www.ec.europa.eu) lo referencia como: *“el principal instrumento con el que Europa apoya la creación de empleo, ayuda a las personas a conseguir mejores puestos de trabajo y garantiza oportunidades laborales más justas para todos los ciudadanos de la UE.”*

⁴⁰ Órgano consultivo de la Unión Europea. Fundado en 1957 que cuenta en la actualidad con 350 miembros de 28 Estados miembros de la UE.

⁴¹ En el periodo 1958-1984 se crean seis

⁴² Tal y como ocurre en 1962, durante la Conferencia Tripartita sobre Seguridad Social en donde se producen disfunciones entre el Consejo Europeo y la representación empresarial por una parte y la Comisión Europea y las organizaciones sindicales por otro.

⁴³ Foro tripartito clave a escala europea compuesto por 20 representantes de los interlocutores sociales, que fue reformado en 1999 y plenamente integrado en Estrategia Europea para el Empleo.

manifiesto las estrategias encontradas y, casi, opuestas de la patronal (UNICE⁴⁴) y los sindicatos (CES⁴⁵), puesto que las organizaciones sindicales pretendían alcanzar un mecanismo de concertación tripartita puro, cuestión que no fue posible.

Tras la Cumbre de París ,1972, donde los Jefes de Estado y de Gobierno, proponen la fijación de un programa de acción social liderado por la Comisión Europea, se implanta el Programa de Acción Social⁴⁶, en 1974 y se establece un nuevo sistema de reuniones institucionalizadas entre los agentes sociales y económicos, la Comisión Europea y los ministros de Asuntos Sociales y Economía de los países miembros para abordar las cuestiones fundamentales del momento, totalmente alineadas con la problemática que se estaba produciendo en los mercados de trabajo de los países miembros como consecuencia de las crisis energéticas acontecidas en esta década: empleo, fiscalidad, salarios e inflación, productividad, reconversión y formación.

Una situación de crisis económica generalizada que afectará de manera negativa al impulso del programa social europeo, a la necesidad de transferir capacidad de decisión del nivel nacional al plano supranacional comunitario y al desarrollo del diálogo social a nivel europeo.

1.2.2. Val Duchesse y la profundización del ideario social europeo.

La llegada de Jacques Delors a la Presidencia de la Comisión Europea⁴⁷ va a suponer un importante hito para el proceso de conformación del proyecto de Unión Europea. En la

⁴⁴ La patronal europea se ha denominado UNICE hasta 2006 (fecha en la que se refunda, denominándose Bussines Europe). Fue creada en 1958 y en la actualidad es la principal organización de representación de intereses del sector privado empresarial, agrupando a 39 asociaciones empresariales procedentes de 33 países (incluidos todos los miembros de la UE). Destacan junto con ella, como expresión de la patronal europea, la CEEP (1961) en representación del sector público europeo y UEAPME (1979) en representación de las pymes

⁴⁵ La CES (Confederación Europea de Sindicatos) fue creada en 1973 y cuenta con 81 federaciones o confederaciones nacionales de 36 países europeos (sindicatos de los 28 países miembros de la UE están adscritos), aglutinando los intereses del trabajo europeo y la representación ante las instituciones europeas. Participan en el proceso de diálogo social junto con CES, Eurocadres y Confederación Europea de Cuadros (CEC) como organizaciones sindicales de profesionales.

⁴⁶ El programa de Acción Social, 1974, marcará el inicio de la política social comunitaria orientándose al desarrollo de programas específicos dirigidos a la seguridad y la salud en el trabajo, el fomento de la igualdad de oportunidades y la inserción laboral de los grupos desfavorecidos y utilizando el FSE como instrumento financiero.

⁴⁷ La propuesta del gobierno socialista francés, que surge del programa electoral de 1981, en relación con la necesidad de conformar un Espacio Social Europeo para impulsar el papel de la política social comunitaria como complemento imprescindible del Espacio Económico Europeo, tendrá su reflejo en la conformación del

década de los ochenta, la política social comunitaria se caracterizará por: a) la lucha contra el paro, b) el diálogo social y el fomento de la participación de los interlocutores sociales en el proceso europeo y c) la protección y seguridad social de los trabajadores emigrantes.

En 1985, Delors, en un intento de consolidar la conformación de un diálogo social europeo, invita a los agentes económicos y sociales a participar en el Consejo Europeo de Val Duchesse⁴⁸, dando forma a su intención de profundizar en las prácticas de consulta tripartita mediante las herramientas disponibles (básicamente Comité Económico y Social y mesas paritarias existentes) pero también impulsando la participación de los agentes en la nueva construcción social de Europa, el denominado espacio social europeo, bajo una orientación sustentada en las siguientes claves: a) el anclaje de la participación cualificada de los agentes económicos y sociales en una nueva normativa encuadrada en la aspiración de contar con un fundamento constitucional europeo, b) incentivar la participación en los espacios de diálogo consultivos habilitados y c) superar la lógica consultiva tripartita, llevada a cabo hasta ese momento, impulsando el diálogo bipartito entre los agentes socioeconómicos europeos otorgando mayor autonomía.

Dicha estrategia se fundamenta en el desarrollo del principio de subsidiariedad y su materialización en la lógica descentralizadora, transfiriendo un mayor grado de responsabilidad a los agentes e iniciando un sistema de negociación colectiva a escala transnacional europea *ex novo*. Será a partir de 1985, con el impulso dado por la Comisión Europea al diálogo bipartito entre los agentes sociales, cuando comience a tomar cuerpo la posibilidad de establecer un área europea de negociación colectiva, tal y como se establece en el siguiente texto de la Comisión

“..el diálogo social es un ejemplo pionero de la intensificación de las consultas y de la aplicación del principio de subsidiariedad en la práctica, y se le reconoce ampliamente su papel esencial en la mejora de la gobernanza, merced a la proximidad de los interlocutores sociales con las realidades del lugar de trabajo. En efecto, los interlocutores sociales se diferencian por naturaleza de otras organizaciones, como pueden ser los grupos de presión o de interés, ya que pueden participar en la negociación colectiva” (COM (2004) 557 final, pág.6).

nuevo programa de Acción Social Comunitario de 1984, en el Libro Blanco de la Comisión sobre culminación del mercado único (1985) y en el AUE (1986).

⁴⁸ El 31 de enero de 2015 se ha celebrado el 30 aniversario de dicho encuentro.

Es un tiempo que coincide con una agenda de política económica marcada por la creación de un área de libre mercado⁴⁹, la conformación y diseño de la futura unión monetaria y el diseño estratégico a largo plazo de políticas de crecimiento y empleo. En el caso de los resultados obtenidos de ámbito bipartito se plasma en la determinación de siete opiniones conjuntas⁵⁰ de los agentes económicos y sociales que allanan el camino para un nuevo nivel en la conformación del diálogo social europeo. (Köhler & González, El diálogo social europeo: de la macro-concertación comunitaria a la negociación colectiva transnacional, 2008)

Subyace una vinculación entre los intereses de los agentes económicos y sociales con los de los gobiernos e instituciones europeas que se conforma sobre la base de la estrategia de mantener en paralelo la intensificación de la integración económica⁵¹ con hitos relevantes en la conformación de la denominada “*Europa Social*” como combinación táctica para afrontar los tradicionales problemas institucionales, financieros, agrícolas, de competitividad y los desequilibrios estructurales de las nuevas economías de los miembros adheridos en esta década: Grecia (1981), Portugal y España (1986).

Cuestión que se materializa en un elevado e intenso proceso de institucionalización y de reflejo normativo de carácter social que acompaña a una aceleración de la integración económica europea. Como afirma Landáburu (1991), nada aseguraba que la conformación del mercado único permitiera la desaparición de los desequilibrios sociales y territoriales.

Expresión de esa aceleración, en el proceso integrador, es la firma y entrada en vigor⁵² del Acta Única Europea (AUE), 1987, que sanciona la culminación de la creación de un área de mercado interior sin barreras entre los socios miembros y establece la necesidad de asegurar la cohesión económica y social como condición indispensable para el desarrollo armónico del conjunto de la Comunidad para lo cual se determina la reforma de los

⁴⁹ En el horizonte está la conformación de mercado único europeo y la UEM.

⁵⁰ Opinión conjunta de los agentes sociales europeos sobre la estrategia cooperativa de crecimiento para alcanzar mayores niveles de empleo (06/11/1986); Opinión conjunta sobre formación y motivación y sobre información y consulta (06/03/1987); Opinión conjunta sobre el Informe Económico Anual 1987/1988 (26/11/1997); Opinión conjunta sobre la creación de un área europea de movilidad ocupacional y geográfica y sobre la mejora del mercado laboral (13/02/1990); Opinión conjunta sobre educación y formación (19/06/1990); Opinión conjunta sobre nuevas tecnologías, organización del trabajo y adaptabilidad al mercado laboral (10/01/1991); y Opinión conjunta sobre la transición de la escala a la vida adulta y al trabajo (05/04/1991)

⁵¹ En 1986 el proceso de integración económica europea experimenta un fuerte impulso culminándose la creación de un área de mercado sin fronteras interiores: libre movimiento de personas y capitales, con la firma del Acta Única Europea.

⁵² Coincidiendo con el XXX aniversario del Tratado de Roma y cuyo colofón fue la completa gestación del mercado único interior en 1992.

Fondos Estructurales, incluido el FSE⁵³. Entre los cambios relevantes impulsados en el texto del AUE es necesario mencionar la incorporación en el Tratado Constitutivo de la CEE del artículo 118 B, que asigna a la Comisión Europea la tarea de desarrollar el diálogo social a nivel europeo.

En 1989, ante la alarma existente en las organizaciones sindicales y gobiernos de izquierda al temer que con la conformación del gran mercado interior se produjera una degradación de los niveles de vida y seguridad social de los trabajadores, el Consejo Europeo aprueba la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores⁵⁴, referencia básica para determinar el marco de las relaciones laborales europeas, en la que se deja constancia del derecho a la negociación y al diálogo en el ámbito comunitario de los representantes sindicales y patronales.

En el cuerpo inicial del documento, en los considerandos, se establece:

Considerando que el consenso social contribuye a reforzar la competitividad de las empresas y de toda la economía, así como a crear empleo, que por esta razón, es condición esencial para garantizar un desarrollo económico sostenido.

Considerando que en virtud del principio de subsidiariedad las iniciativas que hay que tomar para la aplicación de estos derechos sociales corresponden a los Estados miembros ya las entidades que los constituyen y, en el marco de sus competencias, son responsabilidad de la Comunidad Europea; que esta aplicación puede revestir la forma de leyes, de convenios colectivo o de prácticas existentes en los distintos niveles adecuados y que requiere, en numerosos ámbitos, la participación activa de los interlocutores sociales

En el apartado de libertad de asociación y negociación colectiva se dice, en el texto articulado, que

12. (...)

El diálogo entre interlocutores sociales a escala europea, que debe desarrollarse, puede conducir, si éstos lo consideran deseable, a que se establezcan relaciones convencionales, en particular interProfesional y sectorialmente

Ese mismo año se presentará por la Comisión, en el Consejo Europeo de diciembre, el segundo Programa de Acción Social, muy orientado hacia la aplicación de la Carta con una propuesta de 47 medidas concretas que deberían ser aprobadas por el Consejo.

⁵³Para materializar los objetivos de reducir los desequilibrios regionales y la superación del retraso económico de determinados territorios se establecerán tres fondos: FEOGA-Orientación (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), el FES (Fondo Social Europeo) y el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) junto al BEI (Banco Europeo de Inversiones) y otros instrumentos (artículo 130 B)

⁵⁴ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/6/pr/pr11.pdf> (20.03.15)

El Acuerdo sobre Política Social (1991) es un punto de inflexión reconocido en una triple dirección: a) su firma vincula especialmente a los agentes sociales europeos y a sus miembros nacionales ya que el contenido del acuerdo pretende regular las relaciones a nivel europeo y establecer las bases de un diálogo bilateral independiente; b) se realiza un llamamiento⁵⁵ a las instituciones europeas para que refuercen la figura de la consulta obligatoria de las organizaciones empresariales y sindicales representativas en la fijación de las políticas y c) se exige un reconocimiento específico en el marco legal comunitario para los pactos de orden bilateral.

Este salto cualitativo que se pretendía alcanzar en el ámbito de la política social comunitaria tuvo que frenarse casi en seco como consecuencia de la posición del Gobierno británico, que en el transcurso de las negociaciones del Tratado de la Unión Europea mantuvo su negativa a ampliar las competencias comunitarias en este ámbito, temiéndose que el *“asunto social”* fuese motivo para no llegar a un acuerdo. El compromiso se alcanzó al no modificar el texto del Tratado en lo tocante a la política social y anexionar un protocolo social. Se instaurará la expresión *“política social europea a dos velocidades”* o *“a la carta”* para explicar la negativa del Reino Unido a que se adhiciese el acuerdo social al texto del Tratado negociado.

Dicho Acuerdo sobre Política Social constituye la columna vertebral del Protocolo Social anexo⁵⁶ al Tratado de la Unión Europea (TUE), también conocido como Tratado de Maastricht, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, donde el diálogo social europeo se convierte en la herramienta destinada a regular las relaciones laborales europeas interprofesionales y sectoriales, debido al salto producido por la habilitación de los agentes económicos y sociales a concertar acuerdos bipartitos de carácter vinculante (Keller, 2003).

Mediante dicho Protocolo se permitía a los Estados firmantes disponer de los mecanismos de los Tratados para desarrollar una política social común⁵⁷ de mayor alcance sin Reino Unido. Su aplicación supuso, por primera vez en la historia comunitaria, el surgimiento de una cláusula de excepción.

⁵⁵ Igualmente se insinúa una aspiración patronal-sindical compartida: que el diálogo social y los derechos de participación tengan enmarque en las normas de más alto rango, futuro Tratado.

⁵⁶ El Protocolo Social queda incorporado definitivamente, seis años después, en el Tratado de Ámsterdam.

⁵⁷ Los objetivos de la Política de Acción Social son: a) el fomento del empleo, b) la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, c) una protección social adecuada, d) el diálogo social, e) el desarrollo de los recursos humanos para conseguir empleo elevado y duradero y f) la lucha contra las exclusiones.

En el actual Tratado de Funcionamiento de la UE⁵⁸ los artículos incluidos ex novo en el TUE con los números 136 a 139, se han transformado en los artículos 151, 153, 154 y 155, donde se da forma al sistema de diálogo social europeo.

Así en el artículo 151 (antiguo 136) se establece que

La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

(...)

El artículo 152

La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.

La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social.

El artículo 153 (antiguo 137)

1. Para la consecución de los objetivos del artículo 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: a) la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores; b) las condiciones de trabajo; c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores; d) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral; e) la información y la consulta a los trabajadores; f) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5; g) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión; h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio del artículo 166; i) la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo; j) la lucha contra la exclusión social; k) la modernización de los sistemas de protección social, sin perjuicio de la letra c)

2. A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo: a) podrán adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros; b) podrán adoptar, en los ámbitos mencionados en las letras a) a i) del apartado 1, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas

⁵⁸ <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

El Parlamento Europeo y el Consejo decidirán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

En los ámbitos mencionados en las letras c), d), f) y g) del apartado 1, el Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a dichos Comités.

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá decidir que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a las letras d), f) y g) del apartado 1.

3. Todo Estado miembro podrá confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud del apartado 2, o, en su caso, la aplicación de una decisión del Consejo adoptada de conformidad con el artículo 155.

En tal caso se asegurará de que, a más tardar en la fecha en la que deba estar transpuesta o aplicada una directiva o una decisión, los interlocutores sociales hayan establecido, mediante acuerdo, las disposiciones necesarias; el Estado miembro interesado deberá tomar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar, en todo momento, los resultados fijados por dicha directiva o dicha decisión

4. Las disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo:

no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste,

no impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con los Tratados.

5. Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal.

El artículo 154 (antiguo 138)

1. La Comisión tendrá como cometido fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel de la Unión y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando por que ambas partes reciban un apoyo equilibrado.

2. A tal efecto, antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social, la Comisión consultará a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de una acción de la Unión.

3. Si, tras dicha consulta, la Comisión estimase conveniente una acción de la Unión, consultará a los interlocutores sociales sobre el contenido de la propuesta contemplada. Los interlocutores sociales remitirán a la Comisión un dictamen o, en su caso, una recomendación.

4. Con ocasión de las consultas contempladas en los apartados 2 y 3, los interlocutores sociales podrán informar a la Comisión sobre su voluntad de iniciar el proceso previsto en el artículo 155. La duración de dicho proceso no podrá exceder de nueve meses, salvo si los interlocutores sociales afectados decidieran prolongarlo de común acuerdo con la Comisión.

En el artículo 155 (antiguo 139)

1. El diálogo entre interlocutores sociales en el ámbito de la Unión podrá conducir, si éstos lo desean, al establecimiento de relaciones convencionales, acuerdos incluidos.

2. La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 153, y a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión. Se informará al Parlamento Europeo.

El Consejo decidirá por unanimidad cuando el acuerdo en cuestión contenga una o más disposiciones relativas a alguno de los ámbitos para los que se requiera la unanimidad en virtud del apartado 2 del artículo 153.

Las consecuencias de este nuevo marco regulador son las siguientes:

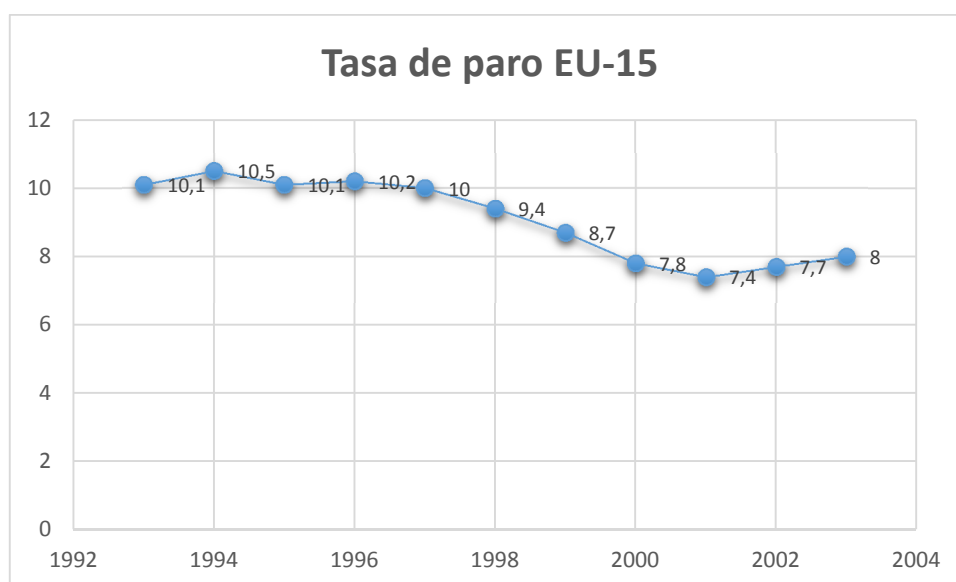
- Los agentes económicos y sociales, ya sea de manera autónoma y bipartita o en caso de consulta preceptiva, o voluntaria, de alguna de las instituciones de la UE podrán posicionarse sobre las mismas cuestiones que lo hagan las instituciones europeas, quedando excluidas las cuestiones relativas a: remuneración, derecho de asociación, sindicación, huelga y cierre patronal.
- Se establece un procedimiento de doble consulta obligatoria, preceptiva pero no vinculante, a los agentes en las ocasiones en las que la Comisión pretenda impulsar una iniciativa de carácter social; debiéndose obtener un dictamen o recomendación de los propios agentes económicos y sociales europeos. En dicho proceso los representantes de la patronal y sindicatos europeos pueden paralizar la iniciativa, al objeto de comenzar un procedimiento de negociación bilateral (no superior a nueve meses) con el objetivo final de producir un acuerdo vinculante.
- Se establecen los fundamentos de la regulación autónoma en materia social sobre la base de la negociación bilateral para la sanción de acuerdos colectivos a nivel europeo, teniendo garantizada su transposición a los marcos legales nacionales a través de dos instrumentos: la traslación al ámbito nacional a través de las prácticas propias o solicitando, a través de petición conjunta de los firmantes, al Consejo Europeo su aprobación vía Comisión Europea.

Tanto el desarrollo normativo recogido a lo largo del Título VIII del texto del Tratado original, junto con el Protocolo 14 y el Acuerdo Complementario de Política Social (considerados ambos la respuesta a la negativa británica a poner en marcha la Carta Social Europea) establecen un marco legislativo mínimo común (Fernández & Algarra, 2000, pág. 161).

En 1992 se crea el Comité de Diálogo Social⁵⁹ como el principal foro para el diálogo social bipartito a escala europea, y posteriormente, en 1998, se publica la *Decisión de la Comisión, de 20 de mayo de 1998, relativa a la creación de Comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a escala europea* iniciándose un periodo relevante de producción de acuerdos en el ámbito del diálogo social europeo, que expresa la fortaleza que en este periodo adquiere, expresión de los esfuerzos que se estaban realizando por la consecución de la integración social europea.

No podemos olvidar, más bien al contrario, la situación que en términos de crecimiento y empleo se estaba viviendo en la UE.

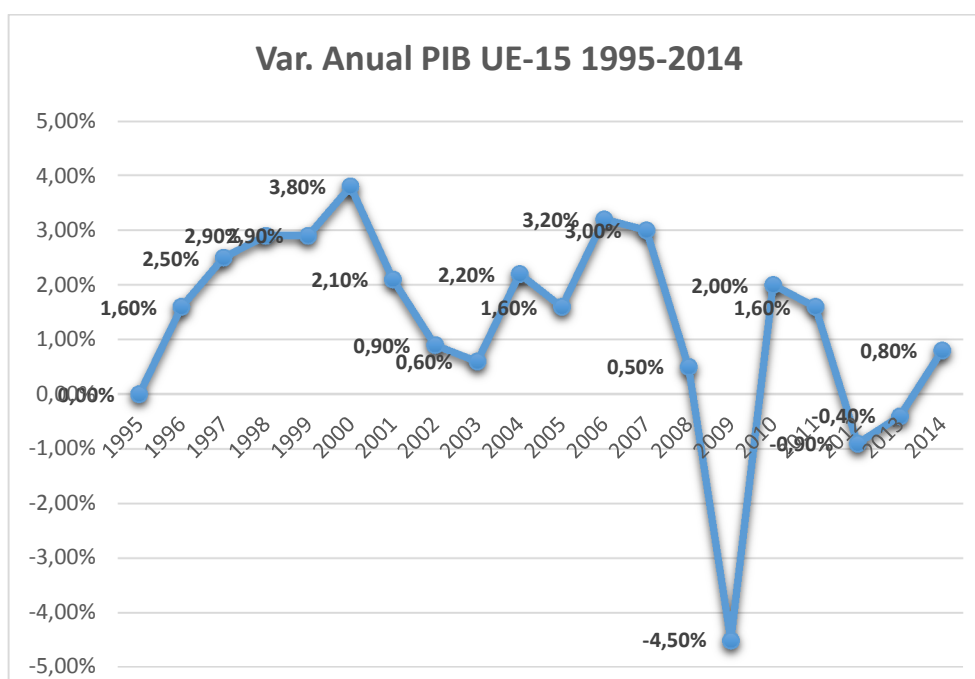
Gráfica I: Evolución de la tasa de paro en EU-15 1992-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT

⁵⁹ Actualmente, el CDS se reúne entre tres y cuatro veces al año y está compuesto por 64 miembros (32 representantes de empresarios y 32 representantes de trabajadores) pertenecientes a secretarías europeas o a organizaciones nacionales.

Gráfica II: Evolución de la variación anual PIB UE-15, 1995-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT.

La gravedad de la situación económica y social que se estaba viviendo en los diferentes países miembros, al ponerse de manifiesto las debilidades estructurales de las economías nacionales, avocaba hacia la necesidad de hacer valer cualquier mecanismo o herramienta tendente a crear los cambios y las actuaciones necesarias para adaptar las estructuras productivas, empresariales e incluso institucionales.

En este sentido, la firma del AUE, supuso un respaldo para la consecución de la moneda común, y el embrión de los criterios de convergencia de Maastricht, al establecerse en el seno del documento la necesidad de garantizar la convergencia de las políticas económicas de los países miembros: equilibrios de la balanza de pagos, estabilidad de precios, confianza en la moneda y alto nivel de empleo (Tamames & López, 1999, pág. 621).

Con posterioridad a la publicación del Informe Delors sobre el Sistema Monetario Europeo (SME), 1989, se da el paso definitivo en la intención de la conformación de la Unión Monetaria, para lo cual es necesario acercar en lo posible las economías europeas a través de las conocidas políticas de convergencia guiadas sobre la base de los criterios de Maastricht, fijados en base a las siguientes variables: déficit público, inflación, tipos de interés a largo plazo, deuda pública y estabilidad monetaria.

Se determinaba la fijación de una convergencia nominal⁶⁰, y no se incluye como criterio de convergencia un indicador real, a criterio de las organizaciones sindicales, como era el empleo.

La estrategia⁶¹ a medio y largo plazo para impulsar la actividad económica en el seno de la UE vendría fijada con la publicación, en 1993, del *“Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo. Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI”* conocido como el Libro Blanco de Delors con una apuesta por la aplicación de las reformas estructurales, motivado por la insuficiencia de las políticas de expansión presupuestaria como vía para crecer en empleo y la necesidad de profundizar en la convergencia nominal como base de un crecimiento sostenido y estable de las economías cada vez más interrelacionadas y en un entorno más globalizado.

En el ámbito propositivo, el Libro Blanco de Delors, agrupa tres líneas básicas de acción. Unas de corte macroeconómico, otras que engloban reformas estructurales y un tercer grupo de reformas de los sistemas de empleo y de las políticas para el fomento del empleo de los diferentes Estados miembros, con medidas de intervención, como por ejemplo, el incremento de las inversiones en capital humano y el apoyo a los "nuevos yacimientos de empleo" (NYEs).

La intención plasmada en el programa propuesto por Delors para 1994-1999, pretendía la creación de 15 millones de puestos de trabajo, reduciendo así la tasa de desempleo que pasaría del 11% en diciembre de 1993 a una tasa de no más del 6%.

Ante este arduo reto la herramienta del diálogo social tenía un papel propio que jugar, tanto en el ámbito europeo como en clave nacional.

De igual manera, el compromiso asumido por la Comisión Europea como consecuencia de la puesta en carga de los Tratados, así como de las encomiendas de gestión realizadas por el Consejo Europeo también se vio reflejadas en la manifestación de fijación de posición y estrategia por parte de las instituciones europeas. La publicación del *“Libro Verde sobre Política Social Europea”*, 1993, y el *“Libro Blanco. Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión”*, en 1994 es un reflejo de esta cuestión.

⁶⁰ En base a los siguientes criterios: a) estabilidad de precios, b) finanzas públicas sostenibles, c) participación en el mecanismo de tipos de cambio del SME y d) tipos de interés a L/P

⁶¹ La competitividad de las economías nacionales se fijará como principal objetivo para alcanzar el reto del impulso de la actividad económica y la generación de empleo.

El Libro Verde, de carácter prospectivo, se presenta, tras un largo proceso de consultas por parte de la Comisión y establece que: *“existe un modelo social europeo claro, basado en la democracia y los derechos individuales, la libertad de negociación colectiva, la economía de mercado, la necesidad de igualdad de oportunidades para todos y la importancia de la protección social y la solidaridad”*⁶² y determina que *el problema del desempleo en Europa es estructural, por lo que el empleo requiere de medidas de activación*. El crecimiento del PIB será una condición necesaria pero no suficiente para la generación de empleo.

Cuadro V: Caracterización del Libro Verde sobre política social europea

Ejes	Acciones propuestas
Mercado de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ofertar un empleo o formación a todos los demandantes de empleo ✓ Establecer un nuevo equilibrio entre los gastos dedicados a las medidas activas y al mantenimiento de los ingresos
Protección Social y exclusión	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecimiento de un nivel mínimo de ingresos ✓ Plan de integración para los colectivos excluidos
Igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Discriminación positiva hacia las mujeres ✓ Conciliación de la vida profesional y familiar ✓ “Garantizar” empleo y una formación útil a la juventud ✓ Reducir la segregación vertical y horizontal en el mercado de trabajo
Formación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Garantizar la libre circulación de trabajadores suprimiendo los obstáculos jurídicos persistentes ✓ Desarrollo de la red EURES ✓ Igualdad de trato a cualquier ciudadano europeo en un país miembro(especialmente ventajas fiscales y sociales) ✓ Coordinación en cobertura de los regímenes de seguridad social

Fuente: Elaboración propia

1.2.3. El Libro Blanco sobre la Política Social Europea y los Pactos Territoriales por el Empleo.

En julio de 1994, se publica el Libro Blanco sobre la Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión donde queda reflejado el interés por dotar de una dimensión social al mercado único al tiempo que se pretendía formalizar y materializar las aportaciones que se habían realizado como consecuencia del procedimiento de consulta a instituciones

⁶² referenciar la página de la cita en el documento Libro Verde

europeas y nacionales, organizaciones patronales y sindicales, otros agentes sociales y expertos en el Libro Verde.

Al analizar el documento se puede observar como el empleo ocupa un lugar preeminente debiéndose convertir en la primera prioridad de las políticas económicas comunitarias y nacionales. Para ello se propondrán dos esferas de actuación que se mantendrán en el futuro: a) el fomento de las políticas activas de empleo y b) actuaciones especiales para los colectivos con especiales dificultades, especialmente los jóvenes.

Cuadro VI: Caracterización del Libro Blanco sobre política social europea

Ejes	Medidas
Empleo	Reforzar la cooperación y coordinación entre las autoridades de los Estados miembros Conceder una atención a las pymes como creadoras de empleo
Formación	Fijar objetivos escalonados hasta el 2000 para la eliminación del analfabetismo y la falta de cualificación profesional Mejorar las condiciones de formación y enseñanza profesional así como el desarrollo del espíritu de empresa de los jóvenes
Promover mejores normas de empleo en una Europa competitiva	Como experiencias singulares se propone mejorar la protección contra los despidos individuales o la protección de la vida privada de los trabajadores, en particular la recogida de datos.
Seguridad Social	Se propone la reestructuración de las normas reguladoras al objeto de garantizar una mejor cobertura a aquellos trabajadores que se encuentran en otro país de la CE.
Igualdad de oportunidades	Introducir códigos de buenas prácticas Mejorar la cualificación del colectivo de las mujeres Eliminación de políticas discriminatorias Continuar con el trabajo de investigación y difusión, formación e información
Promoción de la salud	Especialmente en programas como: cáncer, SIDA, toxicomanías y educación de la salud.
Agentes sociales, económicos y voluntariado son impulsores del cambio	
Cooperación internacional en el ámbito de la política social europea	Sistematizar y dar continuidad al programa de intercambio, especialmente dirigido a los países de Europa central y oriental. Impulsar el programa de colaboración con la OIT

Fuente: Elaboración propia a partir de Quesada (1998, págs. 228-231).

Fruto de la implementación del Libro Blanco se desarrollarán dos Programas de Acción Social por parte de la UE, uno para el periodo 1995-1997 y otro para 1998-2000. A través del Programa de Acción Social a medio plazo, 1995-1997, la Comisión mantiene la tensión

centrada en el empleo. Aunque la coyuntura podría justificar esta decisión, la realidad asumida por las instituciones europeas y, cada vez más, por los países miembros, es que se trata de un cambio de paradigma en lo referente al empleo⁶³ que requiere de una reformulación integral de los mecanismos, las herramientas y las propias políticas a desarrollar.

La lucha contra el desempleo debe convertirse en la tarea principal de la UE, circunstancia que se transforma en la palanca motivadora y generadora del diálogo social tripartito a nivel europeo y que se transmite al ámbito nacional, donde los actores nacionales, gobiernos y agentes económicos y sociales, asumirán un papel activo en la conformación de un mercado de trabajo europeo⁶⁴.

El Programa de Acción Social 1998-2000 se centrará en el impulso de tres ejes claves: a) empleo, en el que las prioridades son la creación de empleo y la libre circulación de trabajadores, b) la adaptación a los cambios en el mercado de trabajo en el que las prioridades serán la coordinación de legislación laboral y el desarrollo del diálogo social y c) la sociedad excluyente, donde se proponen medidas para la igualdad de oportunidades mujeres y hombres y la protección social.

En este proceso de intensificación del ámbito social comunitario, con un importante espacio para el diálogo social, tendrá un papel básico y fundamental el empleo. Comienza a acuñarse la idea, en ámbitos políticos y académicos, de que la primera y más importante política social es la política de empleo.

En la Cumbre de Essen (diciembre 1994) se aprueba por primera vez un Plan de Acción como herramienta orientada a materializar la necesidad de desarrollar una estrategia común para el empleo, que se sustentará en tres elementos básicos:

- i. La existencia de 5 objetivos prioritarios en las actuaciones de promoción de empleo:
 - a. Aumentar y mejorar la inversión en Capital Humano y Formación Profesional
 - b. Aumentar la intensidad de creación de empleo del crecimiento económico a través de mayor flexibilidad, una política salarial ajustada y los NYEs.

⁶³ Para mayor abundamiento el Informe al Club de Roma realizado por Giarini & Liedtke (1998)

⁶⁴ Circunstancia que tendrá su materialización evidente en Andalucía, como podremos comprobar en esta investigación.

- c. Reducción de los costes salariales accesorios y mantenimiento de la moderación salarial
- d. Aumentar la eficacia de las políticas aplicables al mercado laboral: pasar de políticas pasivas a activas
- e. Reforzar las medidas en favor de los grupos particularmente afectados por el desempleo: jóvenes, desempleados de larga duración, mujeres y desempleados mayores de 45 años.

ii. Introducción del concepto de Plan Plurianual de Empleo

Cada Estado deberá elaborar y presentar un documento sobre este particular.

iii. Realización de una labor de seguimiento y evaluación de las diferentes estrategias nacionales⁶⁵.

Se observa cómo, la denominada Estrategia de crecimiento y empleo de Essen (o simplemente Estrategia de Essen), comienza a dibujar los fundamentos del proceso de empleo coordinado por la Comisión, apareciendo objetivos prioritarios, planes de actuación nacionales así como seguimiento y evaluación de los mismos, al objeto de comparar resultados.

Pero los avances en la estrategia comunitaria del empleo fueron parcos, ya que las políticas económicas nacionales estaban orientadas hacia la consecución de los criterios de convergencia nominal que debían conducir a la Unión Monetaria.

En un intento de revitalizar la apuesta por la estrategia el Presidente de la Comisión, Jacques Santer, en la comunicación de 5 de junio de 1.996, "*Acción para el empleo, un pacto de confianza*"⁶⁶, también denominado Pacto de confianza por el empleo, propone un pacto sobre el empleo, consistente en poner en marcha un proceso colectivo que implicase a las autoridades públicas y a los interlocutores sociales, reafirmando el papel fundamental del diálogo social y la necesidad de fortalecerlo, tanto nacional como

⁶⁵ Los Consejos de Asuntos Sociales, el ECOFIN y la Comisión presentarían un informe anual sobre los logros alcanzados en los mercados de trabajo nacionales y una evaluación de las políticas nacionales, denominándose este proceso dual, a partir de entonces Estrategia para el Empleo, aunque finalmente se acuñaría la denominación Estrategia Europea de Empleo (EEE).

⁶⁶ Que había sido presentada en el Consejo Europeo de Turín de 29 de marzo y que sería discutida con los agentes económicos y sociales en la primera Conferencia Tripartita sobre crecimiento y empleo que tuvo lugar en Roma en junio de 1996.

europeo; definiendo y fortaleciendo los compromisos respectivos en el marco de una estrategia global y coordinada; asentado en los principios de crear un marco económico favorable, aprovechar plenamente las posibilidades del mercado interior, acelerar las reformas de los sistemas de empleo y poner las políticas estructurales al servicio del empleo, pretendiendo una mayor utilización de los recursos presupuestarios disponibles de la UE para la promoción del empleo (recursos financieros adicionales a favor del empleo, proyectos de I+D y pymes).

El informe presentado establece los siguientes ejes intermedios:

Eje 1. Macroeconómico

Eje 2. Mercado interior

Eje 3. Reforma de los sistemas de empleo

Eje 4. Poner las políticas estructurales europeas al servicio del empleo.

En dicho documento se referencia por primera vez la iniciativa del Pacto Territorial por el Empleo. Concretamente en el desarrollo del eje intermedio 4.

Bajo el convencimiento de que las políticas estructurales comunitarias representan un instrumento político y financiero excepcional para intensificar el impacto directo e indirecto en la generación de empleo, y dentro del compromiso de considerar un eje transversal el empleo, se apuesta por incorporar dentro del margen de maniobra normativo y financiero de los reglamentos de los fondos estructurales europeos esta iniciativa.

El principal problema se plantea a la hora de reorientar los compromisos presupuestarios de los fondos estructurales, dentro del marco de política regional comunitaria en curso 94-99. La Comisión en este documento plantea y propone la existencia de cierto margen de maniobra, en el ámbito de recursos, dentro de los programas, proyectos y acciones diseñados, presentados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión.

Se proponen tres márgenes de maniobra financiera:

a) El montante resultante para el periodo 96-99 de la aplicación del deflactor (recogido en el reglamento de disposiciones generales de los fondos

estructurales⁶⁷ de 1993) al conjunto de los programas y objetivos de las políticas estructurales.

b) El montante existente para la nueva programación 97-99 correspondiente a las zonas objetivo nº 2.

c) En 1997 existe una revisión intermedia de los objetivos nº 1, 3,4 y 5b siendo posible modificaciones de los programas desde un punto de vista normativo.

Sobre la base de estas posibilidades de disponibilidad financiera se proponen una serie de indicaciones y actuaciones entre las que destaca la realización de "*Pactos Territoriales para una mayor concertación*". Convencidos de que las actuaciones sobre el empleo a nivel de ideas innovadoras depende de la movilización de los agentes públicos y privados a la escala territorial adecuada, en base a la experiencia contrastada, entre las que se destaca el caso de Andalucía⁶⁸, se propone iniciar y desarrollar una dinámica política en el ámbito de territorios en torno a objetivos realistas tanto económicos como de creación de empleo, teniendo como base la movilización e implicación de los interlocutores de las zonas, incidiendo en direcciones propuestas: una actuación sistemática a la escala del conjunto del territorio, iniciada por la autoridad política nacional, enfoques experimentales basados en la selección por cada Estado miembro de zonas o regiones consideradas las más aptas o por propia iniciativa de las colectividades locales mismas.

Se establece el año 1997 para la concreción de compromisos específicos de los interlocutores, mediante la utilización de una parte de los márgenes de maniobra financieros anteriormente citados e invitando al Comité de las Regiones a participar plenamente en la gestión de los Pactos Territoriales.

En noviembre de 1996 se presenta el primer informe de iniciativas locales de desarrollo y empleo, donde se extraen enseñanzas de prácticas locales con miras al establecimiento de pactos territoriales y locales para el empleo.

⁶⁷ OBJETIVOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES PARA EL PERIODO 94-99:

Objetivo 1: Fomento del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (cuyo PIB por habitante sea inferior al 75% de la media comunitaria).

Objetivo 2: Reconversión de las regiones o zonas de regiones afectadas por la crisis industrial.

Objetivo 3: Lucha contra el desempleo de larga duración e inserción profesional de los jóvenes.

Objetivo 4: Adaptación de los trabajadores a los cambios industriales.

Objetivo 5a: Adaptación de las estructuras agrícolas, transferencia y comercialización en la agricultura.

Objetivo 5b: Desarrollo rural y adaptación estructural de las zonas rurales frágiles.

Objetivo 6: Regiones con densidad de población muy baja-menos de 8 habit/km².

⁶⁸ La experiencia andaluza en Concertación y Diálogo Social, materializada a lo largo de más de una década, en ese momento, es puesta de manifiesto expresamente, por la Comisión Europea, como ejemplo de "buenas prácticas" en este documento.

Se produce la "Declaración de Dublín sobre el empleo"⁶⁹, en la Cumbre de Dublín, 1996, donde se recoge que aunque la responsabilidad principal de la lucha contra el desempleo incumbe a los Estados miembros, la UE deberá apoyar al máximo todos los esfuerzos para fomentar el empleo y la reducción del desempleo. El Consejo da su respaldo a la iniciativa "*Acción a favor del empleo en Europa. Pacto de Confianza*", creándose el Comité permanente de empleo, para servir de apoyo al Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, y se desarrollan algunos de los puntos de dicho informe. Las orientaciones recogidas se estructuran en los

El Consejo catapultó la fórmula recogida en el documento del Pacto de Confianza para que todos los agentes: autoridades nacionales, regionales, locales, los interlocutores económicos y sociales y las instituciones comunitarias concierten y acuerden sus impulsos, dada la complementariedad de sus esfuerzos.

En sus conclusiones se recoge:

"El Consejo Europeo se congratula de la reacción positiva suscitada por las iniciativas sobre los pactos territoriales de empleo e insta a que los 60 proyectos propuestos por los Estados miembros se apliquen rápidamente."

1.2.4. La Cumbre Extraordinaria del Empleo de Luxemburgo y la EEE.

Pero el calendario de inicio de los Pactos Territoriales y Locales por el empleo ha presentado dilaciones en el tiempo debido a la lenta maduración de los mismos. En la comunicación de junio de 1997, solamente se indicaban las candidaturas de 14 países, siendo necesario un periodo de tiempo elevado para que las localidades, regiones o Estados miembros reunieran las condiciones necesarias para preparar los pactos, lo que provocó que no fuese presentada oficialmente a la prensa hasta noviembre de 1997, dándose el pistoletazo de salida a 89 pactos territoriales para el conjunto del territorio de la U.E.⁷⁰.

Un punto de inflexión supone la celebración de la Cumbre de Ámsterdam y la configuración del Tratado de Ámsterdam, 1997, puesto que se da un fuerte impulso a la

⁶⁹ En dicha declaración se insiste en: a) proseguir una estrategia macroeconómica de crecimiento económico y empleo, conectando políticas estructurales con políticas de empleo, b) impulsar los NYEs y el desarrollo local, c) mejorar la eficacia del mercado de trabajo invirtiendo en formación, d) adaptar los sistemas fiscales y de protección social para coadyuvar en la generación de empleo, e) desarrollar nuevos indicadores conjuntos de empleo y f) discriminar positivamente a grupos especial vulnerabilidad.

⁷⁰ Para mayor abundamiento "Segundo Informe intermedio relativo a los pactos territoriales por el empleo"

Estrategia de Essen sobre el empleo reconociéndose al empleo como *"un asunto de interés común"* para Europa y se configura la denominada Estrategia Europea de Empleo (EEE) reforzando la coordinación y concertación en esta materia.

Se determina la inclusión en el nuevo Tratado de un nuevo Capítulo sobre el empleo y se recogen una serie de aspectos en la Primera Parte de Principios tanto en los art. 2 , *"La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros."* y art. 3 *"Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará... (apartado i) el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo"*, que se dibuja en torno a cuatro pilares de actuación prioritaria con objetivos y principios de actuación.

Cuadro VII: Claves de la Estrategia Europea del Empleo (EEE)

LAS CLAVES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO
<p><i>Principales objetivos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseguir un alto nivel de empleo en la economía en general y en todos los colectivos del mercado laboral ▪ Sustituir la lucha pasiva contra el desempleo por la promoción de la empleabilidad y creación de empleo sostenidas ▪ Fomentar un nuevo planteamiento de la organización del trabajo, de modo que las empresas de la UE puedan hacer frente al cambio económico conciliando la seguridad y la adaptabilidad y permitiendo a los trabajadores participar en actividades de formación a lo largo de toda su vida ▪ Ofrecer marco de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para que todos puedan participar en él y acceder a un empleo.
<p><i>Principales principios de actuación:</i></p>

- Prioridad a las medidas preventivas y de la intervención rápida en la política de empleo. Se trata de ayudar a las personas antes de que pierdan su empleo o en el mismo momento, y no hacerlo cuando ya lleven cierto tiempo sin trabajo.
- Un nuevo modelo de gestión por objetivos. Los Estados miembros deben fijar objetivos concretos, en algunos casos a escala de la UE, como criterios de evaluación comparativa del éxito o fracaso de sus políticas de empleo
- Mecanismos anuales multilaterales para supervisar y evaluar los progresos de la estrategia. Los Estados miembros, junto con la Comisión, deben establecer mecanismos institucionales e indicadores comunes de empleo que permitan una evaluación comparativa y sistemática de su actuación
- Integración de la política de empleo en otras áreas de actuación. Las distintas políticas, a escala nacional o comunitaria, deben atender a su posible repercusión sobre el empleo
- Avance hacia un Pacto por el Empleo. La política de empleo no es responsabilidad única de los gobiernos: los interlocutores sociales, los agentes regionales y locales deben involucrarse a fondo en la consecución de los objetivos de empleo.

Fuente: Elaboración propia.

Igualmente se incorpora al texto del Tratado (articulado 136-143 del TCE) el Acuerdo sobre Política Social de 1992, mencionando expresamente la Carta Social de 1961, aprobada por el Consejo de Europa, y la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

Además se adopta el acuerdo político de no esperar a la entrada en vigor del Tratado (1 de mayo de 1.999) para poner en marcha el procedimiento estratégico por el empleo en Europa. (EEE)

A continuación recogemos la redacción del nuevo capítulo VIII sobre empleo incluido en el Tratado de la U.E.

Capitulo VIII: EMPLEO (art.125-130)

Art.125: Los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán,..., por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico,...

Art.126: 1.-Los estados miembros, mediante sus políticas de empleo, contribuirán al logro de los objetivos contemplados en el art.125...

2.-Teniendo en cuenta las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales, los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común...

Art.127: 1.- La Comunidad contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación de los estados miembros, así como apoyando, y en su caso, complementando sus respectivas actuaciones. Al hacerlo se respetarán las competencias de los Estados miembros.

2.-Al formular y aplicar las políticas y medidas comunitarias deberán tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo.

Art.128: 1.- El Consejo Europeo examinará anualmente la situación de empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión.

2.- Basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo previsto en el art.130. Elaborará anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo. Dichas orientaciones serán compatibles con las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto con el apartado 2 del artículo 99.

3.- Cada Estado miembro facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo, a la vista de las orientaciones referentes al empleo contempladas en el apartado 2.

4.- El Consejo, basándose en los informes a que se refiere el apartado 3 y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen.

5.- Sobre la base del resultado de dicho examen, el Consejo y la Comisión prepararán un informe anual conjunto para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Comunidad y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo.

Art.129: El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art.251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrá adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto.

Estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

Art.130: El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, creará un Comité de Empleo de carácter consultivo para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. Las tareas de dicho Comité serán las siguientes:

- supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad;

- elaborar, sin perjuicio de lo dispuesto en el art.207, dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa, y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo a las que se refiere el art.128.

Para llevar a cabo su mandato, el Comité deberá consultar a los interlocutores sociales. Cada uno de los Estados miembros y la Comisión designarán dos miembros del Comité.

Según el desarrollo del articulado podemos concluir que el entramado normativo consagra un proceso según el cual las políticas de empleo siguen siendo nacionales y estarán coordinadas desde la Comunidad, si bien se observa una nueva competencia de las instituciones comunitarias, consistente en examinar anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptar conclusiones al respecto. Una evaluación coordinada de políticas.

Además se dibuja un proceso complejo, que de forma cíclica y continua, incumbe a la mayoría de las instituciones comunitarias, iniciándose y finalizando el procedimiento anual en las conclusiones del Consejo Europeo.

Como consecuencia de esta importante iniciativa, y materializando una de las principales demandas de las organizaciones sindicales, tanto europeas como nacionales, en noviembre de 1997, se celebrará la Cumbre Extraordinario por el Empleo de Luxemburgo.

En dicha Cumbre se decide poner en marcha el ciclo anual de aplicación y supervisión de las políticas de empleo nacionales, que se ha dado en llamar proceso de Luxemburgo que supone un programa anual rotatorio de planificación, supervisión, examen y readaptación que tiene las siguientes fases:

- A principios de año, y conforme a una propuesta de la Comisión, el Consejo aprueba una serie de áreas prioritarias de actuación, las Directrices de empleo, que contienen objetivos concretos que deben cumplirse.
- Cada país elabora un plan nacional de acción (PNAE) donde se indican los métodos de aplicación de dichas directrices, debiendo participar una amplia gama de agentes: sindicatos, empresarios, autoridades locales y regionales...
- La Comisión y el Consejo examinan conjuntamente cada plan nacional de acción y presentan un informe conjunto de empleo al Consejo Europeo de diciembre. La Comisión también presenta una recomendación para revisar las Directrices de empleo del año siguiente y puede proponer nuevas medidas.
- Partiendo de las conclusiones del Consejo, se aprueba el conjunto de directrices para el año siguiente, pudiéndose formular recomendaciones nacionales específicas a propuesta de la Comisión.

La aplicación de los PNAEs significa la concreción de las directrices europeas para el empleo en las políticas nacionales. Además se ha establecido: a) un sistema de seguimiento basado en indicadores comunes, b) un proceso de revisión con la intención de identificar y c) conocer las medidas nacionales más efectivas.

En la Cumbre de Empleo de Luxemburgo se aprobaron las primeras 19 Directrices de empleo, correspondientes a 1998, basadas en cuatro pilares centrales de actuación prioritaria y que fijaban tres objetivos cuantitativos a escala de la UE que deberían cumplirse en el plazo de cinco años.

Los 4 pilares centrales son:

- Empleabilidad: asegurarse de que las personas adquieren las cualificaciones precisas para ocupar los puestos de trabajo
- Espíritu de empresa o política emprendedora: facilitar la creación de empresas y de empleo
- Adaptabilidad: concebir nuevos métodos de trabajo más flexibles que concilien la seguridad y la flexibilidad laborales.
- Igualdad de oportunidades: Igualdad de acceso al trabajo para hombre y mujer e igualdad de trato en el trabajo

Las directrices para el empleo fijadas para 1998 son las que a continuación se referencian.

Cuadro VIII: Directrices de la EEE, 1998

Directrices
<p>Pilar 1: Mejorar la capacidad de inserción profesional</p> <p>1 y 2 Combatir el desempleo juvenil y prevenir el paro de larga duración 3 Sustituir medidas pasivas por medidas activas 4 Se insta a los interlocutores sociales a llegar a acuerdos que favorezcan la empleabilidad 5 Desarrollar las posibilidades de formación permanente 6 Mejorar la eficacia de los sistemas escolares 7 Dotar a los jóvenes de mayor capacidad de adaptación creando o desarrollando sistemas de aprendizaje</p> <p>Pilar 2: Desarrollar el espíritu de empresa</p> <p>8 Reducir los costes generales y las cargas administrativas de las empresas, fundamentalmente las PYMEs 9 Fomentar el trabajo por cuenta propia y la creación de Pymes 10 Creación de puestos de trabajo a nivel local. Desarrollo de la Economía Social.</p>

<p>11 Régimen fiscal más favorable al empleo 12 Reducir los tipos de IVA sobre los servicios intensivos en M.O.</p> <p>Pilar 3: fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas</p> <p>13 Acuerdos para modernizar la organización del trabajo y de las formas de trabajo 14 Tipos de contratos más adaptables 15 Reconsiderar las trabas que dificultan la inversión en RR.HH y ofrecer incentivos fiscales o de otra índole para el desarrollo de la formación en la empresa.</p> <p>Pilar 4: Reforzar la política de igualdad de oportunidades</p> <p>16 Combatir la discriminación entre el hombre y la mujer 17 Conciliar la vida laboral y familiar 18 Reincorporación a la vida activa 19 Favorecer la inserción de los minusválidos en el trabajo.</p>

Fuente: Elaboración propia

Además se llegaron a acuerdos específicos sobre dotación de fondos para el desarrollo de la estrategia:

- Se aprobó un Programa Acción Especial de Ámsterdam (PASA) para el BEI, destinado a movilizar nuevas tecnologías y sectores y redes transeuropeas para las pymes, hasta el año 2.000, con 10.000 millones de euros.
- Se creó una nueva línea presupuestaria hacia pymes, como ayuda a la creación de empleo duradero: "Iniciativa Europea para el empleo", con 450 millones de euros hasta el 2.000.

Un hito relevante en la estrategia de reformas estructurales de las economías de los estados miembros de la UE se pondrá de manifiesto en el Consejo Europeo de Cardiff, celebrado en junio de 1998, en el que se pretende impulsar un diálogo macroeconómico más efectivo al compaginar reformas económicas estructurales con la estrategia europea para el empleo. La necesidad de mejorar la competitividad y el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales se fija como objetivo prioritario. La consolidación fiscal y los procesos de reforma económica son condiciones necesarias. Se establece la declaración sobre la *"Reforma económica y finanzas públicas saneadas: la base para el crecimiento, la prosperidad y el empleo"*.

En el Consejo Europeo de Viena, celebrado en diciembre de 1998 se presenta por primera vez el Informe conjunto sobre empleo y se confirman las Directrices para el empleo, incrementando su número a 22, recomendándose que la reforma del FSE se utilice para

fortalecer el apoyo a la estrategia para el empleo y la cualificación de los recursos humanos.

La celebración del Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999, significará un nuevo hito en la historia de la conformación de la política social comunitaria y por ende, para el diálogo social europeo.

En la resolución de la Presidencia de la Cumbre de Colonia se afirma que: *"la lucha contra el desempleo, excesivamente elevado, constituye el objetivo más importante de nuestra política económica y social"*.

En base a esta declaración y consecuencia de la estrategia definida en Essen se establece el *"Pacto Europeo para el Empleo"*, fruto de la estrategia coordinada para el empleo en Europa, donde se determina que *"elevar el nivel de empleo en el mercado único depende de la mejora de las condiciones macroeconómicas subyacentes, de la capacidad de empleo y de las cualificaciones de la población activa, del adecuado funcionamiento de los mercados y de la existencia de mercados eficaces y competitivos para las mercancías, servicios y capitales tanto en los Estados miembros como a escala comunitaria"*.

El pacto se fundamenta en tres pilares, con los que la UE está inscribiendo su política de incremento de empleo en una estrategia global de fortalecimiento del desarrollo dinámico de las economías de los Estados miembros.

Pilar 1: La estrategia coordinada para el empleo: el proceso de Luxemburgo

Desarrollo y mejor puesta en práctica de la estrategia coordinada de empleo para la mejora de la eficiencia de los mercados de trabajo mediante la mejora de las aptitudes para el empleo, del espíritu de empresa y de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, así como de la participación con iguales derechos de las mujeres en la actividad laboral.

Pilar 2: Reforma económica: Proceso de Cardiff

Amplia reforma y modernización de las estructuras para la mejora de la capacidad de innovación y de la eficacia de los mercados de bienes, de servicios y de capital.

Pilar 3: Diálogo macroeconómico: Proceso de Colonia

Coordinación de la política económica y mejora de las interacciones entre evolución de los salarios y política monetaria, presupuestaria y financiera mediante un diálogo

macroeconómico, para desencadenar una dinámica de crecimiento duradera y no inflacionista

1.2.5. La Cumbre de Lisboa y la nueva Agenda Social.

El Consejo Extraordinario de Lisboa, Cumbre de Lisboa 2000, reitera el compromiso de la UE por el crecimiento, el empleo y la cohesión social. Ante los cambios que se están produciendo como consecuencia de la revolución de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTCI) el paradigma de la creación de valor se está modificando. La sociedad informacional, la sociedad red y la sociedad del conocimiento son estadios que se superpondrán para determinar los nuevos procesos de generación de desarrollo económico sostenible⁷¹ y que reflejarán las características impulsoras del futuro próximo en la creación de riqueza y empleo. Para poder estar preparados, se determina un objetivo estratégico que queda plasmado en las Conclusiones de la Presidencia:

“convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”⁷²

Para alcanzar este objetivo se determina una estrategia global que requiere:

1. Preparar el paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento.
2. Modernizar el modelo social europeo⁷³ mediante la inversión en capital humano, luchando contra la exclusión social y la conformación de un estado activo del bienestar⁷⁴.

⁷¹ La dimensión medioambiental sería incorporada a la Estrategia de Lisboa a través del Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001.

⁷² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000.

⁷³ Para lo cual se plantean intervenciones en los siguientes marcos: a) adaptación de los sistemas educativos y de formación para toda la vida orientados hacia la sociedad del conocimiento a través de 3 enfoques (creación de centros de aprendizaje locales, la promoción de nuevas competencias básicas (TICs) y mayor transparencia de las cualificaciones), b) revisar a medio plazo la EEE (proceso de Luxemburgo) fijando como nuevo objetivo la elevación de la tasa de empleo del 61% (2000) hasta el 70% en el 2010 y aumentar el número de mujeres empleadas (que pase del 51% a más del 60% en 2010), c) la modernización de la protección social para lo que se encarga a un Grupo de Alto nivel, creado ad hoc, un estudio sobre la evolución de la protección social desde una perspectiva a largo plazo y d) promoción de la integración social generando un mejor conocimiento de esta realidad, promoviendo que los fondos estructurales incluyan iniciativas a la integración en acciones por el empleo, educación, formación, sanidad y vivienda.

⁷⁴ Para la modernización del modelo social europeo también se utilizará el enfoque coordinado consistente en la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social cuyos progresos deberán ser evaluados por la Comisión, y que finalizará en 2010 con la aprobación de la Estrategia 2020.

3. Aplicar medidas macroeconómicas que se alineen de manera coherente con los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia⁷⁵.

En la Cumbre de Lisboa se destaca la necesidad de implicar a los interlocutores sociales en el proceso iniciado en Luxemburgo. El diálogo social, la participación, el consenso son factores estratégicos en el desarrollo de las políticas de empleo. En el Informe presentado al Consejo sobre la evaluación y seguimiento del desarrollo de la EEE en los Estados miembros, para el caso de España, se pone de manifiesto que la participación de los agentes sociales en la elaboración, desarrollo y evaluación del PNAE, a través de la información y consulta actuales, debería reforzarse para establecer un mayor nivel de compromiso, no sólo en la elaboración del PNAE, sino en el seguimiento de su aplicación y desarrollo posterior. Mayor implicación que también debería implementarse en las Comunidades Autónomas.

En el Consejo Europeo de Santa María de Feira, 2000, se vuelve a enfatizar el papel de los agentes económicos y sociales. En las conclusiones de la Presidencia se deja constancia de

“la importancia de mantener un amplio debate político, la concertación social y el diálogo social”.

“El Consejo Europeo se congratula, más concretamente, de la declaración común presentada por los interlocutores sociales, en la que se exponen posturas constructivas sobre el trabajo temporal, el teletrabajo, la formación continua y disposiciones para la supervisión común de los cambios industriales.”

En el Consejo Europeo de Niza, 2000, se adoptará la Agenda de Política Social Europea hasta 2005, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, redactada por una Convención de carácter especial⁷⁶. Pero los posibles avances en el ámbito social que debían haber sido reflejados en el posterior texto del Tratado de Niza⁷⁷ quedaron en saco

⁷⁵ Objetivo para cuya consecución se introduce un nuevo “método abierto de coordinación a todos los niveles” cuya dirección estratégica pasará a ser responsabilidad directa del Consejo Europeo que cada primavera evaluará y determinará mandatos para alcanzar su eficaz cumplimiento.

⁷⁶ La aprobación de la Carta en aquel momento no tendría impacto legislativo. El 12 de diciembre de 2007, en Estrasburgo, antes de la firma del Tratado de Lisboa, se proclama una versión adaptada de la misma y ratificado el Tratado, la Carta se transforma en vinculante excepto para Polonia y Reino Unido; por la remisión al artículo 6 del Tratado de la UE, tras la reforma de Lisboa, se hace vinculante para todos los miembros excepto para República Checa y Reino Unido.

⁷⁷ Entró en vigor, una vez ratificado por los Estados miembros, el 1 de febrero de 2003.

roto; aunque es reseñable la creación de un Comité de Protección Social⁷⁸ para fomentar la cooperación en este ámbito entre los Estados miembros y la Comisión.

Cuadro IX: Caracterización de la Agenda de la Política Social Europea 2001-2005

Agenda de la Política Social Europea 2001-2005	
Orientación estratégica	Contenido
Lograr un mayor número y mayor calidad de puestos de trabajo	Alcanzar una tasa de empleo total del 70% y una tasa de empleo femenina del 60% en 2010 implementando la conciliación de la vida profesional y familiar.
Anticipación a los cambios en el entorno laboral	Mecanismo de la flexiseguridad ⁷⁹ o flexiguridad
Luchar contra las formas de exclusión y discriminación	Prevenir y erradicar la pobreza promoviendo la integración y participación en la vida económica y social

⁷⁸ Recurriendo al Método Abierto de Coordinación (MAC), proceso voluntario de cooperación política que se basa en establecer objetivos comunes y evaluar los avances hacia su consecución por medio de indicadores comunes, en los ámbitos de la inclusión social, la asistencia sanitaria y la asistencia a los enfermos crónicos, y las pensiones (MAC social) y que implica la participación de los interlocutores sociales, económicos y la sociedad civil.

⁷⁹ Una de las estrategias, determinantes para la Comisión Europea, a implementar en el ámbito del gobierno de las relaciones laborales en las sociedades postindustriales y dentro del nuevo escenario caracterizado por la globalización, la revolución de las NTIs y por procesos innovadores concatenados es la combinación de la flexibilidad con la seguridad. Se trata de un binomio que se presume se pueda convertir en la columna vertebral de un nuevo tiempo para las relaciones laborales determinadas en unos mercados de trabajo, de los países miembros de la UE, cada vez más integrados.

Según el documento "Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad" COM (2007) 359 final, la implicación activa de los agentes económicos y sociales será fundamental para garantizar que la herramienta genere beneficios compartidos.

Aunque el Comité Económico y Social Europeo, pone de manifiesto en un Dictamen ad hoc que la flexiseguridad:

1. Implica establecer un equilibrio entre los derechos y obligaciones de los empresarios y los trabajadores. Los interlocutores sociales debe protagonizar todos los debates en todos los niveles.
2. Que no está convenientemente definida, y que la Comisión debía haber recogido de manera más específica las aportaciones de los interlocutores sociales.
3. El ejemplo de la aplicación de la flexiseguridad en Dinamarca refleja el papel esencial representado por los interlocutores sociales y económicos.
4. La flexiseguridad debe formar parte del acervo de la negociación colectiva en todos los países miembros y no debe ser el resultado de una agenda descendente.
5. El debate en torno a la flexiseguridad debe entroncarse y formar parte de la hoja de ruta trazada en el ámbito y la esfera del diálogo social europeo.
6. La modernización de los sistemas de relaciones laborales y la negociación colectiva en los países miembros debe acompañar al debate sobre flexiseguridad.
7. Debe conformarse un marco jurídico nacional, caso de que no exista, al objeto de que los interlocutores sociales puedan negociar asuntos esenciales para el mercado de trabajo que permitan alcanzar un equilibrio socialmente aceptable entre flexibilidad y seguridad.

Modernizar la protección social	Adaptar los sistemas de protección social, equilibrio y sostenibilidad de los sistemas de provisión social y sostenibilidad y calidad de los sistemas sanitarios.
Igualdad entre hombres y mujeres	Plena participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida.
Reforzar la dimensión social de la ampliación y de las relaciones exteriores	Lograr una ampliación en condiciones de equilibrio, intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Fuente: elaboración propia.

A iniciativa de los agentes económicos y sociales europeos, en el Consejo Europeo de Laeken, 2001, se impulsará la creación de la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo que toma carta de naturaleza a través de la decisión del Consejo 2003/174/CE, sustituyendo al Comité Permanente de Empleo y cuya misión será permitir la consulta constante entre el Consejo, la Comisión y los agentes económicos y sociales, debiendo reunirse, al menos, una vez al año, obligatoriamente antes de los Consejos Europeos de primavera. Se crea así un órgano esencial en la consulta y el diálogo social europeo, en el que se debatirá y acordará en relación con la estrategia económica y social integrada, incluso, en la estrategia de desarrollo sostenible.

Se refuerza, pues, el papel de la concertación social europea de carácter tripartita, al respaldarse institucionalmente, reconociéndose una herramienta de primer nivel para alcanzar los retos planteados para la integración y conformación de la UE del siglo XXI.

También en la Cumbre de Laeken se acordará la conformación de una nueva Convención Europea, *Convención sobre el futuro de Europa*, plataforma conformada por 105 miembros titulares, que a modo de “protohombres”, y dirigidos por Valery Giscard D’Estaing, deberán preparar la estructura de una propuesta para un futuro tratado constitucional para la UE.

Los cuatro temas recogidos en la *Declaración sobre el futuro de Europa*, recogido en el Anexo del Tratado de Niza, serán los asuntos que se encargan revisar a la Convención:

- a) Reparto competencial entre la UE y los Estados miembros
- b) Simplificación de los Tratados
- c) Status de la Carta de los derechos fundamentales
- d) El papel de los Parlamentos nacionales en la futura arquitectura institucional de la UE

Aunque la Convención, una vez constituida tratará de llegar más allá.

Mediante un sistema de participación abierto, donde incluso la propia ciudadanía podrá formular propuestas, se pretenderá generar un conjunto de valores, misiones y objetivos que caracterizaran al modelo constitucional europeo. La UE debía ser más eficaz, transparente y democrática; y para ello se pretende alcanzar un texto único que sustituya al resto de Tratados existentes hasta el momento, donde se definan los valores, los objetivos fundamentales y las competencias de la UE así como su estructura institucional.

El documento resultante de la Convención fue firmado en octubre de 2004, y antes de entrar en vigor, en noviembre de 2006, debería ser ratificado por los 25 países miembros. Un proceso que se truncó ante la negativa de los referéndums promovidos en Francia y Holanda y que ha significado un punto de inflexión en el proceso de construcción política de la Unión, que todavía hoy no se ha recuperado.

El elemento sustancial, radical, que implicaba el proyecto de Constitución Europea era el reconocimiento de los derechos fundamentales a través del texto constitucional. Concretamente, la Carta de los Derechos Fundamentales, suscrita por los Estados, formaría parte del propio texto de la Constitución, lo que implicaría que la ciudadanía europea pasaría a primer plano, una reivindicación social de primer orden y que reequilibraría la estrategia en la construcción del sueño europeo, más centrado hasta ese momento en la base económica del proyecto europeo común.

Bajo el lema *“Una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos”* se publica la nueva Agenda Social de la Comisión, 2005, como segunda fase del enfoque iniciado a principios de la década y vigencia hasta 2010, que tiene un *“papel fundamental en la promoción de la dimensión social del crecimiento económico”* (Comisión Europea, 2005, pág. 1)⁸⁰.

Se persigue la modernización del modelo social europeo ante los cambios y retos⁸¹ existentes en este nuevo siglo para lo cual se requiere que la ciudadanía *“pueda confiar en su propia capacidad para gestionar esos cambios”*⁸². Para lo que se fijan dos prioridades: el empleo y la igualdad de oportunidades.

⁸⁰ Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social. Bruselas 9.02.2005, COM (2005) 33 final. Página 1

⁸¹ Los cambios que se intensificarán son una mayor competencia global, un mayor desarrollo tecnológico y un envejecimiento demográfico y los retos que deben superarse son los bajos índices de empleo, el paro, la pobreza, la desigualdad y la discriminación

⁸² En el documento la Comisión recuerda que *“Para poner en práctica la Agenda Social, la Unión Europea dispone de un abanico de instrumentos: la legislación, el diálogo social, los instrumentos financieros —sobre*

En el desarrollo del eje del empleo se fija el objetivo de conformar una nueva dinámica para las relaciones laborales y para ello se referencia la existencia de un derecho en plena evolución⁸³, el papel clave del diálogo social⁸⁴ y la promoción de la responsabilidad social de las empresas

En 2007 se creó un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) destinado a ayudar a los trabajadores despedidos como consecuencia de los cambios en los patrones del comercio mundial.

El Tratado de Lisboa⁸⁵, firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, permite seguir progresando en la consolidación de la dimensión social de la integración europea fortaleciendo el compromiso por el pleno empleo, el progreso social y la lucha contra la exclusión social.

El Tratado de la Unión Europea destaca ahora los objetivos sociales de la Unión, incluidos en el Artículo 2., apartado 3, mediante el siguiente texto:

3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

todo, el Fondo Social Europeo (FSE) y el programa Progress—, el «método abierto de coordinación», que respalda los esfuerzos de los Estados miembros por modernizar los sistemas de empleo y protección social, y el principio de integración («mainstreaming»). Se reforzarán los lazos entre el FSE y el marco político definido en la Agenda Social. El FSE concederá apoyo a las políticas de los Estados miembros que pongan en práctica las directrices y recomendaciones adoptadas en el marco de la estrategia europea de empleo (EEE), así como los objetivos en materia de inclusión social aprobados por la UE.”

⁸³Para lo cual la Comisión propone la fijación de un “Libro Verde sobre la evolución del Derecho del trabajo. En este Libro Verde, la Comisión analizará las actuales tendencias en materia de nuevos modelos de trabajo y el papel ante esta evolución del Derecho del trabajo para aportar un entorno más seguro y capaz de promover transiciones eficaces en el mercado de trabajo. El debate que este Libro Verde abrirá podrá llevar a proponer un abanico de medidas de modernización y simplificación de las normas actuales”

⁸⁴ Respetando la autonomía de los interlocutores sociales, la Comisión seguirá promoviendo el diálogo social europeo interprofesional y sectorial, en particular, con el refuerzo de su apoyo logístico y técnico y mediante consultas en virtud del artículo 138 del Tratado CE.

⁸⁵ Un Tratado de reforma cuya génesis se produce ante el fracaso de la Constitución Europea. Además del Tratado de Lisboa, también se modificará el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE) que pasa a denominarse (TFUE)

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adquiere el mismo valor jurídico que los Tratados en virtud del nuevo artículo 6, apartado 1, párrafo primero, del Tratado de la Unión Europea. Se reconocen los llamados “derechos de solidaridad” tales como el derecho de los trabajadores a ser informados y consultados y el derecho a negociaciones colectivas y a unas condiciones de trabajo justas y adecuadas, así como a seguridad y asistencia de carácter social.

En el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE) se introduce el principio de transversalidad de la dimensión social en los artículos 8 y 9 que deberá tenerse en cuenta en la definición y ejecución de las políticas, aunque la realidad, hasta ahora sea, que se prefiere seguir utilizando la vía de la acción coordinada frente a la “*hard law*”.

“En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana” (artículo 9).

1.2.6. La estrategia 2020 y el Pacto del Euro +.

El crecimiento integrador (fomentar una economía con elevados niveles de empleo que ofrezca cohesión social y territorial) es uno de los ámbitos prioritarios de la Estrategia Europa 2020⁸⁶, 2010, sucesora de la Estrategia de Lisboa. El objetivo que persigue esta nueva Estrategia es ayudar a la Unión Europea a salir fortalecida de la crisis económica mundial y a afrontar los retos de la próxima década (globalización económica, presión sobre los recursos naturales y envejecimiento de la población) a través del desarrollo de un nuevo programa de políticas de reformas estructurales , para las economías nacionales, coordinado a nivel europeo sobre activos como el mercado interior, la política común de mercado exterior y otras políticas de la UE. El objetivo es mejorar la competitividad de la UE, manteniendo su modelo de economía social de mercado y utilizando de manera mucho más eficiente sus recursos. La eficiencia comienza a aparecer como criterio político de primer nivel.

⁸⁶ Comunicación de la Comisión COM (2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010.

Cuadro X: Caracterización de la estrategia 2020

Objetivos de la Estrategia 2020⁸⁷
Garantizar el empleo al 75% de las personas de 20 a 64 años
Invertir el 3 % del PIB en I+D
Situar las emisiones de gases invernadero en un 20% (o incluso un 30%) por debajo de los niveles de 1990, generando el 20% las generaciones energéticas a partir de fuentes renovables y aumentar la eficacia energética en un 20%
Reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10% y lograr al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años hayan terminado sus estudios superiores
Reducir al menos en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ⁸⁸

Fuente: Elaboración propia a partir de COM (2010) 2020 final, de 30.03.2010.

Los estados miembros, junto con la Comisión, han determinado los principales ámbitos de actuación junto con las denominadas siete “iniciativas emblemáticas⁸⁹”:

- Unión por la innovación,
- Juventud en movimiento,
- una agenda digital para Europa,
- una Europa que utilice eficazmente los recursos,
- una política industrial para la era de la mundialización,
- una Agenda de nuevas cualificaciones y empleo y
- una plataforma contra la pobreza.

⁸⁷La nueva agenda estratégica de la Unión menciona por primera vez objetivos claros para su pilar social (el objetivo de rescatar del riesgo de pobreza a veinte millones de personas para 2020) junto con un compromiso renovado en pos de una meta ambiciosa en el ámbito del empleo (tasa de empleo del 75 % para el grupo de edad entre 20 y 64 años).

⁸⁸ La Comisión realiza un cálculo, debido a la inexistencia de estadísticas comparables entre los Estado miembros, de que en 2010 existen 120 millones de personas en Europa en riesgo de pobreza o exclusión social.

⁸⁹ De las siete iniciativas emblemáticas seleccionadas para contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, tres se enmarcan en el ámbito del empleo y los asuntos sociales: Agenda para nuevas cualificaciones y empleos, Juventud en movimiento y Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social

Desde la Comisión se defiende que la mayor interdependencia económica exige “una apuesta coordinada que incluya a los interlocutores sociales y a la sociedad civil”⁹⁰, para reestablecer la senda del crecimiento y la competitividad. Para ello se propone un nuevo paquete de reformas estructurales que deben proyectarse en el seno de los miembros de la UE y de manera simultánea para alcanzar:

1. Mayor coordinación de las políticas económicas nacionales, mediante la constitución del sistema de coordinación conocido como “Semestre Europeo”, que pretende, además de una mayor coordinación y control relativo a las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo a fin de detectar desequilibrios e incoherencias.

Trasladado a los Estados miembros el “*Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento*” realizado por la Comisión, los países miembros deben elaborar dos programas: Un programa nacional de reformas⁹¹, que se centra en indicadores referidos a la Estrategia y un programa de estabilidad o convergencia referido específicamente a los planes presupuestarios plurianuales; siendo evaluados ambos documentos en abril y sobre los cuales se formulan, por la Comisión, las recomendaciones a cada país, ratificadas por el Consejo Europeo de junio que tendrán un plazo de meses para ser alcanzadas por los gobiernos de los países miembros.

2. Evitar el déficit y aumentar la disciplina presupuestaria, al reconocerse la existencia de graves deficiencias en el sistema de gobernanza para la consolidación de la UEM, y que a partir de 2011 incluye sanciones progresivas dirigidas a los Estados miembros incumplidores que pueden alcanzar hasta el 0,5 % del PIB. En paralelo, los 17 países de la zona euro⁹² y 8 más, acordaron el denominado Pacto por el Euro, también conocido como Pacto Fiscal, cuyo objetivo es aumentar la disciplina y convergencia presupuestaria.
3. Vigilar los desequilibrios macroeconómicos, creándose un mecanismo de vigilancia denominado “*procedimiento de desequilibrio macroeconómico*” (PDM), utilizando un panel de control conformado por 11 indicadores económicos.

⁹⁰ Así lo afirma el Presidente de la Comisión, Barroso, en la introducción de la Comunicación donde se desarrolla la Estrategia 2020.

⁹¹ La elaboración del PNR incluye la consulta, por parte del Gobierno nacional a agentes económicos y sociales y a otras instituciones y organismos nacionales.

⁹² En 2015, son 19 países los que forman la zona euro. A saber: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

4. Lograr una mayor y mejor estabilidad financiera, donde además de una mayor regulación y supervisión, se ha constituido una herramienta fundamental denominada Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), dotado de 700.000 millones de €, que sustituye a dos mecanismos temporales anteriores: el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y que ha permitido mejorar la liquidez y capacidad de préstamo del sistema financiero europeo.
5. Impulsar el crecimiento y la creación de empleo⁹³, como base para poder seguir manteniendo el modelo de vida europeo como seña de identidad propia, para lo cual se requiere garantizar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

En este ámbito se circunscribe el *Pacto por el Crecimiento y el Empleo* que recoge las acciones a realizar por los Estados miembros y la Comisión, y donde se reconoce abiertamente que la estabilidad financiera es un requisito previo para el crecimiento, acordándose aumentar la capacidad de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en 120.000 millones de €.

6. Garantizar suficiencia financiera para Europa 2020, que debe quedar reflejado en el Marco Financiero Plurianual de la UE 2014-2020 y permitiendo que los fondos estructurales se utilicen por los Estados miembros al servicio de las reformas y la creación de empleo.
7. Fomentar la gobernanza económica y una participación amplia, que permite al Parlamento Europeo jugar un papel esencial de control en las decisiones tomadas por el Consejo y la Comisión impulsando la transparencia en la toma de decisiones y la dación de cuentas. La Estrategia Europa 2020 debe contar con la participación de sindicatos, empresas, organizaciones no gubernamentales y la propia ciudadanía ya que la estrategia se aplica, en aspectos relevantes, a nivel regional y local, con la participación de dichos agentes.

En febrero de 2011, Nicolás Sarkozy y Ángela Merkel, en representación del eje franco-alemán, anunciaron de manera conjunta la “receta” para la salida de la “era glacial” que tenía sumida a la UE en un shock económico financiero presupuestario de consecuencias desconocidas e inciertas. La crisis de la deuda soberana estaba llevando al abismo

⁹³ Desde 2010, el objetivo principal en materia de empleo y asuntos sociales de la Estrategia Europa 2020 ha servido como referencia para la evaluación comparativa de la Estrategia Europea de Empleo.

financiero a economías europeas como la española, y como consecuencia a una inestabilidad cronicada del euro. Proponían una hoja de ruta sustentada en: a) la limitación por Ley (vía rango constitucional) del endeudamiento de los Estados, b) el ajuste dinámico de la edad de jubilación en base a la pirámide poblacional, c) la ruptura de la indexación de la subida de los salarios al comportamiento de la inflación e indexarlos al comportamiento de la productividad y d) conformar un nuevo tipo de gravamen para el impuesto de sociedades.

Esta propuesta dual, a dos voces, es el embrión que dará como resultado, el 11 de marzo de 2011, *el Pacto del Euro*, en la Cumbre UE 15, a propuesta del Presidente de la Comisión Van Rompuy. Un pacto que se firmaría el 22 de marzo de 2011, con el nombre de *“Pacto por el Euro Plus. Refuerzo de la coordinación de la política económica en favor de la competitividad y la convergencia”* que pretende concretar acciones que frenen los problemas estructurales que desembocaron en la crisis del euro de 2010

El Pacto se inserta en el actual proceso de gobernanza económica europea, reforzando y completando la Estrategia 2020, el Pacto de Estabilidad y el Semestre Europeo.

Cuadro XI: Caracterización del Pacto Euro Plus

Factores	Contenido
Impulso de la competitividad	<p>Se evaluarán los avances sobre la base de la evolución de los salarios y la productividad y las necesidades de ajuste de la competitividad. Para evaluar si los salarios evolucionan de acuerdo con la productividad, se hará un seguimiento durante un periodo determinado de los costes laborales unitarios, comparándolos con la evolución en otros países de la zona del euro y en los principales socios comerciales comparables.</p> <p>Impulso de reformas respetando el diálogo social y las tradiciones en el ámbito laboral</p> <p>revisión de los acuerdos de fijación de salarios y, cuando sea necesario, del nivel de centralización del proceso de negociación y de los mecanismos de indexación, a la vez que se mantiene la autonomía de los interlocutores sociales en el proceso de negociación colectiva</p> <p>garantía de que la fijación de salarios en el sector público contribuye a los esfuerzos de competitividad en el sector privado (sin olvidar el importante efecto de referencia de los salarios del sector público).</p>

<p>Impulso del empleo</p>	<p>Evaluarán los avances sobre la base de los indicadores siguientes: índices de desempleo de larga duración y juvenil y tasas de actividad.</p> <p>Reformas</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ fomentar la "flexiseguridad", la reducción del trabajo no declarado y el aumento de la tasa de actividad ✓ educación permanente; ✓ reformas fiscales, tales como la reducción de la presión impositiva sobre las rentas del trabajo para lograr que trabajar resulte rentable, a la vez que se mantienen los ingresos fiscales globales, y adopción de medidas para facilitar la participación de una segunda persona empleada por hogar en la población activa.
<p>Incremento de la sostenibilidad de las finanzas públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La sostenibilidad de las pensiones, de la atención sanitaria y de las prestaciones sociales ✓ el ajuste del régimen de pensiones a la situación demográfica nacional, por ejemplo mediante el ajuste de la edad de jubilación efectiva a la esperanza de vida o mediante el incremento de la tasa de actividad; ✓ la limitación de los planes de jubilación anticipada y el uso de incentivos específicos para emplear a trabajadores de más edad (en especial en el tramo de edad de más de 55 años). <p>Las normas presupuestarias nacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros seleccionarán el instrumento jurídico nacional específico que se emplee, pero se cerciorarán de que posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco).
<p>Refuerzo de la estabilidad financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ establecer legislación nacional sobre resolución bancaria, respetando plenamente el acervo comunitario. ✓ efectuarán periódicamente pruebas rigurosas de resistencia bancaria, coordinadas a escala de la UE.

Fuente: elaboración propia

Además de los objetivos planteados, como ya hemos puesto de manifiesto, se reforzará la coordinación de la política tributaria. La coordinación pragmática de las políticas tributarias es un elemento necesario de una coordinación reforzada de las políticas económicas de la zona del euro para apoyar el saneamiento presupuestario y el crecimiento económico. El desarrollo de una base tributaria común del impuesto sobre sociedades podría ser una vía que, no incidiendo en los ingresos, asegure la coherencia

entre los sistemas tributarios nacionales y contribuya a la sostenibilidad fiscal y la competitividad de las empresas europeas.

El Consejo decide, igualmente, incorporar al artículo 136 del Tratado el siguiente párrafo:

"Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas".

Se establece un mecanismo de estabilidad permanente: el Mecanismo Europeo de Estabilidad⁹⁴ (MEDE) que se activará en caso de que sea necesario para la salvaguarda de la estabilidad financiera de la zona euro⁹⁵.

En enero de 2013, durante la celebración del Foro Económico Mundial de Davos, Angela Merkel, defendió la necesidad de impulsar un Pacto de Competitividad, donde defendía una mayor determinación y control coordinado de las hojas de ruta o programas nacionales llevados a cabo por los países miembros, a través de la firma de acuerdos bilaterales entre los países miembros y la CE, debido a la imperiosa necesidad de proceder a reformas económicas y políticas que permitan impulsar la competitividad⁹⁶.

Su propuesta, entendida como un intento de armonización de las medidas de política económica tendentes a promover la competitividad de las economías de los Estados miembros es una suerte de sistema organizado en base a una herramienta financiera que haría las veces de incentivo para llevar a cabo las reformas y cumplir los elementos pactados, semejante a la utilizada en los procesos de rescate producidos en los países de Portugal o Grecia, aunque en este caso, los cuentadantes, el Estado firmante, se tendría que enfrentar al control llevado a cabo por la Comisión y el propio Consejo Europeo⁹⁷.

Como podemos observar el diálogo social en la UE, en estos tiempos de crisis, ha estado caracterizado por la inestabilidad económica, laboral y social, lo que explica el interés de

⁹⁴ Desde ciertas instancias se pretende identificar el MEDE con el embrión de una futura Agencia Europea de Deuda o un Tesoro Europeo, puesto que tiene capacidad para comprar deuda de los Estados miembros en el mercado primario y para rescatar entidades financieras, aunque se nutra de las aportaciones de capital de los propios Estados, lo que lo define como un organismo intergubernamental cuya finalidad es la estabilización de los mercados financieros y de deuda, mediante la ayuda financiera a los Estados miembros bajo severas condiciones en términos de ajuste fiscal

⁹⁵ Son conocidas las activaciones del MEDE para el caso de Irlanda, Portugal, España y Grecia.

⁹⁶

⁹⁷ Una especie de "troika para todos" extendiendo el sistema de control aplicado a los países que han solicitado el rescate.

la Comisión Europea por fortalecer y potenciar el diálogo social, a pesar de la falta de resultados en este tiempo.

En este sentido es necesario señalar la comunicación de la Comisión Europea “Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria” (2013) que tuvo como respuesta un informe tripartito de los representantes CES, BUSINESS EUROPE, CEEP y UEAPME, en forma de declaración: *“Social partner involvement in european economic governance”* donde señalaban claramente la necesidad de reforzar un diálogo social efectivo en el ámbito de la gobernanza económica europea (GEE).

En la primavera de 2013, a petición de la propia A. Merkel, como impulsora principal del proyecto, se reunió la Mesa Redonda Europea de Industriales⁹⁸, directores ejecutivos de grandes corporaciones, solicitándose que se conformase un grupo de trabajo sobre competitividad, que emitiría un informe⁹⁹.

Las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, sistematizan la herramienta con la que se pretende articular el Pacto de Competitividad, las denominadas *“Asociaciones para el crecimiento, el empleo y la competitividad”*. Las asociaciones basadas en un sistema de acuerdos contractuales mutuamente convenidos con los mecanismos de solidaridad asociados contribuirían a facilitar y apoyar políticas correctas antes de que los países se enfrenten con graves dificultades económicas.

Este sistema se integraría en el Semestre Europeo, estaría abierto a la participación de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro y sería plenamente compatible con el mercado único en todos sus aspectos. Se aplicaría a todos los Estados miembros de la zona del euro, excepto a aquellos que estén sometidos a programas de ajuste macroeconómico.

Los acuerdos contractuales mutuamente convenidos cubrirían un amplio espectro de políticas y medidas que favorezcan el crecimiento y el empleo, incluidos el funcionamiento de los mercados laborales y de bienes, la eficiencia del sector público, así como la investigación e innovación, la educación y la formación profesional, el empleo y la integración social.

⁹⁸ European Round Table of Industrialists (ERT), asociación que reúne a las 50 principales empresas industriales europeas.

⁹⁹ A mayor abundamiento, la lectura del artículo de Antonio Brufau presidente de Repsol y miembro español de la European Round Table of Industrialists (ERT), en el periódico El País, bajo el título: “Una nueva etapa para Europa”, publicado el 1/06/14, http://economia.elpais.com/economia/2014/05/30/actualidad/1401461467_065443.html

Reflejarían las prioridades de la política económica definidas en el análisis común del Consejo Europeo acerca de la situación económica en los Estados miembros y en la zona del euro y tendrían en cuenta las recomendaciones específicas por países.

El sistema de asociaciones incluiría los mecanismos de solidaridad asociados que ofrezcan apoyo, en su caso, a los Estados miembros que suscriban los acuerdos contractuales mutuamente convenidos, apoyando de este modo la inversión en políticas que favorezcan el crecimiento y el empleo.

La Comisión Europea¹⁰⁰ lanzó el 5 de mayo de 2014 una consulta pública sobre la revisión a medio plazo que quiere hacer sobre la Estrategia “Europa 2020”, el programa de reformas a diez años vista de la Unión Europea para lograr un crecimiento económico inteligente, sostenible e inclusivo.

En junio de 2014, representantes sindicales de 17 países europeos¹⁰¹ firmaron en Tesalónica, una Declaración de apoyo al diálogo social, manifestando su absoluto desacuerdo con la propuesta de recortar su intervención en la organización de la formación para el empleo.

Un hecho que dejaba entrever cómo los objetivos de consolidación fiscal y coordinación de las políticas económicas, junto con las políticas de austeridad, ya sea en forma de recortes o contrarreformas, estaban provocando, a juicio de las organizaciones sindicales una reducción sin precedentes en la provisión del bienestar así como recortes en los servicios públicos y las pensiones.

Pero el mayor conflicto se producirá en los escasos resultados que en términos de empleo y crecimiento económico estaban produciendo las políticas generadas por el sistema de gobernanza económica europea.

Ello vendrá a promover una mayor intensidad en la reivindicación conjunta de promover una superior participación de los interlocutores sociales como en la generación de un cuadro de indicadores de empleo y sociales que contribuyan a recuperar la dimensión social perdida de la UEM y del Semestre Europeo. (UGT (2014)) Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales.

¹⁰⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Preparar la revisión de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM(2014) 130 final Anexos de 1 a 3, Bruselas, 5.3.2014

¹⁰¹ Chipre, Malta, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido, Bélgica, Francia, Italia, España, Eslovaquia, Lituania, Estonia, Letonia, Rumanía, República Checa y Grecia

La situación se podría describir como la existencia de un fortalecimiento del papel del diálogo social europeo sobre el papel, a nivel formal, pero su cada vez mayor debilitamiento a nivel práctico.

*Capítulo 3 EL DIÁLOGO Y LA
CONCERTACIÓN SOCIAL EN
ESPAÑA*

Capítulo 3. El diálogo y la concertación social en España

1.3.1. La Transición y los Pactos de la Moncloa: un momento histórico (Etapa I).

La transición del Régimen Franquista a la democracia de 1978 significó, para el caso español, construir de manera negociada y consensuada el nuevo sistema democrático; toda vez que se requería un compromiso de fidelidad con la recién nacida Constitución y con la monarquía parlamentaria.

En la gran mayoría de estudios realizados desde distintas disciplinas (política, legal, laboral, económica o social) que abordan el proceso de transición español se incorpora una reflexión, que se podría resumir, como punto de partida inicial: ha sido la voluntad de las partes políticas negociadoras junto con la base social existente (que solicitaba esta nueva sociedad democrática) la que ha permitido alcanzar un principio mínimo, unos pilares asumibles a través del diálogo y el acuerdo¹⁰², con los que poder convivir en libertad desde el respeto y la palabra. Desde el diálogo.

Esa circunstancia no deja de ser paradójica sobre todo si tenemos en cuenta las posiciones políticas enfrentadas, distantes y para muchos irreconciliables, pero la realidad española de finales de la década de 1970 fue tozuda. Casi todo en el plano político internacional, en la economía mundial, en la fijación de los precios energéticos, en destrucción de empleo, en los procesos de reconversión industrial hacia que, realmente fuera dificultoso el acercamiento de posturas; pero, al mismo, tiempo se era consciente de que el coste social y económico de no hacerlo se trasladaría de manera negativa al presente y a un futuro incierto para España en el plano político, económico y social.

Es, pues, esa necesidad de superar una situación anclada en el pasado junto con la exigencia de alcanzar un modelo de convivencia de libertad y paz, basado en un Estado social y democrático de Derecho, lo que permite el resultado positivo del Referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978 para la Constitución Española. En paralelo el dinamismo del diálogo entre los actores se presenta como mejor herramienta para la

¹⁰² Un ejemplo de este requerimiento de diálogo y acuerdo en el plano sindical es como el 22 de julio de 1976 los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras (CCOO) y Unión Sindical Obrera (USO) crean la Coordinadora de Organizaciones Sindicales (COS) con la finalidad de conseguir la unidad de acción en todo el Estado español entre las organizaciones sindicales que la integran en apoyo de las libertades y la democracia.

resolución de conflictos y la determinación de cuestiones estratégicas para la conformación del modelo de desarrollo socioeconómico.

El proceso de transición política coincide con un cambio de paradigma económico, el modelo productivo basado en un precio de energía barato se volatiliza y, como consecuencia, surge la necesidad de adaptación de las estructuras económicas y sociales que caracterizaban la formación de las sociedades democráticas avanzadas de los países de la OCDE¹⁰³. En España, pues, coinciden en el tiempo ambas necesidades: cambio y adaptación de un nuevo sistema político, la transición política, que se debatirá entre el reformismo y el rupturismo, y la necesidad, también perentoria, de transición económica.

Ante dicha circunstancia, y reconocido por los países de nuestro entorno, la herramienta que se acreditó, como diferencial y determinante, fue la búsqueda de un amplio consenso; poniendo en valor el principio de cooperación entre agentes y el mecanismo del diálogo como motor de cambio. La tendencia a la colaboración de los diferentes grupos y agentes se intensificó durante el proceso. *“Si antes se necesitaban para salir del franquismo, ahora había que edificar la democracia. La política de pactos y de consenso aparecía, una vez más como producto de la situación histórica”* (Del Águila, 1982, pág. 114).

En aquel entonces, se veía con buenos ojos cualquier negociación que permitiera fijar una política económica que lograra anclar la paz social al tiempo que existía un temor fundado en las posibilidades de involución del proceso democrático. Sería la negociación y no el enfrentamiento la táctica para salvar a la naciente democracia. (*Ibidem*, pág. 115)

Pero la agenda de necesidades y requerimientos a llevar a cabo en el plano socioeconómico, conlleva una importante nómina de ajustes que exigían grandes esfuerzos para toda la ciudadanía, con especial incidencia en los colectivos sociales más desfavorecidos. Se buscaría una estrategia política determinada por un tándem o binomio al ofrecer ajuste económico macro y micro junto con la conformación de una red de resistencia social desde el ámbito del sector público (de la mano de la implementación de un incipiente estado del bienestar democrático).

¹⁰³ Expresión de ese cambio de paradigma queda reflejada en el informe encargado por el Club de Roma y publicado en 1972, bajo el nombre de *Los límites del crecimiento* (D.L. Meadows et al.).

Para poder respaldar el diálogo y la concertación social se requería la presencia legitimada de los agentes económicos y sociales¹⁰⁴. Era necesario que se cortocircuitasen los lazos con la historia reciente y que se reconociese el compromiso y el trabajo por haber consolidado las libertades en España. Los primeros pasos son necesarios e importantes. La legalización y regulación de la huelga y de los sindicatos democráticos, prohibidos en el periodo de la dictadura franquista, se produce correlativamente con la publicación del Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo y con la Ley 19/1977, de 1 de abril, reguladora de la asociación sindical.

El marco referencial que establece la Constitución Española de 1978¹⁰⁵, para la normalización tipológica del sistema democrático español recién nacido, es el de *“Estado social y democrático de Derecho”*, otorgándosele un papel determinante al ámbito social.

No en vano, es en el Título Preliminar de la Constitución Española, artículo 7, donde se hace mención a los sindicatos y asociaciones empresariales como organizaciones que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses que les son propios ,como expresión de la libertad de sus representados, bajo una estructura interna y funcionamiento democráticos.

Por tanto, es la Constitución Española de 1978 el marco que da carta de naturaleza al diálogo social en base al tratamiento que se realiza en la misma de los agentes económicos y sociales.

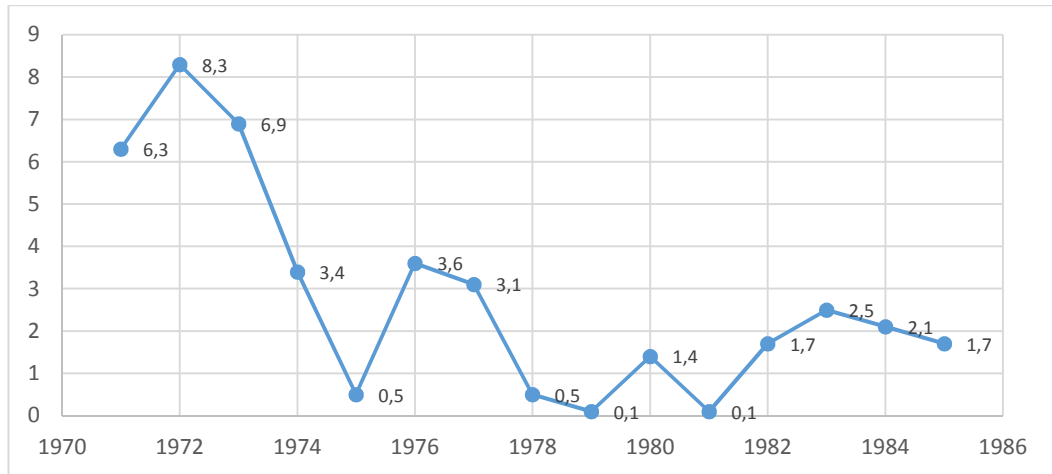
El proceso de institucionalización de los agentes económicos y sociales es básico para la consolidación democrática y económica, ya que el requerimiento de la legitimidad del nuevo y emergente orden democrático se agudiza como consecuencia de la mala

¹⁰⁴ Aunque la autoridad moral y el reconocimiento social se había otorgado por la sociedad a los agentes sociales como organizaciones luchadoras por la democracia se requería el necesario reconocimiento constitucional y normativo.

¹⁰⁵ La Constitución Española aprobada en las Cortes por el 87,87 % de los votos emitidos el 31 de octubre de 1978; en Referéndum Nacional el 6 de diciembre de 1978; sancionada por el Rey el 27 de diciembre de 1978 y publicada en el BOE el 29 de diciembre de 1978 supuso una clara ruptura con el régimen anterior.

situación económica (Oliet, La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio, 2004).

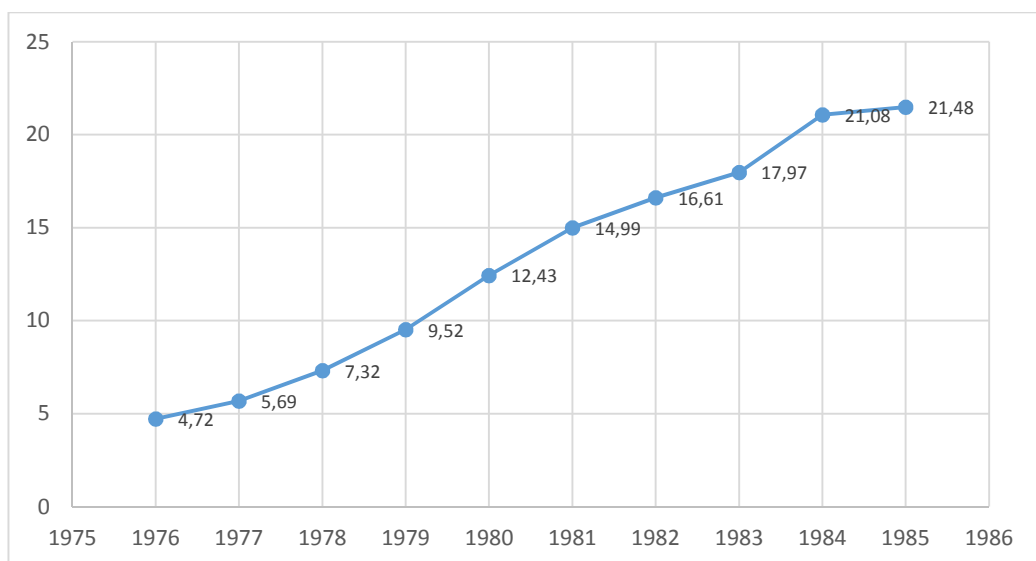
Gráfica III: Variación Anual del PIB (IV T) 1971-1985, España



Fuente: Elaboración propia a partir de INE

Una realidad económica que, para el caso de España, se agrava al existir una “*crisis diferencial*” (Pérez J. , 2009, pág. 45) basada en cuatro aspectos fundamentales: a) una mayor dependencia del petróleo que otras economías, b) la crisis del sistema de relaciones laborales franquista, c) la existencia de deficiencias estructurales de la economía española y d) la coincidencia de la crisis económica con la crisis política.

Gráfica IV: Tasa de Paro (IV T) EPA 1976-1985, España



Fuente: Elaboración propia a partir de INE

La Constitución Española (C.E.), como otras, no deja de ser fruto del diálogo, la negociación y el consenso. Pero esa cultura de superación de posiciones subjetivas para alcanzar una mirada en un horizonte compartido es lo que pone en valor el resultado final de dicha herramienta. Se trata, pues, de querer lograr acuerdo en beneficio de todos superando las posiciones y propuestas de partida.

La construcción y desarrollo de la España democrática se caracteriza pues por ese diálogo. Un diálogo que exige distintos planos y frentes, ya que hay que construir un nuevo marco constitucional, un nuevo sistema parlamentario, una nueva conformación administrativa del Estado, un nuevo sistema de relaciones industriales y laborales, derechos colectivos e individuales,.... Un diálogo general del que también es expresión el modelo de diálogo y concertación social español.

Han sido los observadores foráneos y analistas extranjeros los que han señalado el diálogo social y sus frutos como una herramienta necesaria y oportuna dándole así mayor cualificación y renombre. Además de significar una acción colectiva novedosa y positiva en una historia de España jalonada por conflictos, dualidades y divisiones se planteaba como modelo para la conformación de resolución de conflictos en el plano socioeconómico.

Aunque no han faltado comentarios y valoraciones a favor, casi siempre, provenientes de los interlocutores de la patronal o de los sindicatos negociadores: *“La importancia y el valor que tiene actualmente el Diálogo Social en España difícilmente puede entenderse sin tener en cuenta la historia, más o menos reciente, de nuestro país”* (Ferrer, Fundamentos del Diálogo Social: actores, mecanismos y herramientas., 2008, pág. 47).

Como defienden O’Donnell y Schmitter, en González y Luque (2014, pág.85), la incorporación de los agentes económicos y sociales a la esfera decisional pública contribuyó al afianzamiento democrático, el encauzamiento del conflicto industrial y la estabilización de los propios actores

A continuación trataremos de sintetizar la expresión de ese diálogo social en la historia reciente de España bajo el convencimiento de es el criterio histórico /temporal el que nos permite una mejor comprensión del fenómeno.

En este sentido cabe reseñar como en la literatura analizada se proponen diferentes y variadas periodificaciones del sistema de diálogo social español¹⁰⁶ a la vez que se mantiene una hipótesis compartida por este investigador, que viene a describir el proceso de diálogo y concertación social español como no lineal, no uniforme, fragmentado.

No podemos obviar la situación socioeconómica que se estaba viviendo en España en estas fechas. En concreto, en 1977, el año de las primeras elecciones democráticas, celebradas el 15 de junio de 1977, la inflación alcanza un 42 %.

Un primer intento de diálogo social o un acercamiento al mismo, aunque no concluyó en la ratificación del documento por parte de los interlocutores socioeconómicos, fueron los conocidos como Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de octubre de 1977 y vigentes en 1978. Acuerdo de índole político en la esfera económica y social que aunque no dispuso de la ratificación formal de los agentes económicos y sociales sí contó con su aprobación tácita.

En términos generales el contexto en el que se inician los procesos de negociación, diálogo y acuerdo son determinantes, y tras las elecciones celebradas el 15 de junio de 1977, dicha cuestión no iba a ser una excepción. Conformado el Gobierno sostenido por UCD, sin mayoría absoluta, el Presidente Adolfo Suárez requiere, ante la situación de crisis económica, de consenso para la determinación de la política económica.

Aunque hubo contactos con los agentes económicos y sociales¹⁰⁷, finalmente primaría el pacto político, ante la necesidad primordial de consolidar la democracia. Bien es verdad que existían elementos objetivos que dificultaban seriamente la conformación de un plantel de agentes negociadores legitimados: las organizaciones empresariales (Confederación Española de Organizaciones Empresariales, CEOE, y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, CEPYME) no estaban constituidas, los sindicatos democráticos, recién legalizados, requerían establecer su hegemonía en el ámbito sindical y su competencia se imponía ante la posibilidad de una visión compartida a nivel propositivo¹⁰⁸, la acreditación de la afiliación era testimonial y las primeras elecciones sindicales democráticas se realizaron en el periodo del 16 de enero al 6 de febrero de 1978.

¹⁰⁶ *Inter alias* Pérez (2009); Molina (2011); Gutiérrez (2008); Oliet (2004); Palomeque (2009); González y Luque Balbona (2014)

¹⁰⁷ En julio de 1977 se producen contactos entre el Gobierno de Suárez y los agentes sociales para tratar un posible acuerdo social.

¹⁰⁸ A pesar de haber acordado la conformación de la Candidatura de Organizaciones Sindicales (COS)

El origen del contenido de los Pactos de la Moncloa se encuentra en los informes realizados por el equipo de economistas liderados por Fuentes Quintana que finalmente se materializaría en el denominado *Programa de Saneamiento y Reforma Económica de 1977*.

La inexistencia final de pacto social *ex ante* se justifica en base a la falta de institucionalización de los agentes económicos y sociales (Oliet, *La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio*, 2004, pág. 89), aunque el interés se fundamentaba en poder alcanzar una distribución equitativa de los sacrificios ante la crisis económica.

Aunque los Pactos fueron negociados fuera del espacio del Congreso, finalmente se firmaron, en el Congreso de los Diputados, el 25 de octubre de 1977, por todos los representantes de los partidos políticos, aprobándose su contenido en forma de moción por el Pleno de 27 de octubre.

Resulta conveniente referenciar el contenido de los Pactos de la Moncloa ya que se pone de manifiesto la existencia de un contenido económico y social evidente aunque los objetivos básicos fueran la lucha contra la inflación y la introducción de reformas estructurales.

Cuadro XII: Contenido de los Pactos de la Moncloa

Medidas	Objetivos específicos	Ámbitos de acción
Corto plazo. Coyuntura. Política de demanda anticíclica	Reducción inflación, reducción déficit exterior, reducción déficit público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fiscal ✓ Monetario y cambiario ✓ Precios y rentas ✓ Empleo
Largo Plazo. Reformas estructurales	Adaptación al nuevo paradigma económico	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fiscal¹⁰⁹ ✓ Educativas ✓ Urbanismo y suelo ✓ Vivienda ✓ Reforma Seguridad Social ✓ Financieras ✓ Energéticas ✓ Agrarias ✓ Comercialización

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de los Pactos de la Moncloa

¹⁰⁹ La única medida que se desarrollaría en el ámbito estructural, en el horizonte temporal marcado fue la conformación de un impuesto de renta de las personas físicas

Mientras que las medidas estructurales a largo plazo tuvieron un resultado desconocido, justificado por su inaplicación por parte del Gobierno de UCD, ante su débil estabilidad política, las medidas a corto plazo sí tuvieron resultados conocidos. Especialmente el marco regulador fijado en torno a la política de rentas para el control de la inflación; aunque el planteamiento que finalmente se impuso, aplicar la retroactividad tal y como se recogió en el Decreto Ley sobre aplicación de las limitaciones salariales de los acuerdos de la Moncloa, tuvo un importante rechazo sindical¹¹⁰ e incluso político.

La fuerte vinculación ideológica y política de los principales sindicatos, UGT y CCOO, con las organizaciones políticas de referencia, PSOE y PCE, los convierten en el proceso de transición en herramientas fundamentales, correas de transmisión, de posicionamientos activos, estrategias y propuestas de sus organizaciones políticas hermanas. Ello tiene su reflejo en la complejidad de la relación sindical que se establece entre ambos agentes. A pesar de firmar el Acuerdo de Unidad de Acción, el 27 de diciembre de 1978, como podremos comprobar en las próximas páginas, las primeras expresiones de diálogo y concertación social implicaron el alejamiento sindical y la fractura de un posicionamiento inicial convergente.

En el momento crucial de la historia de España y llevando a gala su conformación como sindicatos de clase, frente al sindicalismo amarillo o corporativo, demuestran que su interés no sólo se centra en el ámbito económico y social, sino en el político con mayúsculas. La oportunidad de apoyar políticas de Estado tendentes a la consagración de la democracia y el régimen constitucional les permitirá entrar en un juego institucional que les reportará un activo sindical de primer orden.

Para algunos autores, como afirma Hall (1991)¹¹¹, la institucionalización sindical permite influencia política así como el desarrollo organizativo vía legitimación y transferencia de recursos.

Oliet Palá (2004) mantiene una tesis dominante, en este sentido, aceptada por la Academia y que ha sido punto de inicio de numerosos estudios e investigaciones realizadas sobre la realidad del proceso, al afirmar que la concertación social es entendida

¹¹⁰ Rechazo unánime a la retroactividad del Pacto de la Moncloa. EL PAIS. 25.11.77
http://elpais.com/diario/1977/11/25/economia/249260414_850215.html (27.03.2015)

¹¹¹ Hall, P.A. (1991), "El impacto de la dinámica política y social sobre la evolución de la política económica en Gran Bretaña y Francia", Espina, A. (coord.) Concertación Social, neocorporatismo y democracia, Madrid, Ministerio de trabajo y Seguridad Social, páginas 119-160. Página 159.

por los sindicatos como un proceso de intercambio, donde ellos han obtenido capacidad y representación institucional así como fortalecimiento organizacional

Pero los Pactos de la Moncloa tuvieron una vida corta, ya que en 1979 no se renovaron. La principal motivación se explica en clave electoralista, puesto que ese año se celebraban elecciones municipales que significaban la puesta de largo para la mayoría de fuerzas políticas.

Como hemos referido, en dichos Pactos (sancionados por los partidos políticos) hubo interés político por la firma de las fuerzas empresariales y sindicales, si bien no fueron finalmente sancionados por estos. Los motivos por los cuales se produjo esta negativa se sustentan en las siguientes reflexiones:

1. Los agentes sociales consideraban que el pacto político exigía actores políticos. El campo de acción no era propio.
2. No prestan su conformidad al contenido de alguno de los 109 puntos que lo conforman al tiempo que muestran su desacuerdo con la inexistencia de un sistema de seguimiento.
3. El coste interno, en sus estructuras recién constituidas, tendría un impacto negativo, toda vez que aceptaban medidas duras para los trabajadores sin el refrendo y la representatividad social necesaria.
4. El principio de representatividad es muy valorado en el seno de las organizaciones sindicales democráticas como contraposición al criterio corporativista y vertical del anterior Régimen. En aquellos momentos, necesitaban conocer su representatividad, lo que implicaba en primera instancia un proceso de elecciones sindicales para conocer y medir el mapa sindical en España.
5. Por otra parte, era necesario disponer de legislación adaptada al futuro marco constitucional para llevar a cabo este proceso. Se trataba de una prioridad, al ser este el campo de juego donde se moverán los actores principales de las relaciones laborales; para lo cual se considera que es necesario fortalecer los siguientes principios:
 - El principio de representatividad
 - El principio de autonomía colectiva.

Es precisamente en base a esta circunstancia que prefieren consolidar el marco social.

6. Necesitan reconstruir sus estructuras organizativas al tiempo que adaptarlas al tejido productivo español y a la futura España de las Autonomías. Elemento de vital importancia si tenemos en cuenta que se pasa de un modelo centralizado de negociación a un modelo abierto donde es posible el diálogo y la concertación al amparo de distintas esferas que conforman el Estado Social y Democrático de Derecho en que se constituye España.

Podemos aceptar, entonces, que son los Pactos de la Moncloa los que abren la puerta y asientan una cultura de diálogo entre el gobierno y los agentes económicos y sociales conformando lo que, con el tiempo, ha sido seña identitaria del marco institucional de las relaciones laborales en España.

Pero la primera expresión estricta de un acuerdo de diálogo social, de carácter bipartito, la tenemos con la firma, en Madrid el 10 de julio de 1979, del Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) celebrado entre UGT y CEOE. Un pacto no suscrito por CCOO al reivindicar un acuerdo de mayor duración y de amplio contenido político.

Calificación que no es compartida por Pérez Infante (2009) quien defiende que no debe entenderse como acuerdo de diálogo social al uso, ya que su contenido es más cercano a una declaración de intereses y recomendaciones sobre el marco de relaciones laborales y el futuro Estatuto de los Trabajadores, no incluyendo medidas o acciones concretas, a pesar de que la mayoría de la literatura existente sea partidaria de reconocerlo como la primera expresión del diálogo social democrático en España desarrollado por agentes económicos y sociales (pág.49)

Si bien no fue objeto de publicación oficial, debido a su naturaleza compleja y a la atipicidad jurídica en un marco normativo anterior al Estatuto de los Trabajadores, sancionado en 1980, sí se viene considerando, por la doctrina y por los firmantes, como la primera expresión estricta de su género.

Las ideas principales recogidas en el acuerdo versan sobre el posicionamiento de los agentes sobre el proyecto de Ley del Estatuto de los Trabajadores¹¹², aprobado en marzo de 1980.

¹¹² La nueva Ley del Estatuto de los Trabajadores de marzo de 1980, incorpora un importante reflejo de las consideraciones del ABI, entre las que destacan los principios rectores de la negociación colectiva (NC) que

La acción propositiva del ABI se sustenta en el principio de autonomía colectiva de las partes y la sistematización de la negociación colectiva (NC), en el siguiente sentido:

- Naturaleza y estructura de la NC
- Supresión del arbitraje y autorización obligatorios del Gobierno en los convenios colectivos
- Representatividad y legitimidad para la negociación colectiva
- Alternativas a los expedientes de regulación de empleo.

El ABI se caracteriza por suponer la afirmación del principio de autonomía otorgado a los interlocutores económicos y sociales en el terreno competencial propio: las relaciones colectivas otorgándole un papel fundamental al desarrollo de la negociación colectiva. En el contenido del acuerdo además de sistematizar las distintas expresiones de representación y unidades de negociación, se plantean posibles alternativas ante situaciones de reestructuración y de emergencia en el seno de las empresas, se indica la necesidad de clarificar el sistema de seguridad social y se establecen recomendaciones en lo relativo a negociación salarial en un marco de espiral inflacionista.

Finalizando la vigencia del Acuerdo, la UGT propone un nuevo pacto entre los agentes económicos y sociales pero de mayor amplitud y envergadura. Pero la competencia sindical existente entre CCOO y UGT, por hacerse valedores del amplio espectro de representación sindical en disputa, junto con la denuncia de CCOO por incumplimiento de los Pactos de la Moncloa, justifica de nuevo su resistencia al acuerdo que, finalmente, se rubrica el 5 de enero de 1980, con el nombre de Acuerdo Marco Interconfederal para la Negociación Colectiva (AMI), entre UGT y CEOE¹¹³.

Los firmantes lo explicitan como continuidad del anterior acuerdo de diálogo social bilateral, ante la

*“urgente necesidad de establecer una nueva dinámica en las relaciones laborales acorde con la democracia...sentando con ello unas bases sólidas para el desarrollo económico y social de nuestro país”*¹¹⁴

emanan del artículo 37 CE y que son: a) el carácter vinculante de la NC, b) eficacia general automática, c) prórroga automática, d) necesidad de cumplir unas condiciones exigibles para legitimar a los interlocutores sociales que negocian y suscriben (condición de sindicatos más representativos)

¹¹³ Al que posteriormente se uniría la Unión Sindical Obrera. La Resolución del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación (IMAC) de 11 de enero de 1980 (BOE 14) acuerda la publicación oficial del AMI.

¹¹⁴ Texto incluido en la introducción del Acuerdo Marco Interconfederal para la Negociación Colectiva, firmado entre UGT y CEOE

(y sin la asistencia todavía de Comisiones Obreras (CCOO) la otra gran central sindical española), se alcanza este pacto que tiene entre sus más importantes logros el abordar aspectos estructurales de la negociación colectiva y contenidos sustanciales de la misma (salarios y revisión salarial, jornada, horas extraordinarias, productividad y absentismo) al tiempo que se sigue profundizando en el modelo de negociación colectiva, en la representación de la parte social en la empresa y en las garantías necesarias para dicha representación¹¹⁵.

Destacan como elementos sustanciales del acuerdo los que a continuación se referencian en el siguiente cuadro.

Cuadro XIII: Contenidos del AMI

Ámbitos pactados	Medidas
Salarios	Fijación de una banda salarial, en función de las previsiones de inflación del gobierno, en cuyo interior deberían permanecer los incrementos salariales acordados en convenios colectivos. Para 1980 sería del [13-16] % y para 1981 del [11-15] %. Se establece la posibilidad de no aplicación de la banda (cláusula de descuelgue) caso de existencia de pérdidas en el periodo por la empresa. Se introduce la revisión salarial, con efectos retroactivos, si el IPC previsto es inferior al IPC real.
Jornada Laboral	Se propone la reducción de la jornada que pasaría del máximo legal de 2006 a 1880 horas anuales para 1982. También se establecen condiciones para la reducción del uso de horas extraordinarias.
Productividad	Inclusión de criterios e indicadores que permitiera la medición de dicha magnitud.
Absentismo Laboral	Necesidad de cuantificar y catalogar las distintas causas, proponiendo incluir en los convenios medidas concretas y la renegociación de los complementos económicos a cargo de la empresa para situaciones de ILT por enfermedad o accidente laboral.
Estructura de la Negociación Colectiva	Promoción de la vertebración y no atomización de la negociación colectiva.
Mediación, conciliación y arbitraje	Impulsando la constitución de un Comité Paritario Interconfederal entre sindicatos y organización empresarial firmantes que interpretasen la aplicación del acuerdo y mediasen en búsqueda de soluciones a posibles conflictos de aplicación.
Tipología y reconocimiento de la representación y unidades de negociación.	

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Acuerdo

El horizonte temporal fijado para el AMI será de dos años, 1980-1981, puesto que el 3 de febrero de 1981 tuvo lugar, entre UGT y CEOE, la firma del Acuerdo Marco Interconfederal

¹¹⁵ La aplicación del AMI favoreció la reducción de la conflictividad laboral, disminuyéndose el número de horas perdidas que pasarían de más de 16 millones en 1979 a 5 millones en 1981.

Revisado¹¹⁶ (AMI-R). Cabe reseñar del mismo la incorporación de una banda de incremento en la negociación salarial entre el 11% y el 15% para dicho año, en aquellos convenios colectivos negociados o por negociar en los términos del AMI (si bien se establecen una serie de exenciones en relación con el comportamiento de los balances contables para el periodo 1974-1980) así como la consolidación de la cláusula de revisión salarial indiciada al comportamiento del Índice de Precios al Consumo (IPC).

1.3.2. Desde 1981 hasta 1994: el binomio diacrónico acuerdo-conflicto (Etapa II).

A lo largo de este periodo se suceden toda una serie de pactos en el marco del diálogo social del Reino de España, tanto bipartitos como tripartitos, ampliándose el número de agentes negociadores y los contenidos negociados; si bien del análisis de los textos se aprecia el mantenimiento de una estructura clásica en los contenidos pactados, resultante del acuerdo, en asuntos que son objeto de discusión reiterada en el ámbito bipartito (como la vertebración de la negociación colectiva y la determinación de un marco de relaciones laborales consensuado) no es menos cierto que la situación económica y sus graves efectos en materia social están muy presentes en el ámbito bipartito siendo, como era de esperar, el principal elemento que inspire los documentos finales suscritos en el ámbito tripartito. Como diría Jiménez de Aguilar¹¹⁷ refiriéndose al proceso iniciado en los albores democráticos de finales del S. XX en España en el discurso del Acto de otorgamiento del título de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Málaga¹¹⁸ a su persona,

“El proceso de concertación y dialogo social ha sido un fiel reflejo del profundo cambio de cultura experimentado, tanto entre los empresarios y sus organizaciones como entre los trabajadores y sus sindicatos. Este cambio no es otro, que el paso de la confrontación a la colaboración en muchos casos, porque hoy podemos afirmar que todos compartimos el convencimiento, de que solo

¹¹⁶ Dicho acuerdo también sería objeto de publicación oficial por Resolución del IMAC de 12 de febrero de 1981.

¹¹⁷ Secretario General de CEOE desde 1984, conformando junto a José María Cuevas (Presidente) un tándem inseparable en la ostentación de la más alta representación entre las organizaciones empresariales españolas.

¹¹⁸http://www.infouma.uma.es/joomla/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1484&Itemid=43 (20.03.15)

desde la responsabilidad y el compromiso, pueden crearse condiciones estables para el progreso económico y social”

En Madrid, el 9 de junio de 1981, se suscribe el Acuerdo Nacional sobre Empleo¹¹⁹ (ANE), firmado por el Gobierno, CEOE, CCOO y UGT, en un contexto ciertamente desestabilizador que en el plano económico internacional se refleja en el hito de una nueva subida del precio del barril de petróleo¹²⁰ y en el plano político el 23 de febrero, al producirse un golpe de estado militar¹²¹, siendo tomado el Congreso de los Diputados por el Teniente Coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero. Hechos que inciden de manera muy negativa en la frágil situación política¹²² y gravísima situación socioeconómica que estaba viviendo nuestro país.

Será en aquel momento, ante la precaria situación, cuando el Gobierno decide, emulando los contactos iniciados en la década anterior, retomar el diálogo social con los agentes económicos y sociales ante la necesidad de suscribir un nuevo pacto que iniciaría la senda de una nueva dimensión en la historia del diálogo y la concertación social en España al tratarse de un pacto tripartito.

El objetivo planteado sería doble, fortalecer el sistema democrático frente al riesgo de involución y la posibilidad cierta de una democracia fallida y, por otra parte, pero igual de importante, alcanzar un acuerdo que permitiera potenciar medidas en el ámbito de la política económica como actuaciones referidas al ámbito de las relaciones laborales y la negociación colectiva¹²³ teniendo el horizonte temporal de aplicación el año 1982.

¹¹⁹ Primer acuerdo tripartito en sentido estricto,

¹²⁰ El precio del barril de petróleo experimentó un aumento del 1.752% desde 1973 a 1980. En sólo siete años, el barril de crudo pasó de costar 1,62 dólares a más de treinta, según informaba Unesa en noticia publicada por El País, el 24.05.80 titulada: “El precio del petróleo ha subido un 1.725% desde 1973”.

http://elpais.com/diario/1980/05/24/economia/327967216_850215.html (21.03.15)

Para una mayor perspectiva de la evolución del precio del barril de petróleo en el periodo 1970-2004 de manera comparada, ver: Niño Becerra S. y Martínez Blasco, M. (2004), “El precio del petróleo y el PIB per cápita, 1970-2004. Análisis de varias diferencias”, Boletín Económico del ICE n° 2820, páginas: 19-28.

¹²¹ El día 24 de febrero de 1981, en contestación al intento golpista las principales centrales sindicales del país, lideradas por UGT y CCOO convocaron la primera Huelga General de la Democracia con una duración de 2 horas.

¹²² No podemos olvidar que el momento elegido por los golpistas fue la sesión de votación para la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo, UCD, ante la dimisión presentada por Adolfo Suárez, con un Congreso con asistencia en pleno de diputados y diputadas a Cortes.

¹²³ Además de una importante ayuda financiera a los sindicatos firmantes que no se recoge en el texto del Acuerdo, pero se institucionaliza en los PGE y que junto con los beneficios otorgados en el plano laboral en el seno del acuerdo a los trabajadores provoca que la CEOE se descuelgue de la participación en la Comisión de seguimiento del Acuerdo.

Cuadro XIV: Contenido del ANE

Ámbitos pactados	Medidas
Salarios y rentas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecimiento de una banda salarial del [9-11] % incorporándose la cláusula de descuelgue. ✓ Aquellas empresas sujetas a Planes de Reconversión se les aplicaran lo establecido en el Plan específico. ✓ Establecimiento de salvaguarda: cláusula de revisión salarial. ✓ Establecimiento de las bases de retribuciones de funcionarios y personal no laboral al servicio del Estado, de los Organismos autónomos y de la Seguridad Social, Activos y Pasivos. [Activos: 8% +1% de productividad y Pasivos: 9%]. ✓ Revisión salarial en empresas estatales de servicios públicos: 9% y cláusula de revisión salarial. ✓ Revalorización de las pensiones de la Seguridad Social: 10%. ✓ Salario Mínimo Interprofesional se revisará en 1981 y 1982.
Cobertura de desempleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regularización de subsidios complementarios. ✓ Aplicación de medidas extraordinarias de protección a desempleados, creando un fondo de 15.000 millones de pesetas cofinanciado un 40% con cargo al Gobierno y el 60% con cargo a las cuotas patronales de la Seguridad Social siendo cogestionado dicho fondo de manera tripartita. ✓ Impulso de la normativa reguladora del seguro de desempleo para los trabajadores fijos del campo. ✓ Prestaciones medico farmacéuticas para los desempleados que hayan agotado la prestación por desempleo. ✓ Lucha contra el fraude en la percepción del seguro por desempleo ✓ Vigilancia y revisión del seguro de desempleo ✓ Suspensión de la percepción del seguro en caso de rechazo de una oferta de colocación.
Empleo Comunitario y protección a los desempleados del campo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulso de reforma consensuada del sistema de empleo comunitario ✓ Creación de censo de trabajadores agrarios. ✓ Elevación a 20.000 millones de pesetas los fondos destinados al empleo comunitario para trabajadores, especialmente de Andalucía y Extremadura.
Medidas de fomento del empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bonificación del 90% de la cuota a la Seguridad Social para contratos de duración mínima de 1 año para los trabajadores desempleados con responsabilidades familiares y de quienes hayan agotado la prestación por desempleo. ✓ Convenio de colaboración CEOE e INEM para impulsar la contratación juvenil en las formas de contratos en prácticas y formación ✓ Impulso de un sistema especial de jubilaciones pactadas vinculadas a la contratación de relevo. ✓ Recargo de 10 puntos en las cotizaciones de la Seguridad Social de las horas extraordinarias que deberán soportar al 50% trabajador y empleador. ✓ Limitación del pluriempleo, especialmente en el ámbito de las AA.PP.
Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción de las aportaciones patronales a la Seguridad Social cifrada en 350.000 millones de pesetas que serán abonados por los PGE en el presupuesto de la Seguridad Social ✓ Combatir el fraude a la Seguridad Social. ✓ Tal y como preveía los Pactos de la Moncloa se acuerda la creación de la Comisión Tripartita que estudiará la reforma y racionalización del Sistema de la Seguridad Social.
Consolidación Sindical y	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inclusión, en los convenios de sector y en los de empresa de más de 250 trabajadores, la recaudación de la cuota sindical por descuento en nómina.

participación institucional	✓ Reglamento del INEM y participación de los agentes en el control de su gestión así como en otros Institutos y órganos: INSS, INEM, IMAC, Instituto Social de Tiempo Libre e Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Junta Superior de Precios, órganos creado ad hoc para la vigilancia del Fondo de Garantía Salarial.
Ayuda a la Formación	✓ Se suscribirán convenios bilaterales entre los agentes económicos y sociales firmantes con el Instituto de Estudios Sociales, el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social y el Instituto de Formación Cooperativa.
Instituto Social del Tiempo Libre	✓ Se facilitará el uso de las instalaciones de las residencias por parte de las organizaciones sindicales y sus afiliados.
Expedientes de Regulación de Empleo	✓ El Ministerio de Trabajo velará porque se cumplan de manera rigurosa los plazos y los trámites exigibles.
Desarrollo del Estatuto de los Trabajadores	✓ Impacto positivo del desarrollo de las formas contractuales que se recogen en el texto del ET para lo que se requiere su desarrollo normativo por el gobierno.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Acuerdo

Si bien el objetivo fundamental del acuerdo es incardinar una serie de medidas al objeto de mantener al final de 1982 la misma población asalariada ocupada global que a junio de 1981, también se incorporan una serie de puntos “clásicos” o “convencionales” como: banda de crecimiento salarial, cláusula de revisión salarial, se incorpora la revisión salarial de retribuciones de funcionarios, de las pensiones del sistema de seguridad social, del salario mínimo, medidas extraordinarias de protección a desempleados, el seguro de desempleo para trabajadores fijos del campo,.... Así como medidas de fomento del empleo, entre las que cabe destacar: medidas para el empleo juvenil, la determinación de un sistema especial de jubilaciones pactadas en convenios, la reducción de horas extraordinarias, la erradicación del pluriempleo y otras.

Para el seguimiento y control del acuerdo se establece la conformación de una comisión de seguimiento paritaria donde se tomarán los acuerdos por unanimidad en relación con el seguimiento del pacto.

El gobierno de UCD, firmante del pacto, no llevaría a cabo un importante número de compromisos, básicamente por su gran debilidad, lo que se entendió por el resto de firmantes como incumplimientos manifiestos. La mala situación política provocaría el adelanto electoral y en octubre de 1982, las elecciones generales convocadas, serían ganadas con mayoría absoluta por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

El 15 de febrero de 1983 se firma en Madrid, el Acuerdo Interconfederal (AI), suscrito por UGT, CCOO, CEOE y CEPYME, que seguirá la senda del anterior pacto, primer acuerdo tripartito (ANE), aunque se planteará como bipartito al no estar presente el gobierno

socialista¹²⁴ recientemente conformado gracias a la mayoría absoluta obtenida en las elecciones generales.

En este sentido, es conveniente reseñar cómo, la elección de un gobierno socialista supuso un hito político para el proceso de conformación del diálogo social español (Oliet, La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio, 2004). Por una parte, porque la valoración económica de la patronal en relación al programa electoral o la hoja de ruta del nuevo gobierno estaban lejos de una valoración neutra y su implementación sería considerada un acto casi beligerante. Por otra parte, el gobierno medía la posibilidad de perder su base social, el mundo del trabajo, como consecuencia de las propuestas de ajuste que tenía en cartera.

Según Oliet (2004) es con la patronal con quien debía existir más cercanía al tratar de orientar un neo corporatismo de oferta, característico del que se vendrá a llevar a cabo en los países de Europa en estas décadas

“El acuerdo con los empresarios era el más factible pues la búsqueda del incremento de la inversión privada era objetivo común y esencial. Se trataba, en definitiva, de abrir la puerta a un corporativismo de oferta. Así la CEOE se mostró proclive a una vía de concertación que pudiera reducir las diferencias en los temas de bilateralidad, de acuerdo con la propuesta formulada por el Gobierno.... aceptaba la concertación en la cumbre ... también en temas delicados como la sindicalización de la empresa y la intervención de las organizaciones empresariales en la misma” (pág.140)

Mientras que con las organizaciones sindicales existiría, desde el comienzo, un problema de alineamiento en la fijación de objetivos a medio y largo plazo. Sin lugar a dudas, la problemática radicaba en la determinación de exigencia de esfuerzos económicos y sociales únicamente orientados en una dirección: destrucción de empleo como consecuencia de las reconversiones industriales o limitación de la política de rentas al objeto de controlar la inflación desbocada lo que conllevaba un problema en la legitimación de las políticas a pactar con las organizaciones sindicales, que obligaba al gobierno a estar dirigido, permanentemente, hacia el diálogo social.

Cuadro XV: Contenido del AI

Ámbitos pactados	Medidas
-------------------------	----------------

¹²⁴ Quien presentará en septiembre de 1983 su “Programa Económico a Medio Plazo (1984-1986)”, en el que se recogían muchas de las medidas de Los Pactos de la Moncloa pero no materializadas hasta la fecha y una propuesta muy dura en relación con el ajuste salarial (proponiendo incrementos salariales del (5-6) %) para reducir la inflación al 8% en 1984.

Salarios y rentas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecimiento de una banda salarial en 1983 del [9,5-12,5] % incorporándose la cláusula de descuelgue. ✓ Establecimiento de salvaguarda: cláusula de revisión salarial. ✓ Cláusula de garantía en convenios con otra vigencia ✓ Criterios salariales especiales en empresas en reconversión
Jornada Laboral	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A efectos de cómputo anual, la jornada semanal de cuarenta horas será de 1.826 horas y veintisiete minutos de trabajo efectivo, a establecer a través de la negociación colectiva.
Contratación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estructura de la negociación colectiva ✓ Contenido de los convenios colectivos ✓ Duración de los convenios ✓ Comisión consultiva nacional
Fomento del empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema especial de jubilaciones pactadas en convenio ✓ Horas extraordinarias ✓ Pluriempleo
Productividad y absentismo.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Realización de estudio y propuestas bipartitas
Seguridad e higiene en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Constitución de Comité Mixto
Derechos sindicales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se prorrogan las existentes en esta materia acordadas en el ANE y en el AMI
Mediación, arbitraje y seguimiento del Acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comité paritario interconfederal

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del acuerdo

Los elementos básicos del acuerdo (AI) vuelven a reiterarse, si utilizamos como esquema el anterior Acuerdo Interconfederal aunque, en este caso, también se introducen una serie de cuestiones a desarrollar en base a los compromisos adquiridos en el ANE entre los que destacaríamos las referenciadas en el capítulo VI: Medidas relacionadas con el fomento del empleo (jubilaciones pactadas, horas extraordinarias y pluriempleo) y el capítulo VII: Productividad y absentismo. Seguridad e Higiene en el Trabajo (con la creación de un Comité Mixto para el análisis de la problemática y alcanzar medidas de consenso a incluir en los procesos de negociación colectiva abiertos en 1984).

La justificación de la inclusión de las cuestiones referidas al fomento del empleo se enmarca, por parte de los agentes firmantes, en un contexto marcado por la reconversión industrial con la consecuente destrucción de empleo.

Un año después, el 9 de octubre de 1984, se suscribe por el Gobierno, CEOE, CEPYME Y UGT el Acuerdo Económico y Social (AES). Si algo caracteriza este acuerdo es que siguiendo la senda del ANE (aunque no es suscrito por CCOO) se establece la existencia de cláusulas obligacionales para las partes de muy diversa índole.

En este sentido, el propio texto del acuerdo reconoce en el “artículo 1º. Naturaleza de lo pactado” que:

“...el Gobierno, CEOE, CEPYME y UGT, suscriben determinadas estipulaciones que afectan a compromisos de carácter fiscal, de carácter económico, desempleo, contratación laboral y formación profesional, Seguridad Social y Seguridad e Higiene, legislación laboral, participación, Empresa Pública, patrimonio sindical acumulado y retribuciones de los empleados públicos.”

Será en el Título II donde se contengan los compromisos de carácter bilateral que suscriben UGT, CEOE y CEPYME, con naturaleza y efectos de Acuerdos Interconfederales.

Cuadro XVI: Contenido del AES

Identificación Partes del Acuerdo	Ámbito Pactado	Medidas
Declaración del Gobierno	Envolvente macroeconómico financiero previsto para los dos años de duración del AES	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Objetivo central: creación de empleo ✓ Incremento de la actividad económica 3% para 1985 y 3,5 % para 1986 ✓ Incremento del IPC del 7% para 1985 y 6% para 1986 ✓ Aumento de la presión fiscal en 0,8 puntos en 1985 y 1986. ✓ Contención del déficit y la inflación. ✓ Mejora de la gestión tributaria y lucha contra el fraude. ✓ Impulso de la política industrial que mejore la competitividad. ✓ Reforma de la empresa pública que mejore su eficacia. ✓ En 1985, aumento neto de 25.000 efectivos para Oferta Pública de Empleo en la Administración Pública.
Acuerdo Tripartito	Fiscalidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivos fiscales a la inversión: mantenimiento desgravación a la inversión ✓ Incremento de la desgravación compra de acciones del 15 al 17 %. ✓ Desgravación en el IS del 15% sobre el valor de la inversión realizada con límite del 25 % de la cuota. ✓ 500.000 ptas. de deducción en cuota por cada trabajador a jornada completa/año en el que se incremente la plantilla, con un límite del 30% de dicha cuota, pudiéndose repercutir en ejercicios inmediatamente siguientes. ✓ Tratamiento fiscal beneficioso para rentas más bajas. ✓ Creación de una Comisión Fiscal.
	Carácter económico	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inversión Pública: Selección de proyectos de inversión con firmantes hasta un máximo de fondo de 50.0000 millones de pesetas, con tramitación de urgencia.

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incremento de 30.000 millones de pesetas presupuesto del INEM para establecer conciertos con organismos públicos para la realización de obras y servicios para contratación de 160.000-190.000 desempleados. ✓ Constitución de Fondo de Solidaridad de 60.000 millones de pesetas orientado a proyectos de FSE, formación y orientación profesional, con financiación tripartita, creando una cotización especial de 0.56 % sobre la base de cotización para Formación Profesional (a partes iguales empleador/trabajador).
	Retribuciones al servicio de las AA.PP.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incremento salarial en la función pública con efectos 1/01/1985, de 6,5 %. ✓ La masa salarial del personal laboral al servicio de las AA.PP. se incrementará en 6,5 %. ✓ Creación de partida presupuestaria de 2.000 millones para colectivos menos favorecidos.
	Desempleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliar la protección a los desempleados hasta alcanzar la cobertura de las prestaciones por desempleo al 13 y 48 %, en relación con el paro registrado, en 1985 y 1986, respectivamente.
	Seguridad Social y seguridad e higiene en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se reduce en 0,3 puntos las cotizaciones sociales al régimen general de la S. Social, Régimen de Autónomos y demás regímenes asimilados. ✓ Las primas de accidentes se reducirán en promedio un 10%. ✓ Implementación de políticas de racionalización del gasto en Seguridad Social ✓ Nuevos tipos para Desempleo: 6,3% y FOGASA, 1,1 %. ✓ Revalorización de pensiones de la Seguridad Social, que para 1985, se cifra en un 7%. ✓ Comisión Tripartita para la reforma de la Seguridad Social. ✓ Inicio de los trabajos para determinar un nuevo marco regulatoria de la Seguridad y Salud en el centro de trabajo: Comité Mixto de carácter paritario, Libro Blanco sobre prevención de riesgos profesionales y su incidencia en la salud laboral.
	Contratación Laboral	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulso de las nuevas modalidades de contrato: contrato de trabajo en prácticas, para la formación, a tiempo parcial y por lanzamiento de nueva actividad. ✓ Impulso del contrato de relevo a través de la Negociación Colectiva.
	Formación Profesional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación del Consejo General de F.P. ✓ Medidas dirigidas a la F.P. reglada. ✓ Medidas tendentes a la Formación Ocupacional.
	Legislación Laboral	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Adaptar y armonizar la legislación laboral al acervo comunitario.

		✓ Creación de Comisión sobre Legislación Laboral.
	Participación	✓ Creación del Consejo asesor del Presidente del Gobierno ✓ Conformación y adaptación de nuevo mapa de participación institucional tripartita.
	Empresa Pública	✓ Elaboración de informes por parte de la patronal sobre racionalidad, competitividad e incidencia en sectores estratégicos. ✓ Establecimiento de medidas de participación sindical para incrementar los derechos sindicales en las empresas públicas.
	Patrimonio Sindical Acumulado (PSA)	✓ Elaboración de Proyecto de Ley
	Comisión de Seguimiento del AES	✓ Comisión Tripartita, con reuniones trimestrales y con Reglamento de funcionamiento
Acuerdo Interconfederal (Bipartito)	Bandas de crecimiento salarial	✓ 1985: [5,5-7,5] % ✓ 1986: Previsión de inflación del Gobierno + [0,9-1,07] % de la previsión ✓ Fijación de las condiciones de aplicación ✓ Caso particular de empresas acogidas a planes de reconversión ✓ Cláusula de reconversión salarial ✓ Cláusula de garantía salarial
	Productividad y absentismo	✓ Desarrollo de experiencias pilotos y buenas prácticas
	Fomento del Empleo	✓ Regulación de las horas extraordinarias. ✓ Pluriempleo
	Estructura de la negociación colectiva	▪ Estructura. ▪ Contenido de los convenios de sector. ▪ Duración
	Procedimiento voluntarios para solución de conflictos	▪ Institucionalización de la voluntariedad para la solución de conflictos
	Comité Paritario Interconfederal	

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Acuerdo

Con la firma de este acuerdo, que tiene como uno de sus principales logros el inicio del diseño de las políticas de formación profesional y el establecimiento de la cuota de formación profesional, se pone fin a un modelo de concertación global (a pesar de la falta de una de las centrales sindicales) y se ralentiza la capacidad de los agentes para llevar a cabo nuevos acuerdos.

Durante la vigencia del AES se producen situaciones de distanciamiento entre el Gobierno y los agentes firmantes. Ejemplos de esta situación de tensión son el rechazo sindical de la Reforma de la Seguridad Social¹²⁵, aprobada en 1985, y el conflicto motivado por la

¹²⁵ Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social que supuso la ampliación del periodo de cotización exigido para acceder a la pensión de jubilación (de 10 a 15 años) y del periodo de cómputo de las bases reguladoras para el cálculo de las pensiones.

divergencia existente ante la propuesta de regulación del despido¹²⁶ con la patronal, por su interés de suprimir la autorización administrativa de los despidos colectivos, referenciando una cláusula del AES. La UGT se negó a dicha propuesta y el Gobierno apoyó dicha posición, lo que implicó el distanciamiento de la CEOE- CEPYME del acuerdo y su salida de la Comisión de seguimiento del Acuerdo.

Al analizar los acuerdos bipartitos suscritos hasta ahora, se observa la existencia de un cuerpo de acuerdo estructurado que se repite a lo largo del tiempo, con unos contenidos predeterminados: la fijación de la banda del incremento salarial, la existencia de cláusula de revisión, compromisos de productividad, absentismo o modelos contractuales.

En junio de 1986 el Gobierno socialista revalida su mayoría absoluta y decide impulsar una política económica de ajuste. El respaldo electoral junto con la necesidad de impulsar un programa de reformas tendentes a promover la convergencia de España y sus regiones con la CEE (a la que se había adherido un año antes) llevará al Gobierno a impulsar en el periodo 1987-88 distintos intentos de acuerdos (dos sobre políticas de rentas y otro de carácter más amplio) que chocarán con una nueva estrategia marcada, en este caso por las organizaciones sindicales que habían reforzado en este tiempo su *“unidad de acción”*.

Para las organizaciones sindicales había finalizado el tiempo de acuerdos globales y amplios. Su visión se centraba en alcanzar acuerdos específicos sobre temas o asuntos concretos. Su experiencia cercana les hacía valorar *“que los acuerdos tripartitos, de larga vigencia y amplio contenido, resultaban ser más un aval de legitimidad, del que se aprovecha el gobierno, para poner en marcha sus políticas, que un instrumento eficaz”* (Oliet, La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio, 2004, pág. 243).

Además, no podemos obviar que se tratará de un periodo complejo en clave interna para las organizaciones sindicales con un importante reflejo en la conformación del devenir del proceso de diálogo y concertación social en España. La UGT con un distanciamiento hacia el Gobierno¹²⁷ y CCOO, en su IV Congreso Confederal, elige a Antonio Gutiérrez como nuevo Secretario General, sustituyendo al histórico dirigente Marcelino Camacho.

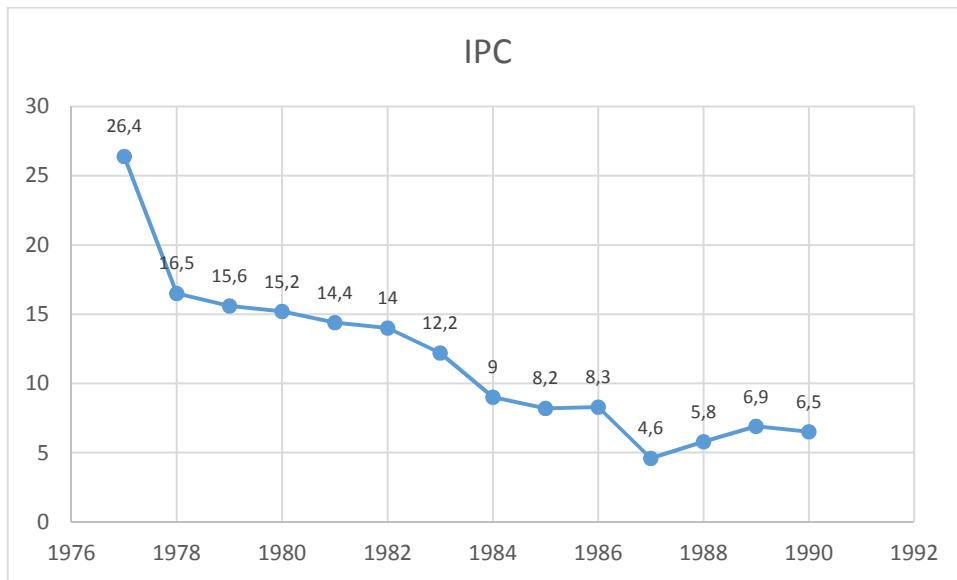
Momentos sindicales de dificultad, en clave interna, que explican, en parte, la estrategia de fortalecimiento hacia el exterior de la mano de la *“unidad de acción”* que propone mejoras en la capacidad salarial de los trabajadores, toda vez que se comprueba cómo

¹²⁶ OLIET PALÁ (2004:11) Y PEREZ INFANTE (2009:57)

¹²⁷ Que en 1987 se materializó cuando los dirigentes de UGT con acta de diputado en las Cortes Generales dimiten por su enfrentamiento con el Gobierno socialista. El 22 de octubre de 1987 presentan su dimisión Nicolás Redondo y Antón Saracíbar.

desde 1979 hasta 1986, con la excepción de 1980, los crecimientos salariales pactados en los convenios colectivos, incluidas las cláusulas de revisión salarial habían sido inferiores al incremento del IPC. Se trataba de una demanda respaldada en compensación a la deuda social existente ante los trabajadores por los efectos perniciosos de los ajustes aplicados en la economía.

Gráfica V: Evolución IPC España, 1977-1990



Fuente: Elaboración propia a partir de INE

A pesar de las mejoras de los indicadores económicos, en 1988, con una tasa de desempleo elevada del 18,3% y con una tasa de temporalidad no conocida hasta entonces, surge el conflicto como consecuencia de la implantación del Plan de Empleo Juvenil que incorporaba un nuevo contrato de inserción para jóvenes, incrementando la precariedad ya existente, al quedar fuera de convenio colectivo y exento el pago de las cuotas a la Seguridad Social.

Exigencias sindicales, imposiciones gubernamentales y demandas patronales alineadas con la posición gubernamental son fuente de crisis del diálogo y la concertación que conlleva la convocatoria, de las dos centrales sindicales mayoritarias (CCOO y UGT), de una huelga general histórica el 14 de diciembre de 1988 (HG 14D).

El éxito¹²⁸ de la huelga se transformó en mayor intensidad de la “*unidad de acción*” que se materializa en la conformación de sendas plataformas reivindicativas de política económica: La PSP (Propuesta Sindical Prioritaria) y la ISP (Iniciativa Sindical Prioritaria).

La huelga general además tuvo efectos en el ámbito político, ya que el Gobierno aprobaría el Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, publicado en BOE de 1 de abril de 1989 de medidas adicionales de carácter social que promovía la revalorización de las pensiones que hubiesen perdido poder adquisitivo, compensación salarial a los empleados públicos y ampliación de las prestaciones por desempleo.

En 1990 se alcanzan determinados hitos, en el ámbito social, como la Ley que establece las pensiones no contributivas de la Seguridad Social (Ley 26/1990, de 20 de diciembre, publicada en BOE del 22 de diciembre de 1990), el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos y el pago de la “deuda social”.

El gobierno buscaba una reconciliación con los agentes económicos y sociales que no acababa de llegar, aunque lograría alineación de intereses con la patronal en lo relativo al necesario incremento de la productividad de la economía española en previsión de la necesaria convergencia económica comunitaria al objeto de preparar el mercado único europeo (1992).

El gobierno impulsará el acuerdo a través de una propuesta denominada “*Pacto de Competitividad*” (1990) que incluirá elementos sustanciales para alcanzar la convergencia con Europa, además de ofrecer la negociación del marco legal de la huelga y de los fondos de inversión. Dicha propuesta, tras las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 1991, se vendrá a denominar “*Pacto Social de Progreso*”, que obtendrá su réplica sindical mediante la contrapropuesta del documento “*Iniciativa Sindical de Progreso*”. A pesar de los intentos, los esfuerzos del gobierno de reeditar un acuerdo global que incluyese un marco general de política de rentas constreñido, la contestación por parte de los sindicatos fue negativa. Incluso se valora la aprobación de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social ¹²⁹(publicada en el BOE de 18 de junio de

¹²⁸“La huelga general paralizó ayer España” El PAIS. 15.12.88

http://elpais.com/diario/1988/12/15/portada/598143603_850215.html (30.04.15)

¹²⁹ La constitución del CES del Reino de España debe ser considerada un hito relevante e importante en el proceso de institucionalización del diálogo social en nuestro país. Sin presencia directa del Gobierno, aunque existe la figura de expertos designados por él. Se estructura en tres grupos donde están representados: CEOE-CEPYME, CCOO, UGT, consumidores, economía social, sector agrario, sector pesquero y expertos.

www.ces.es

1991) como la materialización de un compromiso adquirido con anterioridad así como de un interés del gobierno por retomar el diálogo y la negociación. Algo que no fue posible.

El Gobierno debió reformar en solitario, mediante el Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril, de medidas urgentes sobre el fomento del empleo y protección por desempleo, y la respuesta sindical fue la convocatoria de una huelga general de media jornada el 28 de mayo de 1992.

Se malogran los textos acordados (entre ellos el borrador de proyecto de Ley de Huelga) y en diciembre de 1993, se aprueba un paquete de medidas de reforma laboral que provocará la convocatoria de la huelga general del 27 de enero de 1994.

Aunque la percepción de este periodo sea el de inexistencia de resultados de diálogo social en forma de pactos globales, la realidad confirma la existencia de acuerdos concretos en el periodo 1989-1992, como los referidos en el siguiente cuadro.

Cuadro XVII: Acuerdos periodo 1989-1992

Año	Identificación del Acuerdo
1990	Pensiones y prestaciones familiares no contributivas
1990	Control de la contratación laboral sobre derechos de información de los representantes de los trabajadores
1991	Constitución Consejo Económico y Social del Reino de España
1992	Proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales
1992	Acuerdo Tripartito y bipartito en relación con la Formación Profesional de los trabajadores. Acuerdo de Formación Continua

Fuente: Elaboración Propia

Se determina una nueva tendencia en el periodo analizado, hasta ahora, caracterizado por la conflictividad en el seno de las relaciones entre los agentes participantes del diálogo social en España. Dicha idea se puede explicar en base a los siguientes argumentos:

1. La realización de reformas laborales: en 1984 se amplía la casuística de la contratación temporal; en 1985 se establecen restricciones en materia de protección social (pensiones), cuestiones que no son aceptadas por las centrales sindicales mayoritarias.
2. Un estancamiento y destrucción del empleo, fruto de la dureza de la crisis económica.
3. Una negociación colectiva que se desarrolla sin asunción de bandas salariales previamente establecidas por acuerdos interconfederales no vigentes.
4. La mayoría de edad de las centrales sindicales, que se pone de manifiesto en dos planos:

- a. Por una parte la convocatoria de paros parciales y su conclusión en la huelga general del 14 d diciembre de 1988.
- b. Por otra parte en la acción propositiva concertada de ambas confederaciones sindicales (CCOO y UGT), a partir de entonces conocida como “*unidad de acción*”, a través de la conformación de la denominada “*unidad de acción*” y su traslado mediante:
 - i. La denominada “*Propuesta Sindical Prioritaria*” del verano de 1989, que permitió alcanzar cierto consenso en materias como: subida de las pensiones de las Seguridad Social y compromiso de actualización conforme al IPC o el derecho a la negociación colectiva del personal funcionario de las Administraciones.
 - ii. La denominada “*Iniciativa Sindical de Progreso*”, de septiembre de 1991, donde se recogen propuestas para la modernización sociolaboral y la convergencia real con Europa.

Una conflictividad que se endurecerá ante la regulación, por parte del Gobierno mediante Decreto-Ley, de lo que se vino en llamar, por los sindicalistas: “*reforma unilateral del Estatuto de los Trabajadores*”, que junto con las privatizaciones en el sector público y la reducción de las prestaciones por desempleo desembocaron en una nueva jornada de paro general: el 7 de enero de 1994 como preámbulo de la huelga general del 27 de enero de 1994.

1.3.3. Desde 1995 hasta 1999: nuevos espacios para el acuerdo (Etapa III).

Justo después de la huelga general de 1994, se inician de nuevo los contactos para propiciar y reestablecer un proceso de diálogo y concertación social, si bien esta vez se caracterizarán por ser de carácter bipartito y monográfico.

El Gobierno socialista de Felipe González (sin mayoría absoluta) tratará de impulsar el diálogo social en torno a distintas materias, propiciando los acuerdos en los siguientes aspectos:

- El Gobierno y los sindicatos mayoritarios sobre condiciones de trabajo en la función pública para el periodo 1995-97 (publicado en el BOE del 16 de septiembre de 1994)

- La reforma en el régimen de las prestaciones por desempleo de los trabajadores agrarios eventuales de Andalucía y Extremadura.
- Acuerdo Interconfederal entre sindicatos y patronal en materia de ordenanzas y reglamentaciones laborales que tenía como intención su sustitución por convenios colectivos (suscrito el 7 de octubre de 1994).
- La Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) no verá la luz hasta el 8 de noviembre de 1995, con alto grado de consenso sobre su necesidad pero sin acuerdo sobre sus contenidos.

El 30 de enero de 1995 se publicará un comunicado realizado conjuntamente por sindicatos y patronales más representativos donde se inserta un llamamiento hacia el compromiso y la racionalidad tratando de sustituir la incertidumbre del panorama político por certezas y seguridad, asumiéndose contenidos bajo el compromiso de su futura negociación y diálogo.

En dicho periodo es relevante reseñar cómo, el 6 de abril de 1995, en el Congreso de los Diputados se aprobó el Pacto de Toledo, considerado como una importante reforma, consensuada en el ámbito político, en el seno de la Seguridad Social y, específicamente, en el sistema público de pensiones. Un pacto cuyas conclusiones guiará los acuerdos posteriores sobre las pensiones.

Igualmente es necesario poner de manifiesto como el CES del Reino de España, realiza un informe por iniciativa propia sobre la solución extrajudicial de los conflictos laborales que será el soporte sobre el que se producirá el I Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC), firmado el 25 de enero de 1996, dando carta de naturaleza al Servicio Interconfederal de Intermediación y Arbitraje (SIMA).

Se puede comprobar cómo las partes firmantes asumen, justo después de la HG de 1994, que la mejor fórmula para alcanzar puntos en común y consensos es el diálogo social aunque la estrategia seguida se fundamenta en alcanzar acuerdos específicos con contenido y periodos de negociación propios, lo cual permitirá obtener resultados concretos.

El cambio de signo político en el Gobierno de la Nación, consecuencia de la victoria electoral del Partido Popular (PP) que gana las elecciones generales con mayoría simple, provocará que se vuelva, de nuevo, a la senda del diálogo social concertado en España.

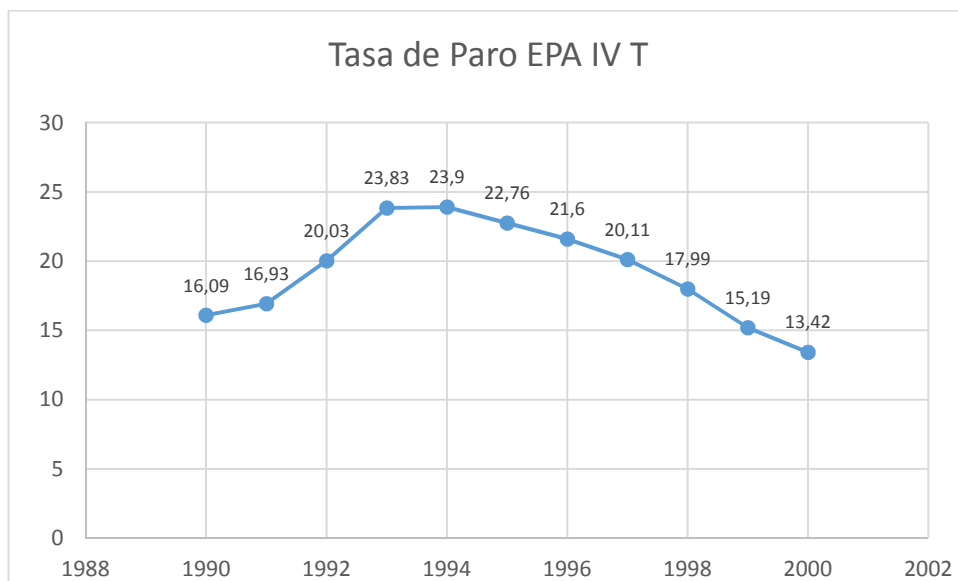
Tras las elecciones generales de marzo de 1996, el PP requerirá de la política del diálogo y el acuerdo para poder producir cambios legislativos.

En este orden el PP se encuentra con una senda marcada por los interlocutores económicos y sociales que se reforzará en los siguientes cuatro años.

Con el nuevo gobierno, el 9 de mayo¹³⁰ de 1996, se reúnen los agentes económicos y sociales para impulsar el diálogo social estableciendo una ambiciosa lista de materias: mercado de trabajo, racionalización y modernización de la estructura de la negociación colectiva, corrección de vacíos de cobertura como consecuencia de la desaparición de las ordenanzas laborales, el desarrollo del Acuerdo de Solución Extrajudicial de Conflictos, la formación continua de los trabajadores y la adaptación y aplicación de la LPRL.

En la agenda del gobierno, consecuencia de la grave situación existente en el empleo, existía un elevado interés por alterar el comportamiento desigual del mercado de trabajo¹³¹ requiriendo de los agentes económicos y sociales para dicha tarea.

Gráfica VI: Evolución Tasa de paro EPA IV T, 1990-2000



En mayo de 1996, en el Palacio de la Moncloa, el Presidente del Gobierno y los máximos responsables de sindicatos y patronal retoman las negociaciones, fruto de las cuales se

¹³⁰ Resulta casual la coincidencia con la celebración del día de Europa, 9 de mayo, constituida por el Consejo de Europa desde 1985, en conmemoración con la Declaración de Schuman, ministro francés de exteriores, de 1950.

¹³¹ En 1995 la tasa de desempleo estaba fijada en el 21,6 % y la tasa de temporalidad se cifraba en el 19,9 %, afectando al 43% de la población activa y en 1996 al 41%. Por parte de las centrales sindicales se demandará contundencia y priorizar las soluciones, iniciándose la campaña "Por el empleo estable y con derechos"

alcanzan , en el periodo fechado entre julio y diciembre de 1996, un conjunto de acuerdos especializados donde el pivote firmante será el gobierno.

Cuadro XVIII: Acuerdos de diálogo social en España adoptados en 1996

Acuerdo	Fecha	Contenido
Acuerdo en materia de Solución Extrajudicial de conflictos laborales	18 de julio de 1996	Tripartito. Fija los mecanismos de solución autónomos de los conflictos laborales sin necesidad de acudir a la jurisdicción de lo social.
Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social ¹³²	9 de octubre de 1996	Bipartito. Aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, suscrito por gobierno y sindicatos.
Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios	4 de noviembre de 1996	Bipartito. Acuerdo histórico, suscrito por gobierno y sindicatos, tras el cambio de posición del gobierno en lo concerniente a la política de empleo rural. Se incorporan inversiones y significará una reforma del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios eventuales en Andalucía y Extremadura.
Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC)	19 de diciembre de 1996	Acuerdo Tripartito que determina las líneas y criterios del II Programa Nacional de Formación Profesional

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de los acuerdos

Aunque será 1997 el año donde se retome la senda bipartita del diálogo social sobre la base de un binomio básico, la productividad y el empleo. La patronal era consciente de la necesidad de mejorar la productividad mediante una mayor estabilidad en el empleo, frente a un exceso pernicioso de temporalidad, y las centrales sindicales demandaban la ruptura del círculo vicioso de temporalidad y rotación en el empleo asegurando la causalidad en la contratación temporal.

Cuadro XIX: Acuerdos de diálogo social en España adoptados en 1997

Acuerdo	Fecha	Contenido
Acuerdo Interconfederal sobre Estabilidad en el Empleo (AIEE)	28 de abril de 1997	Pacto bipartito CEOE-CEPYME/CCOO-UGT. Objetivos: Potenciar la contratación indefinida y fomentar el acceso al empleo estable de los colectivos que sufren desempleo; reforzar la causalidad de la contratación temporal, regulación de las ETTs; mejorar las condiciones de inserción laboral, de formación profesional y de protección social del colectivo de los jóvenes; mejor regulación y protección social para el empleo a tiempo parcial y fijos discontinuos, reordenación del tiempo de trabajo y mantener la tutela

¹³² Se abordan aspectos de gran relevancia como la separación y clasificación de las fuentes de financiación del sistema y la creación de un Fondo de Reserva, el cambio de la fórmula de cálculo de las pensiones (incrementándose la contributividad), la garantía de mantener por ley el poder adquisitivo de las pensiones y la mejora de las prestaciones para distintos colectivos. Se incorpora el compromiso de futuras negociaciones así como la participación de las organizaciones sindicales firmantes en todo lo relacionado con el sistema de pensiones. El interés de los firmantes radicaba en consolidar el sistema al poner en relación ingresos y gastos, financiación y prestaciones, así como en asumir el compromiso de ajustarlo cada vez que fuera necesario.

		judicial en los despidos individuales por causas objetivas. Introducción de un contrato para el fomento de la contratación indefinida, el denominado “contrato de fomento”, limitado a ciertos colectivos, que supondría una indemnización de 33 días por año con el límite de 24 mensualidades. Supresión del contrato de aprendizaje, sustituyéndolo por un nuevo contrato para la formación Fijación de un nuevo sistema de incentivos a la contratación indefinida
Acuerdo Interconfederal sobre Cobertura de Vacíos (AICV)	28 de abril de 1997	Pacto bipartito CEOE-CEPYME/CCOO-UGT .Objetivo: cubrir los vacíos generados como consecuencia de la vigencia de las Ordenanzas y Reglamentos Laborales en materia de clasificación profesional, promoción profesional y económica de los trabajadores, estructura salarial y régimen disciplinario. Se pactan cláusulas relacionadas con la seguridad jurídica en estructura profesional-salarial; promoción de los trabajadores y régimen disciplinario
Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC)	28 de abril de 1997	Pacto bipartito CEOE-CEPYME/CCOO-UGT .Objetivo: seguir profundizando en la racionalización de la estructura de la NC, evitando la atomización y desarticulación en los diferentes ámbitos funcionales y territoriales, planteando la reserva de materia a los convenios sectoriales nacionales. Temporalidad: cuatro años de vigencia ¹³³

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de los acuerdos

El AIEE será asumido en su totalidad por el gobierno del PP mediante Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y de fomento de la contratación indefinida y por el Real Decreto-Ley 9/1997, de 16 de mayo, por el que se regulan los incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida.

En 1998 se firma con la participación del Gobierno, CCOO y UGT el Acuerdo sobre el trabajo a tiempo parcial y el fomento de la estabilidad, el 13 de noviembre, que obtendría el rechazo total por parte de la patronal. Un rechazo que surge de la negativa por parte esta de acordar en un ámbito donde los empresarios tienen capacidad competencial, toda vez que se sitúa en el ámbito puro de las relaciones laborales y la organización del trabajo en el seno de las empresas¹³⁴, en base al principio de organización empresarial.

¹³³ El escaso resultado obtenido a lo largo de los cuatro años de vigencia fue una de las causas por las que, en 2001, el Gobierno pretendió abordar un proceso de reforma del modelo, que de forma voluntaria no se estaba produciendo. La reforma de la NC sigue siendo en la actualidad materia de consenso-disenso entre los agentes económicos y sociales y el gobierno de turno, toda vez que se reconocen problemas en cuanto a diseño y aplicación pero con un problema en esencia: el principio de autonomía de las partes.

¹³⁴ A partir de este momento no se volverá a producir este hecho y no habrá ningún otro acuerdo que cuente con el Gobierno y no cuente con la aprobación de la patronal.

En 1999 CCOO y el gobierno suscriben el Acuerdo sobre el programa de incentivos al empleo estable, sin la participación de CEOE-CEPYME ni UGT, que penalizaba la cotización por desempleo de los contratos temporales y a tiempo parciales.

1.3.4. Desde 2000 hasta 2004: de la exasperación a la “Declaración para el Diálogo Social” (Etapa IV).

El resultado de las elecciones generales del 12 de marzo de 2000 otorgó mayoría absoluta al PP. Cuestión que afectará, a la postre, al enfoque y estrategia seguida por parte del Gobierno en relación con el devenir del diálogo social en España. El Ejecutivo estatal realizó una lectura reduccionista en relación a la necesidad de legitimar o no las acciones a llevar a cabo en materia socioeconómica y laboral, valorando de manera innecesaria la legitimación de las medidas a través de negociaciones y acuerdos específicos con los principales actores colectivos de las mismas.

Se trataba de un periodo caracterizado, en teoría, por la reedición de acuerdos, ya que para muchos de ellos finalizaba su vigencia: Seguridad Social, empleo, formación, negociación colectiva y solución extrajudicial de conflictos laborales. La estrategia que se había acordado entre los agentes negociadores, semejante a la establecida en la legislatura anterior era: fijación de materias, calendarios y mesas de negociación diferentes para cada uno de los temas abordados.

Los acuerdos sobre formación y sobre solución extrajudicial de conflictos laborales, son firmados en diciembre de 2000 y en enero de 2001 respectivamente.

Las negociaciones iniciales para renovar el AIEE, cumplida su vigencia, no dieron sus frutos toda vez que existió un interés “desmedido” de la acción del gobierno por regular cuestiones que, a entendimiento de los agentes económicos y sociales, formaban parte de su capacidad de negociación y se entroncaban en el sistema de acuerdo bipartito. La negociación sobre el empleo finaliza con una gran desavenencia. Los representantes de los trabajadores pretendían negociar sobre la contratación temporal, las contratas y subcontratas y la reducción del tiempo de trabajo. La patronal aspiraba a rescindir los contratos indefinidos y flexibilizar la contratación a tiempo parcial. Para colmo, la mecha para abocar el fracaso surge en la decisión, novedosa, del Gobierno de otorgar un plazo cerrado a las partes para alcanzar un acuerdo: el 28 de febrero de 2001. A falta de acuerdo, el Gobierno legislaría (sin necesidad de negociar tampoco con los partidos

políticos toda vez que disponía de mayoría suficiente en las cámaras de representación nacional).

El Gobierno aprobaría un Real Decreto-Ley que, según lectura de las organizaciones sindicales, basculaba a favor de los intereses empresariales en torno a sus pretensiones sobre el trabajo a tiempo parcial.

A pesar de esto, el 9 de abril de 2001, se firmó el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social entre Gobierno, CEOE-CEPYME y CCOO, fijando la incentivación del retraso de la jubilación y la incorporación flexible a partir de los 61 años, el aumento del número de años que se tienen en cuenta para calcular las pensiones y la mejora de la cuantía de las pensiones de viudedad y orfandad. Dicho acuerdo no fue suscrito por UGT¹³⁵, a pesar de haberlo negociado de manera unitaria junto a CCOO.

En relación a la reedición del acuerdo Interconfederal de negociación colectiva que cumplía sus cuatro años de vigencia en abril de 2001 se han de señalar una serie de variables que, a todas luces, determinaron el resultado final del mismo. Dichos elementos provenían de la actitud del Gobierno, a saber: la desconfianza imperante como consecuencia de las desavenencias producidas, la presencia activa del Gobierno en unas negociaciones que eran ámbito propio, por lo menos hasta ahora, de la autonomía de los agentes firmantes fijando las materias y los plazos de negociación. Pareciera como si en la estrategia establecida por el Gobierno del Presidente José María Aznar, hubiese un interés por hacer fracasar la negociación y por establecer una estrategia de intoxicación en el ámbito comunicativo sobre los agentes económicos y sociales (principalmente sobre los sindicatos que se reproducirá en periodos posteriores).

A pesar de la distancia existente, los agentes coincidían junto con el Gobierno en la importancia de disponer de una política de rentas pactada en un momento tan delicado para la economía nacional al producirse la entrada de la moneda europea el 1 de enero de 2002. Se trataba de proporcionar estabilidad y confianza en el ámbito salarial toda vez que la política general de fijación de precios, como consecuencia del efecto conversión, no debía ser alterada con la introducción del euro.

¹³⁵ En el seno de la UGT se produce una crisis, ya que la Comisión Ejecutiva Confederal (CEC-UGT) desautoriza a su negociador, Pedro Díaz Chavero, quien presentará su dimisión como miembro de la Ejecutiva. http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-04-2001/abc/Economia/estalla-una-crisis-interna-en-ugt-con-la-dimision-de-diaz-chavero-el-negociador-de-las-pensiones_22141.html (30.04.2015)

El 20 de diciembre de 2001 se firma el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2002, acuerdo bipartito CEOE-CEPYME/ CCOO y UGT, (ANC 2002), primero de una serie de acuerdos¹³⁶ que llegan hasta la actualidad poniéndose de relieve que:

“El diálogo social es el cauce más adecuado para resolver conflictos y afrontar en mejores condiciones los cambios y las diferentes coyunturas por las que atraviesa la economía y el empleo, tanto para aprovechar los momentos de bonanza como para paliar los efectos que sobre los puestos de trabajo y la competitividad de las empresas tienen situaciones económicas negativas.”

De este Pacto, y de sus posteriores versiones, se desprende una nueva estrategia sobre la fijación de la política de rentas, toda vez que lo que se pone en valor es la autonomía de las partes negociadoras y se prima un criterio de moderación del crecimiento salarial, con una primera referencia a la inflación prevista y una segunda a la mejora por encima de la inflación dentro de los límites del incremento de la productividad. Un método que solo podría funcionar si además se recogía una cláusula de revisión salarial. Método novedoso pero conocido por los sindicatos, que de manera unitaria lo habían propuesto en 1996 bajo la fórmula: IPC+productividad+cláusula de revisión salarial.

Reestablecido el diálogo social entre los agentes y el gobierno, un baño de incredulidad vendrá de nuevo a hacer volar por los aires los esfuerzos por recomponer la herramienta del diálogo social entre los agentes. El Gobierno hace saber su intención de reformar el Estatuto de los Trabajadores, una norma que nació de la negociación y que se pretende, por parte de los agentes económicos y sociales, siga siendo fruto de la misma.

Consecuencia de esta actitud¹³⁷ fue la reforma, no concertada, del sistema de protección por desempleo (recortes de prestaciones, endurecimiento de las condiciones de acceso y supresión de derechos económicos) y del despido improcedente que culminó con la celebración el 20 de junio de 2002 con una jornada de huelga general.

¹³⁶ Los ANC deben ser considerados mucho más que el marco de una política salarial consensuada. Ponen en valor un compromiso en favor de un determinado modelo de crecimiento económico generador de empleo que fortalece el tejido productivo mediante mejoras del valor añadido. Mediante dichos acuerdos se viene a reconocer que mediante la estabilidad en el empleo se viene a mejorar la competitividad y el buen funcionamiento de las empresas, que es necesario alcanzar un par entre seguridad y flexibilidad evitando los ajustes traumáticos, que es necesario implementar de manera continua la cualificación y formación profesional así como el desarrollo y las mejoras de productividad provenientes de la aplicación de las NTIs y de la innovación en calidad de los bienes y servicios, sosteniendo el poder adquisitivo de los salarios, fomentando la igualdad de oportunidades y en condiciones seguras y saludables.

¹³⁷ <http://www.elmundo.es/especiales/2002/06/espana/huelga/previa.html> (30.04.2015)

A pesar de esta circunstancia hay que reseñar que con posterioridad, en el trámite parlamentario de la norma decretada por el Gobierno para su sanción como Ley, y habiéndose mantenidos ciertos contactos de baja intensidad mediática entre los sindicatos y el Ministerio de Trabajo y los partidos políticos de la oposición, se corrigieron ciertas decisiones aprobadas por el Gobierno en mayo¹³⁸.

En 2003, aunque las relaciones entre los agentes estaban muy deterioradas, se procederá a la firma de un acuerdo referido a la protección de la salud laboral y a la prevención de riesgos laborales y la firma del Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva suscrito que recoge los criterios, orientaciones y recomendaciones sobre negociación colectiva y donde se establece un modelo de determinación salarial que tenga en cuenta el empleo, la competitividad y la mejora del poder adquisitivo, que será prorrogado para el 2004.

1.3.5. Desde 2005 hasta 2007: el *súmmum* del diálogo social (Etapa V).

El nuevo Gobierno socialista encabezado por Rodríguez Zapatero, tras las elecciones generales de marzo de 2004, muestra su intención de poder abordar, manteniendo la senda del diálogo social, cuestiones pendientes para modernizar el modelo social y los contenidos del Estado del Bienestar.

Este posicionamiento gubernamental a favor del diálogo junto con el interés mostrado por los agentes económicos y sociales se materializa en la firma de la “Declaración para el Diálogo Social” (8 de junio de 2004) al más alto nivel (Presidente del Gobierno y secretarios generales de las confederaciones empresariales y sindicales) donde se pone en valor la capacidad del instrumento diálogo social como activo del proceso de construcción y consolidación del Estado social y democrático de derecho, en este caso específico con el objetivo de incidir en mejorar la competitividad, el empleo estable y la cohesión social. En dicho documento se identifican los dos grandes problemas que aquejan al mercado de trabajo en España: la baja tasa de empleo y el alto nivel de temporalidad y se comprometen a analizar los diferentes elementos que pueden incidir en su consecución. Además se referencia como cuestiones objeto de análisis y posibles acuerdos el fenómeno de la inmigración laboral, las políticas de formación permanente,

¹³⁸ Se recuperan derechos que afectaban a la protección por desempleo de los fijos discontinuos, el derecho a los salarios de tramitación en caso de despido improcedente, al carácter objetivo y no discrecional de la llamada “oferta adecuada de empleo”, el derecho a poder compatibilizar la indemnización por despido y subsidio por desempleo, a disponer de las vacaciones antes del reconocimiento y pago de la prestación por desempleo con cotización y cómputo y mejoras para autónomos, discapacitados y trabajadores de la economía social.

las políticas activas de empleo, los servicios públicos de empleo, la participación de los agentes en el diseño de la política industrial, el desarrollo del Salario Mínimo Interprofesional, etc.

En el citado documento se establece un objetivo estratégico: alcanzar un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la competitividad, la productividad y el empleo, para lo cual los firmantes aceptan desarrollar de común acuerdo los diferentes contenidos de la declaración en mesas de trabajo y negociaciones bipartitas o tripartitas. Se comprueba que hay materias que serán objeto de diálogo social por primera vez (durante más de 20 años no han formado parte del target negociador)

En el ámbito bipartito los acuerdos se concretarán con la firma de los sucesivos Acuerdos de Negociación Colectiva (2005,2006 y 2007, prorrogado para 2008), el III Acuerdo de Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales y en 2006 el Acuerdo Nacional de Formación, con su versión Tripartita. Igualmente es necesario poner de relieve que la concreción del diálogo social en esta etapa pasa también a un ámbito institucional más ligero y menos grandilocuente, en el sentido de que se materializarán en comisiones o grupos de trabajo creados ad hoc.

También se acuerda la creación de la Comisión de Expertos con el objetivo de evaluar el funcionamiento de las políticas de empleo desde las reformas laborales de 1992-1994 hasta aquel momento. De esta manera verá la luz, el 31 de enero de 2005 el Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social bajo el título *“Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas”*

Cuadro XX: Acuerdos de diálogo social alcanzados en comisión o grupo de trabajo 2005-2007

Identificación del Acuerdo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Declaración conjunta de CEOE-CEPYME, CC.OO y UGT en el Día Internacional de las Personas con Discapacidad
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consideraciones generales sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la negociación colectiva. Comisión de Seguimiento del ANC 2003.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo sobre Reglamento de Extranjería
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo sobre funcionarios públicos habilitados con funciones comprobatorias de seguridad y salud
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo sobre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de objetivos y necesidades de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Declaración de la Comisión de Seguimiento del Diálogo Social en relación con la responsabilidad social de las empresas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo sobre el procedimiento de extensión de convenios colectivos (RD 718/2005)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo sobre la modificación del ET en lo referido a las cláusulas de los convenios colectivos referidos al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (Ley 14/2005)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo por el que se desarrollan las bases de funcionamiento para la concertación y el diálogo social
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe aprobado en la Comisión de Seguimiento del ANC sobre “Negociación colectiva e inserción laboral de personas con discapacidad”
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo sobre la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo

Fuente: Elaboración propia

En el ámbito tripartito es necesario destacar acuerdos referidos a temas tan diversos como la dependencia, la renovación del Pacto de Toledo¹³⁹ y el empleo.

El 21 de diciembre de 2005 se suscribe el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia que será la semilla de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia aprobada un año después (2006). Se acuerdo en el ámbito del diálogo social incorporar un derecho subjetivo al sistema de bienestar social español que queda conformado por cuatro pilares: educación, sanidad, pensiones y dependencia. Se trata de poner en carga un sistema de prestaciones público y universal que garantice la igualdad de oportunidades para personas con dependencia¹⁴⁰. El principal riesgo que plantea el modelo conformado son las fuentes de financiación y la necesaria convergencia y alineamiento de las distintas administraciones que participan en su desarrollo y gestión (los tres niveles: nacional, autónomo y local).

También se firma el Acuerdo para el desarrollo de medidas de renovación del Pacto de Toledo, tratando de encontrar puntos de mejora a la problemática identificada a través de un diagnóstico compartido (mayor número de pensionistas, mayor esperanza de vida) y que es suscrito por primera vez por ambos sindicatos. Es relevante el amplio consenso alcanzado en este asunto, tan delicado y problemático, y que trataba dos aspectos

¹³⁹ En el Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 596 de 2 de octubre de 2003, se publica el acuerdo adoptado por los grupos políticos de la cámara en relación con el Pacto de Toledo (ampliándose los asuntos referidos y las reformas a llevar a cabo) y que será la base sobre la que se sostendrá el acuerdo a negociar entre el Gobierno y los agentes económicos y sociales.

¹⁴⁰ Para mayor abundamiento Talavera Gallego, A “Presupuestos y recursos económicos necesarios para la financiación de la Ley de Dependencia” en Jornadas del Consejo Económico y Social de Andalucía “La protección de la dependencia”, junio de 2007.

http://www.juntadeandalucia.es/consejoeconomicoysocial/actividades/jornadas/2006-06_jornadas_proteccion_dependencia_archivos/06-06-07_jornadas_dependencia_alejandro_talavera.pdf (30.04.15)

críticos: la integración de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario (REA) en el Régimen General y la revisión del Régimen Especial de empleados del hogar.

El 9 de mayo de 2006 se firma, también entre el Gobierno, CEOE-CEPYME, CCOO y UGT, el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo (AMCE). En dicho acuerdo se identifica la inestabilidad en el empleo como elemento a corregir, toda vez que incide negativamente en la mejora de la competitividad de las empresas y en los incrementos de la necesaria productividad. Este acuerdo se debe poner en valor al ser la primera vez en el proceso de diálogo social democrático que se trata el objetivo del empleo de manera global e integral

Entre los contenidos del AMCE existen al menos cuatro ámbitos que se desarrollan, como consecuencia del programa de la Declaración de 2004 que son: a) adopción de modificaciones legales para mejorar la situación del mercado de trabajo, b) las políticas activas de empleo, c) el papel de la protección por desempleo y d) el papel de los servicios públicos de empleo.

Los contenidos del AMCE que así lo requerían fueron incorporados, tras tramitación parlamentaria en la Ley 43/2006 para la Mejora del Crecimiento Económico y del Empleo.

Hay que señalar como cuestiones que caracterizan este proceso de diálogo social “*permanente*” y proveniente del desarrollo programático de la *Declaración de 2004* que las negociaciones sobre medidas efectivas para la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres quedaron fuera del posible acuerdo tripartito. Esta cuestión se ha materializado en la traslación de los acuerdos suscritos entre Gobierno y centrales sindicales (y sin la participación de la patronal) en el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que posteriormente fue sancionado en el Congreso.

Además se deben resaltar acuerdos que se han materializado en el Estatuto Básico del Empleado Público y el diálogo social producido en el marco del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado español sobre el Protocolo de Kioto sobre cambio climático lo que conllevan toda una novedad en el escenario del diálogo social español al incorporar asuntos medioambientales en la agenda negociadora.

1.3.6. Desde 2008 hasta las elecciones generales de 2011: la desesperación de la crisis (Etapa VI).

Tras las elecciones generales celebradas el 9 de marzo de 2008, donde el PSOE obtuvo mayoría simple, el Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero mantendrá el sistema de trabajo iniciado en 2004 en relación con el diálogo social

De esta manera el 29 de julio de 2008 CCOO, UGT, CEOE y CEPYME junto con el Gobierno suscriben la “*Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social*”, para el conjunto de la legislatura. Ante las muestras de desaceleración económica y de agotamiento del modelo de crecimiento, y manteniendo en esencia el objetivo estratégico consensuado en la anterior *Declaración de 2004*, se pretende incidir de manera clara, en la reorientación de prioridades que activasen la situación económica.

En este sentido cabe destacar la inclusión de acciones sobre el tránsito a empleos de mayor valor añadido, la inversión en capital humano, mejorar el sistema educativo y potenciación de la formación profesional, introducción de mayor competencia en los mercados de bienes y servicios o ampliar la capacidad innovadora e investigadora del sistema de ciencia-tecnología-empresas.

Un “*diálogo social reforzado*” con los agentes económicos y sociales firmantes de la declaración basado en mecanismos de consulta, participación y/o negociación en relación con las políticas de: infraestructuras y medio ambiente, industriales y energéticas, I+D+i, educación, vivienda, sanidad, mejora de la competencia y eficacia de las administraciones públicas.

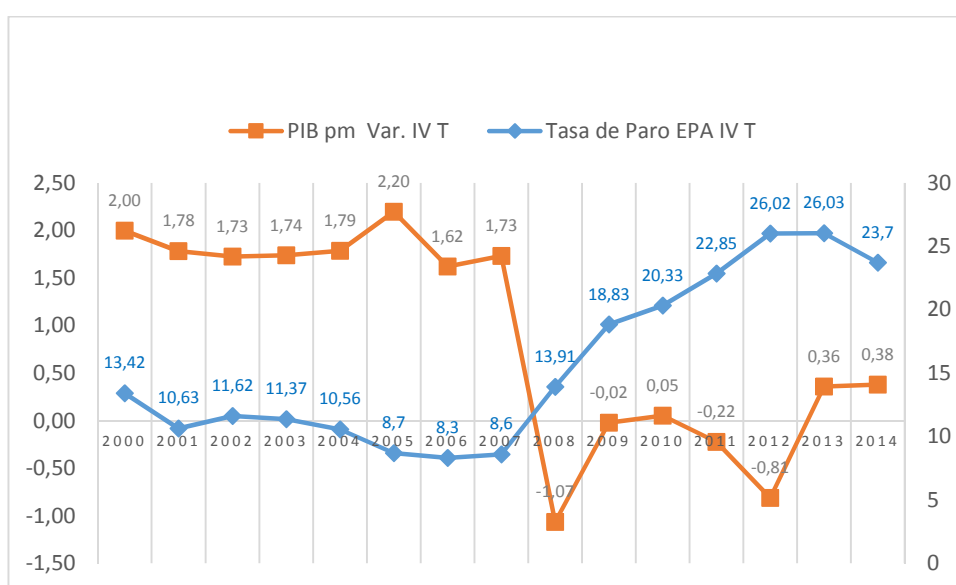
Ante la desaceleración económica se tratará de iniciar programas de estímulo económico, como el Plan E (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo), de corte keynesiano, basados en la necesidad de estimular la demanda agregada. Los indicadores económicos y sociales reflejaban una situación, ante las primeras consecuencias de la crisis de menor intensidad que en otros países europeos. La contracción del PIB en 2008 fue del -3,6% frente al -4.2% de la media de los socios europeos. A pesar de ello la destrucción de empleo fue muy intensa desde el comienzo, registrándose un incremento de la tasa de desempleo del 9,66% al 17,36% entre los primeros trimestres de 2008 a 2009, según datos EPA.

El fracaso de la renovación del AINC, para el 2009, evidencia la existencia de problemas de calado entre los intereses de la patronal y los sindicatos a la hora de coincidir en un

diagnostico operativo que mejore la capacidad de adaptación de los convenios colectivos a la nueva situación económica y lograr mayor flexibilidad interna y la recomendación de moderación salarial ante la destrucción de empleo.

En España, se solaparán y concatenarán las crisis. La crisis financiera internacional tendrá un impacto elevado en un sector de la construcción e inmobiliario sujeto a una burbuja especulativa desorbitada que estalla, a lo que habrá que sumar la crisis de deuda soberana y de déficit público al que se enfrenta la economía española.

Gráfica VII: PIB y tasa de paro, España 2000-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de INE

Pero, a tenor de los resultados parciales obtenidos hasta aquel momento, la valoración del seguimiento de los distintos bloques que conforman el proceso de diálogo social por parte de los agentes económicos y sociales no es satisfactoria. La respuesta política a la crisis de la deuda soberana española deja muy poco espacio, ninguno, para el diálogo social tripartito e inclina al Gobierno hacia el unilateralismo (González & Luque, 2014)

Ello queda reflejado con el fracaso de la negociación, tal y como se recoge en las declaraciones de los distintos actores en la prensa escrita del sábado 25 de julio de 2009¹⁴¹, que se presentan como espoleta de la inminente deflagración, responsabilizando

¹⁴¹ "Zapatero da por roto el diálogo social" EL PAIS

http://elpais.com/diario/2009/07/25/economia/1248472802_850215.html (30.04.15)

"El gobierno da por zanjado el diálogo social ante el desacuerdo con la CEOE"

<http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/07/24/economia/1248457935.html> (30.04.15)

del fracaso a la actitud de la CEOE y sus propuestas¹⁴², entre las que destacaba la reducción, en 5 puntos porcentuales, de las cotizaciones a la seguridad social y la creación de un nuevo tipo de contrato con una indemnización de veinte días por año trabajado.

A principios de 2010, enero, se firmará el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC 2010-2012), un acuerdo bipartito que inicia una nueva singladura en esta expresión específica del diálogo social español al determinar un periodo bianual y plantear como objetivo claro y unívoco el empleo. Entre los objetivos establecidos destacan aspectos como la estabilización de los contratos, flexibilidad interna y restricción salarial. También se incorporaba la voluntad de negociar el inconcluso proceso de estructuración de la negociación colectiva. Esto último no se llevará a cabo lo que provocará un nuevo conflicto más entre el Gobierno y los agentes económicos y sociales.

La consecuencia de esta incapacidad por alcanzar acuerdos tripartitos, aunque se hizo esperar, fue que finalmente el Gobierno aprobó unilateralmente la reforma laboral mediante el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral¹⁴³. Una decisión que tuvo como respuesta sindical el inicio de un proceso de conflictividad social relevante e importante, convocándose la celebración de una huelga general el 29 de septiembre de 2010.

1.3.7. Desde 2011 hasta 2014: La indiferencia (Etapa VII).

El 2 de febrero de 2011, y como expresión de la singularidad del proceso de diálogo social llevado a cabo por los gobiernos de Rodríguez Zapatero y los agentes económicos y sociales, se suscribe el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y garantía de las pensiones.

Una canto de sirenas que volvió a truncarse con la compleja realidad¹⁴⁴ y con una nueva regulación unilateral del Gobierno. En junio de 2011 se regulará la negociación colectiva,

“CC.OO. y UGT dan por roto el diálogo por deslealtad de la CEOE”

<http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia/ccoo-y-ugt-dan-por-roto-el-dilogo-por-deslealtad-de-ceoe/20090725080942015934.html> (30.04.15)

¹⁴² En este momento las propuestas de la CEOE estarán muy próximas a los planteamientos gubernamentales, por lo que el incentivo hacia el acuerdo es muy reducido. En cambio los planteamientos sindicales se situaban casi en las antípodas, lo que les obligaba a seguir intentando el acuerdo.

¹⁴³ Convalidado por el Congreso de los Diputados a través de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del Mercado de Trabajo

¹⁴⁴ El 15 de mayo de 2011 se producirán una serie de movilizaciones, promovidas por diversos colectivo, que finalizan en Madrid con una acampada en la Puerta del Sol, iniciándose el movimiento 15 M o el movimiento de los indignados.

lo que supone una acción beligerante al ser entendida como una violación de la defendida autonomía colectiva.

En ningún caso puede pasar inadvertida por su trascendencia económica, pero también por su efecto desgaste y tensional en el malogrado diálogo social la reforma constitucional promovida por el PSOE y por el PP en agosto de 2011 (la proposición de reforma del artículo que haría efectiva la regla de oro presupuestaria fue presentada conjuntamente por los grupos parlamentarios del POSE y el PP), para introducir en la Carta Magna el principio de estabilidad financiera para limitar el déficit. Por su interés, trasladamos el tenor literal del nuevo artículo 135 de la CE, que queda como sigue:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

La actual situación económica y financiera no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera.

En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Nos encontramos ante un marco envolvente de ajuste estructural duro en el sector público como consecuencia de la aplicación del principio de consolidación fiscal que afecta al ámbito presupuestario (exigiéndose la reducción del déficit de las AA.PP) lo que impide llevar a cabo políticas anticíclicas de demanda.

Aunque no se determinan cuantías límites en el artículo, con posterioridad y mediante Ley orgánica se establecerá un límite del 0,4% para el déficit público de las AA.PP., desglosándose en un 0,26% en el caso de la Administración del Estado, el 0,14% para cada comunidad autónoma y 0,00% para los Ayuntamientos.

La celebración, en noviembre de 2011, de elecciones generales y la mayoría absoluta obtenida por el PP, permitirá a Mariano Rajoy ser Presidente del Gobierno de España.

En enero de 2012, se firmará el II AENC (2012-2014), que será la continuación del I AINC y que tratará de mantener la tensión contractual en la política de rentas al tiempo que tratará de recomponer el problema generado en el ámbito de la negociación colectiva (la desaparición de la cláusula de ultraactividad) y el impulso de la descentralización de la negociación. Un esfuerzo por mantener a salvo la autonomía de las partes que permitirá alcanzar un acuerdo para renovar los convenios colectivos vencidos al objeto de resolver los problemas de inestabilidad en el marco de relaciones laborales y que se incorpora como anexo al texto del II AENC.

El gobierno intensificará la tensión entre los agentes (especialmente los sindicales) ante la batería de medidas en el ámbito socioeconómico y el plan de ajuste y recortes que promueve; que tendrá uno de sus puntos de inflexión con una nueva vuelta de tuerca que se activa en el mercado de trabajo mediante una nueva reforma laboral llevada a cabo mediante Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral¹⁴⁵, que tendrá como respuesta la convocatoria de una huelga general el 29 de marzo de 2012.

La situación económica en España se deteriora intensamente y la agenda de reformas antepone el ajuste fiscal y presupuestario a otras acciones compensatorias en el ámbito laboral y social. Fruto de esta tensión y de los desequilibrios en el ámbito social es la convocatoria de la huelga general que se celebrará el 14 de noviembre de 2012 contra el ajuste y la consolidación fiscal; produciéndose la convocatoria de dos huelgas generales en el mismo año.

En la primavera de 2013 se retomarán los contactos, mediante la conformación de un grupo de consulta sobre la reforma del sistema de pensiones, cuyas conclusiones fueron trasladadas a la Comisión Paritaria del Pacto de Toledo. Resulta necesario reflejar el distanciamiento existente entre las organizaciones sindicales y el Gobierno que queda reflejado en que no se cursó ninguna invitación formal para participar a las organizaciones sindicales, sino que serán nombrados dos expertos, a título personal, con acreditada y conocida afiliación a cada uno de las dos organizaciones mayoritarias. Una expresión de la muy baja intensidad del diálogo social promovido por el Gobierno.

Otra expresión de baja intensidad de dicho diálogo será el apoyo expresado por patronal y sindicatos a la regulación propuesta por el Gobierno del acceso a las pensiones para trabajadores a tiempo parcial, fijado en el Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

A pesar de la grave situación económica y social por la que transita España, el Gobierno mantiene la estrategia de desactivar el diálogo social y de no contar con el parecer y las aportaciones de los agentes sociales en su profusa batería de reformas estructurales.

¹⁴⁵ Convalidado en el Congreso de los Diputados a través de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Según González y Luque (2015), la deriva de la crisis ha provocado en Europa el paso de la negociación a la imposición, especialmente intensa en el sur de Europa.

Pero para conformar la agenda del ciclo económico, la creación de empleo, las reformas estructurales y reajustes en el ámbito de la cohesión social el Gobierno sí contará con otros agentes.

En este nuevo tiempo político, iniciado en noviembre de 2011, el Gobierno del Presidente Rajoy desactivará el diálogo social y al tiempo apostará decididamente por otorgar un papel de primer nivel a los lobbies¹⁴⁶ o grupos de presión existentes en España.

De esta manera pasamos de un marco formal, amparado en la C.E. y su desarrollo normativo, que prevé la participación de organizaciones como sindicatos, patronales, colegios profesionales o cámaras de comercio que se desactivan a un ámbito o marco informal que se activa.

En el Informe *“Una evaluación del Lobby en España: Análisis y propuestas”*, realizado por Transparency International España, publicado en septiembre de 2014, se pone de manifiesto como:

“Existe una realidad informal, en la que cientos de lobistas profesionales, empresas y grupos de interés diversos tratan de influir en el ejecutivo y el legislativo sin que existan normas que regulen su acceso, la información sobre sus contactos, los límites éticos a su labor o la mera constancia de las reuniones” por lo que “existe una conciencia difusa de que ciertas grandes corporaciones y grupos de interés influyen de forma indebida (aunque no necesariamente ilegal) en la toma de decisiones políticas”

Un hecho que no sólo se ha puesto de manifiesto en la legislación específica o sectorial que en este tiempo se ha llevado a cabo (energética, farmacéutica o financiera) sino también en el desarrollo de la política económica que ha pasado de la esfera de la negociación, diálogo y consenso de una manera transparente, y con la existencia de una agenda pública, a la incorporación en los proyectos de leyes, en el ámbito económico y social, de informes de parte realizados por *thik-thank* cercanos a las tesis neoliberales.

¹⁴⁶ Von Beyme (1986) establece una distinción clara entre los “grupos de interés económico especializado” y “grupos de interés público”, considerando que quien se incorpora a un grupo de interés económico trata de alcanzar su propio beneficio, mientras que quien forma parte de un grupo de interés público busca defender los intereses del colectivo, el bien común.

El último intento de retomar el Diálogo Social llevado a cabo por el Gobierno, en marzo de 2014, con los agentes económicos y sociales clásicos, propone su renovado protagonismo. Para ello determina un ámbito conjunto de asuntos tripartitos sobre los que se pretenderá avanzar bajo el axioma del equilibrio entre sostenibilidad de las cuentas públicas y las políticas de impulso de la actividad económica y la inversión productiva

Como corolario de este capítulo, a modo de síntesis y fruto del estudio realizado hasta el momento es intención del investigador poner de manifiesto, que los procesos de diálogo social producidos en España a nivel estatal se han caracterizado por:

1. Ser acuerdos bilaterales o tripartitos: con o sin gobierno o autoridad de política laboral.
2. Ser acuerdos de macro-concertación o monográficos, fruto del desarrollo de un acuerdo global o simplemente ante la necesidad o imposibilidad de alcanzar otro tipo de acuerdo. Existe por tanto un interés “medido”, en clave interna de las organizaciones representativas sobre hasta dónde se está dispuesto a negociar.
3. Se observa que el sistema de negociación existente en el ámbito estatal por parte de los agentes socioeconómicos es “no usual” en el sentido de que todos negocian con todos y con preferencia entre los actores privados con interés público (agentes socioeconómicos). De hecho aun logrando acuerdos bilaterales se firman con posterioridad cuestiones con el gobierno con objeto de dar carta de naturaleza política-jurídica al acuerdo.
4. La referencia de los acuerdos suele estar casi siempre adscrita a la coyuntura económica, si bien se presume del impacto estabilizador que tiene el acuerdo en la estructura económica. Por tanto, se observa la tendencia de ir pasando de acuerdos tripartitos de coyuntura (con medidas anticíclicas) a acuerdos tripartitos de estructura (donde se definen estrategias a medio y largo plazo sobre el mercado de trabajo y las políticas de empleo, el sistema de relaciones industriales, el modelo de redistribución de rentas...pasando de medidas contracíclicas en la década de los noventa a estratégicas en el siglo XXI. Se

observa, pues, un interés, de las partes, por influir en la modelización del sistema socioeconómico de manera integrada.

5. La acción de fomento del gobierno mediante política presupuestaria no siempre es un requisito necesario. Si bien en la mayoría de los acuerdos de carácter tripartito se consensuan partidas presupuestarias condicionadas a la ejecución del pacto se observa la existencia de medidas sin acompañamiento presupuestario.
6. La década de los ochenta del siglo pasado se caracteriza porque la utilidad de estos acuerdos se centra en sus efectos sobre la determinación de la política salarial.
7. La existencia de huelgas generales, marcan un hito en el distanciamiento de las organizaciones sindicales sobre el dialogo social. Se contextualiza “la mayoría de edad” de las organizaciones sindicales con la materialización de medidas de presión relacionándolas con la inexistencia de diálogo.
8. Coincide esta circunstancia con el proceso de otorgamiento de competencias a las Comunidades Autónomas. La existencia de interlocutores válidos en los territorios, así como una estrategia interna por parte de las organizaciones en fomentar el diálogo y el acuerdo implica que este se regionalice. Comienzan a producirse y a tomar carta de naturaleza los acuerdos bipartitos o tripartitos regionales.
9. La década de los 90 o al menos el primer quinquenio esta huérfano de acuerdos de concertación Social Estatal. Al mismo tiempo hemos de reflejar la dureza de la situación del empleo en el modo de trabajo y los importantes procesos de adaptación y reforma necesarios para alcanzar los objetivos de la UEM (Tratado de Maastricht).
10. En este sentido, y relacionado con lo anterior es conveniente reseñar la existencia y punto de partida de los principales sindicatos españoles. A saber UGT y CCOO, adscritos ambos a la Confederación Europea de Sindicatos (CES), exigen una visión y apuesta más social por parte de la política económica de los gobiernos europeos. Las exigencias y requisitos de entrada de la Unión Económica y Monetaria son objeto de importantes posicionamientos que pretenden alcanzar “más Europa Social”.

11. Tras la Cumbre de Luxemburgo o también denominada Cumbre del Empleo, se institucionaliza en la UE la Estrategia Europea para el Empleo. Esta cuestión viene a situar las políticas de empleo al más alto nivel comunitario y tendrá su reflejo en la potenciación del proceso de diálogo social en España como respuesta concertada y catapultadora de las sinergias necesarias para desarrollar los distintos pilares sobre los que se asienta dicha estrategia.
12. En los últimos años, como consecuencia del estancamiento económico, el agotamiento del modelo productivo y , finalmente, la crisis financiera y la crisis de la economía real, el proceso de diálogo social deviene más necesario todavía, si bien la práctica que se realiza de la herramienta es muy limitada, centrada en el ámbito bipartito, y en el ámbito tripartito el gobierno de España pone en marcha una nueva estrategia centrada en lobbies y grupos de presión más que en el diálogo social con los agentes económicos y sociales más representativos.

Cuadro XXI: Relación de Acuerdos, por tipología, suscritos en España 1979-2014

Año	Interconfederal Sindicatos/Patronal	Tripartitos Sindicatos/Patronal/Gobierno	Bipartito Sindicatos/Gobierno
1979	Acuerdo Básico Interconfederal (ABI). No firmado por CC.OO.		
1980	Acuerdo Marco Interconfederal (AMI). No firma CC.OO.		
1981		Acuerdo Nacional sobre el Empleo (ANE)	
1983	Acuerdo Interconfederal (AI)		
1984	Acuerdo Interconfederal (en el AES). No firmado por CC.OO.	Acuerdo Económico y Social. (AES). No firmado por CC.OO.	
1992	Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC)	ANFC tripartito	
1994	Acuerdo Interconfederal en materia de Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo (AIOR)		
1996	Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales (ASEC)	ASEC Tripartito	Acuerdo sobre consolidación y racionalización de la Seguridad Social
	II ANFC	II ANFC Tripartito	
		Acuerdo de bases sobre política de formación profesional	
1997	Acuerdo Interconfederal sobre negociación colectiva (AINC)		
	Acuerdo Interconfederal sobre cobertura de vacíos (AICV)		
	Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (AIEE)		
1998		Plan de Acción sobre siniestralidad laboral	Acuerdo sobre trabajo a tiempo

			parcial y fomento de la estabilidad
2000	III ANFC	III ANFC Tripartito	
2001	Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2002 (ANC 2002)	Acuerdo sobre el desarrollo de la Seguridad Social. No firmado por UGT	
	II ASEC	II ASEC Tripartito	
2003	ANC 2003	Propuestas en materia de PRL	
	Prórroga para 2004 del ANC 2003		
2004		Declaración para el diálogo social	
2005	ANC 2005	Acuerdo para la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia	
	III ASEC	III ASEC Tripartito	
		Acuerdo Marco para fomentar el desarrollo y modernización de los sectores industriales	
		Acuerdo por el que se institucionaliza el diálogo social vinculado al cumplimiento del Protocolo de Kyoto.	
2006	Prórroga para 2006 del ANC 2005	Acuerdo para el desarrollo de medidas de renovación del Pacto de Toledo	
	IV ANFC	Acuerdo para la mejora y el crecimiento del empleo	
		IV ANFC Tripartito (RD 295/2007)	
2007	AN 2007		
	Prórroga para 2008 del ANC 2007		
2008		Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social	
2009	Acuerdo de la función pública (2010-2012)		
2009	Compromiso sobre la NC pendiente de 2009		
2010	Acuerdo para el empleo y la NC (AENC I) (2010-2012)		
2011		Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones	
2012	Acuerdo para el empleo y la NC (AENC II) (2012-2014)		

Fuente: Elaboración propia

*Capítulo 4 EL DIÁLOGO Y LA
CONCERTACIÓN SOCIAL EN
ANDALUCÍA*

Capítulo 4. El diálogo y la concertación social en Andalucía

1.4.1. De los inicios del autogobierno andaluz a los acuerdos bipartitos.

La andadura del autogobierno andaluz, al igual que ocurriese con los primeros pasos del nuevo tiempo democrático español iniciado en 1978, fue precaria. Haber luchado como pueblo, movilizado políticamente en torno a una autonomía derivada del artículo 151 de la CE -autonomía histórica- implicó un proceso autonómico cargado de conflictividad que finalmente alcanzó un hito, el 28 de febrero de 1980, mediante la votación en referéndum de la iniciativa del proceso autonómico de Andalucía.

Una situación que requirió de una estrategia político social compacta, consistente, que demostró capacidad para alcanzar resultados surgidos desde el diálogo y el consenso. La herramienta que más se utilizó en aquel momento histórico fue la palabra y la estrategia el diálogo, aunque la tensión y la conflictividad política y social también jugaron un papel nada desdeñable.

Se trata de una experiencia muy relevante en el ámbito del intercambio político y social, donde los agentes económicos y sociales también participaron y tomarán partido¹⁴⁷.

En el ámbito del ideario programático del PSOE estaba interiorizado el aspirar a la conformación de una democracia económica que impulsase la coparticipación de los agentes económicos y sociales¹⁴⁸.

En Andalucía se articuló, bajo el paradigma del modelo centro periferia, el discurso del subdesarrollo como elemento diferenciador. “*La dialéctica del subdesarrollo*” (Porrás Nadales, 1996, pág. 66) un atraso producido por la distancia del poder real y los intereses de las oligarquías agrarias andaluzas.

La compleja situación económica a la que se enfrentaba la Andalucía preautonómica, a una estructura productiva con importantes cuellos de botella había que sumar las consecuencia de los efectos de las graves crisis energéticas acaecidas en la década de los setenta, promovió una estrategia reivindicativa común, que también se haría notar en el frente de los recursos destinados por el gobierno central a nuestra tierra. El Programa de

¹⁴⁷ En este caso de manera divergente toda vez que mientras que los sindicatos CCOO y UGT de Andalucía apoyarían la propuesta de autonomía promovida por el gobierno preautonómico, la CEA se posicionó en contra.

¹⁴⁸ En aquel momento la democracia económica implicaba la participación en el seno de la empresa y en la actividad económica a los obreros organizados en torno a sindicatos de clase.

Urgencia para Andalucía (PUA), exigido por todas las fuerzas políticas y agentes económicos y sociales, se convirtió en una reivindicación de primer nivel que se sumaría al conflicto político sobre la autonomía plena. Pero la falta de concreción, en algunos casos, y de ejecución en otros propiciaría una “*situación de frustración en el grado de cumplimiento del PUA*” (Vallés, Industria andaluza y Comunidad Económica Europea, 1982, pág. 108).

Será también un tiempo donde los agentes económicos y sociales tendrán que adquirir forma jurídica y orgánica en el territorio andaluz, al objeto de poder hacer efectiva la interlocución con el gobierno preautonómico y con las fuerzas políticas y civiles del momento¹⁴⁹.

Cuadro XXII: Legislaturas del Parlamento de Andalucía 1982-2015

Legislatura	Periodo	Partido/s de Gobierno	Presidencia del Gobierno Andaluz
I Legislatura	Mayo/1982 -- Junio/1986	PSOE	Rafael Escuredo Rodríguez (1982-1984) José Rodríguez de la Borbolla (1984-1986)
II Legislatura	Junio/1986 -- Junio/1990	PSOE	José Rodríguez de la Borbolla (1986-1990)
III Legislatura	Junio/1990 -- Junio/1994	PSOE	Manuel Chaves González (1990-1994)
IV Legislatura	Junio/1994 -- Marzo/1996	PSOE	Manuel Chaves González (1994-1996)
V Legislatura	Marzo/1996 -- Marzo/2000	PSOE-PA	Manuel Chaves González (1996-2000)
VI Legislatura	Marzo/2000 -- Marzo/2004	PSOE-PA	Manuel Chaves González (2000-2004)
VII Legislatura	Marzo/2004 -- Marzo/2008	PSOE	Manuel Chaves González (2004-2008)
VIII Legislatura	Marzo/2008 -- Marzo/2012	PSOE	Manuel Chaves González (2008-2009) José Antonio Griñán Martínez (2009-2012)
IX Legislatura	Marzo/2012 -- Marzo/2015	PSOE-IU	José Antonio Griñán Martínez (2012-2013) Susana Díaz Pacheco (2013-2015)
X Legislatura	Marzo/2015-- ...	PSOE	Susana Díaz Pacheco (2015-...)

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el Parlamento de Andalucía

Al inicio de la I Legislatura del Parlamento de Andalucía¹⁵⁰, Rafael Escudero en su discurso de investidura¹⁵¹, el 15 de julio de 1982, propone a las fuerzas sociales y económicas un pacto para la legislatura centrado en un programa de gobierno que pivota en cuatro aspectos:

- a) desarrollo institucional del Estatuto,
- b) despegue económico frente al subdesarrollo,

¹⁴⁹ El 20 de Febrero de 1.977 se constituye en Sevilla la Unión Sindical de CCOO de Andalucía, el 20 de enero de 1979 se constituye la CEA en Antequera y UGT A celebrará su congreso constituyente en Fuengirola, los días 12 y 13 de enero de 1980,

¹⁵⁰ La constitución del Parlamento Andaluz tuvo lugar el 21 de junio de y 1982 en el Salón de Tapices de los Reales Alcázares, primera sede parlamentaria.

¹⁵¹ DSPA, I Legislatura, nº3 Sesión Plenaria nº 3 de 14.07.82, páginas 42-72

- c) potenciación de la cultura andaluza y
- d) realización de una política de bienestar social.

Igualmente en el capítulo económico subrayó la necesidad de establecer una planificación económica elaborada sobre la base de la concertación con todos los agentes económicos y sociales, implicando a la banca privada, cajas de ahorros y cajas rurales¹⁵². Además asumirá el compromiso de remitir en el primer periodo de sesiones al Parlamento de Andalucía el proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social de Andalucía, de carácter consultivo así como el Consejo de Relaciones Laborales de Andalucía¹⁵³.

Un sentido de pacto y acuerdo que se explica, en palabras de Escudero, por la necesidad vital que tiene Andalucía de reforzar su tejido y vertebración social¹⁵⁴:

“Permítanme, sus señorías, unas breves pero sinceras reflexiones sobre el sentido que, yo creo, ha de tener esa política de acuerdo, esa política de pacto. Una de mis mayores preocupaciones reside en el hecho de que la sociedad andaluza resulte ser una de las menos vertebradas de la sociedad española. Siempre se ha dicho que uno de los elementos definitorios del alma andaluza es su contradicción entre la afirmación individualista y su vocación de universalidad; entre su apasionamiento por las ideas y las cosas y su tolerancia secular; en otras palabras, que el andaluz siente y vive radicalmente las contradicciones que forman parte ineludible de la condición humana. Quizás por eso el hombre, la persona, cobra en nuestra tierra una dimensión singular, una importancia trascendental que la hace el centro, el eje fundamental sobre el que giran las demás cosas.

Debemos, pues, de hacer compatible lo que somos con la necesidad de articular nuestra sociedad sobre criterios de pragmatismo político y sobre un sentido práctico en la construcción de una sociedad civil más poderosa que haga suyos, como protagonista fundamental, los principios democráticos. Una sociedad civil que interiorice los valores de la libertad y de la justicia sobre presupuestos no filosóficos sino cotidianos. Y sólo encuentro un camino para tan noble proyecto, es el camino del pacto, el del entendimiento y el del diálogo permanente, el camino

¹⁵² Ibídem página 50

¹⁵³ Ibídem página 63. Mientras que la Ley del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales verá la luz en esa misma legislatura, el Consejo Económico y Social de Andalucía, necesitará, además de este compromiso político, de un compromiso tripartito reconocido en 1983, en el texto del Acuerdo para el desarrollo económico y social de Andalucía, verá la norma de creación mediante la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, reguladora del Consejo Económico y Social de Andalucía, y se constituirá en 1999.

¹⁵⁴ Ibídem, página 50-51.

de la renuncia a la parte para la consecución del todo, el camino del compromiso entre los distintos sectores sociales, sobre el conjunto de objetivos mínimos que han de hacer posible el relanzamiento de nuestra economía y una vida mejor para todos, el camino de la integración contradictoria, pero fructífera para el futuro de los legítimos intereses contrapuestos que existen en el ámbito de la vida social, que nos permite avanzar unidos en un proyecto de mayor libertad y de mayor justicia social, porque, en definitiva, profundizar en la democracia pasa hoy por hoy por ese camino. Y es que, señorías, el pacto no es una claudicación para nadie, sino justamente lo contrario, es la armonización de lo contrapuesto para que un proyecto de progreso pueda avanzar colectivamente, haciendo que todos se sientan partícipes y protagonistas en la construcción de su propio futuro. De no imponerse esta política de pacto que los socialistas proponemos, déjenme que les diga que, muy probablemente, el futuro seguirá siendo un futuro de invertebración, un futuro insolidario.”.

Asimismo, definió la industrialización como elemento estratégico básico de su programa económico.

Será un tiempo en el que los primeros acuerdos de carácter bipartito, adoptados en la esfera regional, serán copias adaptadas al marco territorial andaluz de los alcanzados en el ámbito nacional por el Gobierno, UGT y CEOE.

La precariedad es el signo distintivo de cómo se conforma la autonomía andaluza. Una precariedad política, institucional, económica y social cuyo mayor reflejo, en términos económicos, lo encontramos en los niveles de desarrollo medido en términos de PIB y el peso que la economía andaluza tenía en el PIB total español.

Gráfica VIII: PIB al coste de los factores, Andalucía 1979-81

AÑO	ANDALUCÍA									ESPAÑA		
	AGRICULTURA Y PESCA		INDUSTRIA		CONSTRUCCIÓN		SERVICIOS		PIB TOTAL		PIB TOTAL	ANDALUCÍA S/ ESPAÑA (%)
1979	235.900	14,6	308.800	19,1	130.100	8	942.900	58,3	1.617.400	100	12.557.187	12,9
1980	243.238	13,1	365.518	19,6	152.186	8,2	1.102.198	59,1	1.863.141	100	14.453.528	12,9
1981	255.872	12,1	424.315	19	183.669	8,7	1.257.466	59,3	2.121.323	100	16.393.502	12,9

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones del INE recogidas en PEA 1984-1986(pág11)

Los desequilibrios internos que presentaba el sistema económico eran sintomáticos de la problemática a la que se enfrentaba Andalucía. El escenario de subdesarrollo crónico junto con la problemática específica de la reconversión industrial motivada por el cambio del paradigma económico consecuencia del agotamiento del modelo de crecimiento

económico basado en energía barata, son la expresión de una bicefalia que aqueja gravemente a la economía andaluza.

El diagnóstico de la economía andaluza recogido en el Plan Económico de Andalucía 1984-1986 (PEA 1984-1986) deja evidencia de esta circunstancia.

Cuadro XXIII: Desequilibrios de la economía andaluza identificados en el PEA 1984-1986

Diagnóstico Economía Andaluza PEA 1984-1986	
1	Deterioro de la base primaria y del medio ambiente
2	Escasez de recursos energéticos propios
3	Débil integración del tejido productivo
4	Débil integración territorial
5	Evidencia de recursos productivos no utilizados
6	Profunda disparidad económica intrarregional
7	Servicios y equipamientos por debajo de la media nacional
8	Economía escasamente diversificada
9	Fuerte dependencia de la comercialización
10	Ausencia de entidades crediticias regionales

Fuente: Elaboración propia a partir del documento PEA 1984-1986.

Los desequilibrios intrarregionales y de carácter social son muy pronunciados. En Andalucía, en 1983, se cifran las disparidades en la renta per cápita del orden de 2,25 a 1 entre la comarca más rica y la más pobre de la Comunidad Autónoma (Ferraro & Basulto, 1984). Que se viene a sumar a los problemas de comunicación interior, dependencia comercial y tecnológica respecto al exterior, y la existencia de un tejido productivo desarticulado y con un tejido empresarial rentista y excesivamente individualista (Narbona, 1987).

La idea de *“subdesarrollo histórico”* surge como elemento dinamizador y piedra de bóveda sobre la que pivotará la conformación de un sentimiento colectivo que impulsa la transición a la democracia donde triunfará la visión autonómica y la búsqueda del autogobierno, el mayor techo competencial y el reconocimiento histórico. Se articula políticamente el discurso del subdesarrollo como elemento diferenciador (Delgado M. , 1981).

La dialéctica del desarrollo estará muy presente en la agenda política y socioeconómica del gobierno andaluz y de los agentes sociales y económicos.

La democracia económica del ideario socialista se materializará, en base al impulso producido por Rafael Escuredo, en la *“planificación democrática basada en el concierto, en el compromiso y en la integración”*¹⁵⁵ al poner el énfasis en la necesaria acción de ordenamiento y planificación de la política económica a llevar a cabo por el gobierno, tratándose de una competencia estatutaria de primer nivel que se llevará a cabo junto con otros agentes económicos y sociales relevantes¹⁵⁶. Una colaboración que se encuadrará en el marco de la Comisión de Planificación Económica de Andalucía¹⁵⁷.

El Estatuto de Andalucía¹⁵⁸ de 1981, establece en su artículo 18 los ámbitos competenciales de la política económica mediante el siguiente tenor:

Corresponde a la Comunidad Autónoma Andaluza, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149. 1. 11 y 13 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

- Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía.
- Sector público económico de la Comunidad Autónoma, en cuanto no está contemplado por otras normas de este Estatuto.
- Instituciones de crédito corporativo, público y territorial. Cajas de Ahorro y Cajas.
- Agricultura y ganadería, competencias relativas a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales.
- Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. Queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para la transferencia de tecnología extranjera.
- Comercio interior. Defensa del consumidor y el usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia.
- Desarrollo y ejecución en Andalucía de:
 - Los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores económicos.
 - Programas genéricos para Andalucía estimuladores de la ampliación de actividades productivas e implantación de nuevas empresas.
 - Programas de actuación referidos a comarcas deprimidas o en crisis.

De igual manera, en el artículo 71, establece:

La planificación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía a que se refiere el artículo 18 del presente Estatuto se realizará con el asesoramiento y la colaboración de

¹⁵⁵ DSPA, I Legislatura, nº3 Sesión Plenaria nº 3 de 14.07.82, página 51.

¹⁵⁶ *Ibídem*, página 50.

¹⁵⁷ Decreto 74/1983 de creación de la Comisión de Planificación Económica de Andalucía

¹⁵⁸ Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía. (Vigente hasta el 20 de marzo de 2007).

las Corporaciones Locales y de las organizaciones sindicales, empresariales y profesionales de Andalucía.

La estrategia fijada por el Gobierno andaluz tenía un puntal básico en el diálogo y la búsqueda de consensos y acuerdos que permitieran alcanzar sinergias que impulsaran en mayor intensidad y con mayor grado de crecimiento económico, el desarrollo institucional, la conformación de un moderno tejido productivo y empresarial a la vez que promover una sociedad moderna con actores sociales y civiles aglutinadores y representativos.

Andalucía y su gobierno serán los primeros en la España de las Autonomías en establecer la planificación económica como herramienta decisoria diferencial.¹⁵⁹

Cuadro XXIV: Planificación económica del Gobierno de la Junta de Andalucía 1984-2014

Periodo	Identificación del Plan
1984-1986	Plan Económico de Andalucía
1987-1990	Programa Andaluz de Desarrollo Económico
1991-1994	Plan Andaluz de Desarrollo Económico
1998-2000	Plan Económico Andalucía Horizonte 2000
2002-2005	Plan Económico de Andalucía S. XXI
2007-2013	Estrategia para la Competitividad
2014-2020	Agenda para el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la Competitividad

Fuente: Elaboración propia

Para conformar institucionalmente la autonomía andaluza y su marco competencial, el proceso de transferencias se convierte en un elemento central del diálogo social en aquel momento. El proceso de las transferencias de las competencias requería de diálogo, negociación y búsqueda de partners o socios en el contexto de una crisis económica caracterizada por la reestructuración industrial, principalmente en los sectores naval, minería y textil.

En este ámbito resulta básico conocer cómo el intento fracasado, por parte del gobierno andaluz, de hacerse con las empresas del Instituto Nacional de Industria (INI), situadas en territorio andaluz, conduce, entre otros motivos, a la conformación del Instituto de

¹⁵⁹ La importancia política de la planificación llevaría a denominar la cartera de asuntos económicos como Consejería de Economía y Planificación en 1983.

Promoción Industrial de Andalucía (IPIA) y la Sociedad para la Promoción y Reconversión de la Economía Andaluza (SOPREA)¹⁶⁰.

El problema del sector agrario en Andalucía: el reparto de la tierra, la estructura social agraria, la productividad del sector, el porcentaje de PIB,... hará que desde el inicio del proceso de conformación de la autonomía andaluza el agro andaluz requiera de unos planteamientos muy específicos. El proyecto ambicioso y polémico de la Ley de Reforma Agraria obtendrá el apoyo decidido de las organizaciones sindicales y el apoyo de los partidos de izquierda, a la vez que provocará el rechazo, e incluso la judicialización, de los empresarios agrícolas.

El 17 de febrero de 1984, se produce la dimisión de Rafael Escudero como Presidente de la Junta de Andalucía.

José Rodríguez de la Borbolla, pronunciará su discurso de investidura, el 7 de marzo de 1984, en el Palacio de la Antigua Audiencia Territorial de Sevilla¹⁶¹ sede, por aquel entonces del Parlamento de Andalucía, donde señalará¹⁶²:

“Aquí habría que decir con claridad que el socialismo del último tercio del siglo XX no puede moverse sólo con los esquemas que utilizaron los clásicos para analizar las sociedades europeas del siglo XIX. Los socialistas hoy vamos a ir buscando soluciones adecuadas para satisfacer las, necesidades de muchos sectores sociales. La sociedad de hoy es mucho más compleja que la sociedad en la que vio su origen el socialismo; en consecuencia. Hay que decir que los socialistas no somos sólo el partido de una única clase social, los socialistas somos el partido de muchos grupos y sectores sociales: los socialistas no vamos a gobernar sólo ni siquiera para los que nos votaron. Los socialistas vamos a gobernar también para los que no nos votaron, y sabiendo que hay intereses no coincidentes entre esos sectores, pero sabiendo que se pueden ir buscando soluciones mediante compromisos. Mediante transacciones. mediante diálogos entre los distintos sectores sociales. y ‘comprometiéndonos en ese diálogo, en ese compromiso, en ese transacción. naturalmente, con un criterio claro desde el principio. Estaremos siempre más en defensa de los sectores menos favorecidos de la sociedad”.

Dejando clara la orientación hacia el consenso y el dialogo, fundamentándolo sobre la base de la convicción ideológica y un planteamiento plural y abierto. Se pretende dar forma a una democracia económica que aglutinase los esfuerzos por situar al territorio

¹⁶⁰ Creadas ambas en 1983 y refundadas en 1987 como Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), que posteriormente se refundará, en 2005, en la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA).

¹⁶¹ Segunda sede del Parlamento de Andalucía., desde febrero de 1983 hasta noviembre de 1985. Desde diciembre de 1985 hasta febrero de 1992 la sede será la antigua iglesia de San Hermenegildo y finalmente desde entonces hasta la actualidad el Parlamento contará con la sede sita en el antiguo Hospital de las Cinco Llagas.

¹⁶² DSPA I Legislatura nº 45, Sesión Plenaria n 23 de 07.03.84, página 1843.

andaluz, su crecimiento económico y el bienestar de los andaluces al frente, favoreciendo la generación de un clima social óptimo para un mayor desarrollo económico, por cuanto se llevaba a cabo con la presencia y participación de los agentes económicos y sociales.

Muy contrario a la visión fundamentada y justificada en el interés político y electoralista del gobierno de la Junta de Andalucía que ha sido el criterio utilizado por un importante número de los detractores del proceso.

Pocos meses después, se creará el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL), a través de la Ley 4/1983 de 27 de junio de creación del CARL por (Ley 4/1983 de 27 de junio). Se crea para garantizar *“la consulta, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores”*, según lo previsto en el artículo 5 del Convenio 150 de la OIT.

El CARL es un órgano de diálogo social permanente, de carácter tripartito en el ámbito de las relaciones laborales al que le corresponde, según su ley fundacional:

- El impulso de la negociación colectiva entre los interlocutores sociales, como instrumento de diálogo y de ordenación de las relaciones laborales y la promoción de su adecuación a la realidad sociolaboral.
- El tratamiento de los conflictos colectivos laborales, mediante la promoción de instrumentos de mediación y arbitraje, para la solución de los conflictos laborales (Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (SERCLA)).
- El depósito de convenios colectivos interprovinciales o autonómicos y el registro de sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales de ámbito superior a la provincia y que no rebasen el de la Comunidad Autónoma.

Ese mismo año, ya se ha hecho referencia a ello, se pondrá en marcha el primer plan económico plurianual en Andalucía, en cuya concepción concertada participarán los agentes económicos y sociales más representativos de Andalucía.

En el PEA 1984-1986 se tomaran las palabras del profesor Domínguez Ortiz, para afirmar que Andalucía ha sido *“un gigante cultural y un enano económico”*¹⁶³ que requiere y

¹⁶³ PAE 1984-1986. Página 39.

http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1337170126PEA_84-86.pdf (15.05.15)

necesita resituar su eje de coordenadas para hacer desaparecer la problemática estructural y coyuntural que la atenaza bajo la sombra de un subdesarrollo secular.

Reducir los niveles de desempleo, elevar la tasa de actividad, desarrollar equilibradamente los sectores productivos y distribuir de manera justa la riqueza serán los objetivos generales del plan.

No podemos obviar, la importancia que tendrá este proceso planificador, toda vez que tratará de preparar la estructura económica del sistema andaluz a la entrada de España y, por ello, de Andalucía en la CEE.

También tendrá lugar el primero de los acuerdos bipartitos, suscritos entre la Junta de Andalucía, CEA y UGT A , en 1985, para desarrollar el Acuerdo Económico y Social (AES) , firmado a nivel estatal, al objeto de alcanzar mayor eficacia en nuestra región mediante la creación de más empleo, especialmente para los jóvenes, el fomento del cooperativismo y el impulso de la economía social, así como alcanzar proporcionalidad en la necesaria presencia institucional de los sindicatos y la patronal¹⁶⁴.

En 1986, se producirán elecciones al Parlamento de Andalucía, constituyéndose la II Legislatura y Rodríguez de la Borbolla revalidará el apoyo electoral que lo mantendrá como Presidente hasta 1990.

En el debate de investidura¹⁶⁵, celebrado el día 24 de julio de 1986, celebrada en la Antigua Iglesia de San Hermenegildo de Sevilla, Rodríguez de la Borbolla afirmará:

“sobre bases sólidas se ha ido aumentando el futuro de progreso económico y social En un contexto de diálogo y concertación con las distintas Instituciones públicas y con las fuerzas sociales representativas. Se han movilizado importantes sectores productivos. Se han salvado estratégicos enclaves industriales y se han canalizado cuantiosas inversiones públicas para la mejora de nuestra infraestructura viaria y de comunicaciones. Asimismo, se han puesto en marcha programas innovadores en el área de bienestar social. En definitiva. Y dicho con rotundidad, el punto de partida del que arranca Andalucía en esta nueva legislatura es mucho más sólido y esperanzador que el que tenía hace cuatro años”.

¹⁶⁴ Conviene referenciar que algunas de estas cuestiones como el impulso de la economía social o el empleo juvenil tendrán reflejo en el discurso de Rodríguez de la Borbolla en el debate de investidura de 1986.

¹⁶⁵ DSPA II Legislatura, nº 2 Sesión Plenaria 2, 24.07.1986.

Refiriéndose, al asumir que mantendría el proyecto de Ley de Reforma Agraria, al conflicto agrario en los siguientes términos:

“ofrezco desde aquí un diálogo abierto con las fuerzas económicas y sociales del campo andaluz para que una vez clarificado jurídicamente el marco en el que se va a desenvolver nuestra política agraria, concertemos unas reglas del juego precisas, donde tengan cabida tanto los objetivos fijados por el Gobierno como los derechos que la Ley reconoce a los particulares. No pretendemos hacer una reforma contra los agricultores; sólo puede tener recelo quien no cumpla con el fin social de la propiedad”

En este tiempo, se hablará de pragmatismo político y de modernización de Andalucía desde el gobierno andaluz. Una impronta que el Presidente Rodríguez de la Borbolla le dará a sus gobiernos y que se verá materializada por su tendencia hacia el impulso del diálogo social, convencido y conecedor como era, no podemos olvidar su condición de profesor universitario de Derecho del Trabajo, de los beneficios y mejoras que conlleva alcanzar consensos con los agentes económicos y sociales, tal y como refrendaba la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los expertos en política social de la propia CEE. En el discurso de investidura, anteriormente referenciado, lo confirma: *“Soy un convencido del diálogo y la concertación, porque creo que así se resuelven problemas, se aclaran posiciones, se organiza la sociedad y, en definitiva, se construye una Andalucía moderna, sólida y vertebrada”*.

Reflejo de estos postulados a favor del diálogo y la concertación social será la continuación en los procesos de consulta, participación y negociación de la planificación económica en Andalucía que se materializará en el Programa Andaluz de Desarrollo Económico (PADE) 1987-1990.

Cuadro XXV: Objetivos finales y estrategias del PADE 1987-1990

Objetivos finales	Estrategias
1. Creación de empleo	1. Innovación y desarrollo tecnológico
2. Incremento de la renta y mayor integración del sistema productivo	2. Financiación de la economía andaluza
3. Mejora de la calidad de vida, con una distribución social y territorial más equitativa	3. Formación del capital humano
	4. Ampliación y consolidación de los mercados
	5. Sector público
	6. Proyección Territorial

Fuente: Elaboración propia a partir del PADE 1987-1990

La concertación social se llevaría a cabo mediante la planificación económica, no existiendo su correspondiente concreción en un modelo de diálogo y concertación social, “*non nato*” aún, llevados a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía a partir de la siguiente década.

Durante la II Legislatura la expresión del diálogo social también será bilateral entre la Junta y los distintos agentes económicos y sociales, y salvo determinadas cuestiones particulares los contenidos propositivos de los acuerdos vinieron a reproducir, adaptar y reforzar los acuerdos alcanzados en el ámbito nacional.

En 1985 se firmará el primer Pacto Social Andaluz¹⁶⁶ entre el Gobierno andaluz y la UGT A, tratando de sentar las bases para proceder e impulsar el modelo basado en el diálogo y la concertación en el ámbito andaluz. Aunque un pilar del pacto se basa en la traslación del AES al espacio regional andaluz, existirá otro pilar que se sustentará en consolidar la dimensión institucional del agente social.

En 1987, se firmará el Acuerdo de Concertación Social de Andalucía¹⁶⁷ (ACSA), con los mismos actores, y se pondrá en valor la herramienta del diálogo social frente a la confrontación. Entre los asuntos que serán objeto de acuerdo, destacan:

- a) La planificación económica
- b) La participación institucional
- c) La reforma agraria y la conformación de un sistema propio para la agricultura en Andalucía
- d) El sistema sanitario andaluz
- e) La política de servicios sociales
- f) La vivienda
- g) La formación profesional
- h) Se crearán las “*zonas de acción especial*” (ZAEs)

Como pone de manifiesto Molina, Álvarez & García (2010), existe una “*vocación ugetista*” por desbordar el ámbito del “*estatuto de los derechos de ciudadanía industrial*” para avanzar hacia el “*estatuto de derechos de ciudadanía social*” en Andalucía (pág.60)

¹⁶⁶ FUDEPA AHUGT-A: CER C_2603

¹⁶⁷ FUDEPA AHUGT-A, Acuerdo de Concertación Social para Andalucía 1987

Iniciada la andadura del diálogo social y formalizando los mismos en distintos acuerdos, en 1990 se producirá un avance muy relevante. Se firmará un Acuerdo bipartito¹⁶⁸ entre la Junta de Andalucía, CCOO y UGT A, de carácter bianual, que establecerá una serie de ejes de actuación que incidirán en la conformación de la política a desarrollar por el gobierno autonómico.

Cuadro XXVI: Ejes de actuación recogidos en el Acuerdo bipartito "Diálogo Social en Andalucía"

Eje	Contenido
Administración pública como generadora de empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Oferta pública de empleo ✓ Mayor estabilidad para empleos temporales en la función pública andaluza ✓ Ayudas a EE.LL. para promoción de empleo local ✓ Acciones de formación para los agentes de desarrollo local
Impulso de la inversión	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acción de fomento a través de subvenciones y ayudas financieras ✓ Estudio y evaluación de la normativa aplicable para evitar el solapamiento , ahondando en la racionalidad
Economía Social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa específico de cooperación europeo ✓ Planes de desarrollo sectoriales ✓ Promoción de inversiones y desarrollo formativo y especialización profesional
Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formación juventud específico: EUROPETRA ✓ Programa de cursos de formación ocupacional(desempleados y entorno rural) ✓ Oficinas de orientación empleo juvenil ✓ Mantenimiento del Programa Andalucía Joven¹⁶⁹ ✓ Formación especial para parados de larga duración ✓ Formación especial para mujeres, impulso igualdad de género. ✓ Contratos de interés social para PLD
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de Igualdad para la mujer: fomento de la formación, empleo, orientación y formación ocupacional ✓ Creación de los "agentes de igualdad"
Formación Profesional para andaluces	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Jóvenes menores de 25 años. ✓ Trabajadores de Pymes adaptación tecnológica ✓ Desempleados de larga duración ✓ Personas con discapacidad
Nuevas tecnologías	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promoción de las nuevas tecnologías en todo el territorio ✓ Incorporar I+D en el tejido productivo y empresarial ✓ Mejora de la calidad medioambiental ✓ Impulso de sectores tecnológicos
Sectores Productivos	<p>Agricultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulso de la reforma agraria ✓ Programa de aprovechamiento de recursos hidrológicos ✓ Comercialización de los productos andaluces ✓ Plan Forestal Andaluz ✓ PER <p>Pesca:</p>

¹⁶⁸ FUDEPA.AHUGT-A: CER C_2070. Diálogo social en Andalucía. Acuerdos 1990/91.

¹⁶⁹ Iniciado en 1985 mediante un protocolo de colaboración firmado por la Junta de Andalucía.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación de cuatro mesas de trabajo dedicadas a la formación profesional del sector, estructura del sector, recursos disponibles y acuicultura <p>Industria:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan relanzamiento sector industrial
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de (Osuna, Bueno, Murciano, & Otero, 2010, pág. 130 y ss.)

Dicho Acuerdo tendrá su reflejo en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico (PADE 1991-1994) cuyas metas reconocidas serán: a) el crecimiento sostenible y equilibrado y b) la mejora de la calidad de vida y distribución de la riqueza y que pretende alcanzar como resultados: a) la generación de empleo, b) la mejora de las condiciones de trabajo, c) la extensión de los servicios sociales y d) el desarrollo cultural.

Para ello se establecen hasta quince objetivos que se agrupan en cuatro grupos de objetivos, tal y como a continuación reflejamos.

Cuadro XXVII: Objetivos del PADE 1991-1994

Grupo de Objetivos	Objetivos
Medio Ambiente y reequilibrio territorial	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Recuperación y preservación del medio ambiente ✓ Impulso del desarrollo local ✓ Mejora de otras infraestructuras y desarrollo urbano
Integración del territorio y la producción	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Integración territorial ✓ Articulación del sistema productivo ✓ Facilitar el acceso de la producción a los mercados ✓ Mejora de los sistemas de comunicaciones
Factores productivos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fomento de la inversión productiva ✓ Desarrollo y modernización tecnológica ✓ Adecuación y mejora de la formación de los recursos humanos
Actuaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Integración en el mercado de trabajo de los colectivos con dificultades ✓ Mejora de las condiciones sanitarias de la población y de los servicios de salud ✓ Facilitar el acceso a la vivienda ✓ Extensión, ampliación, y mejora de la protección social ✓ Preservación del patrimonio cultural y potenciación de la oferta y del acceso a la cultura

Fuente: Elaboración propia a partir del PADE 1991-94

Las expresiones bipartitas producidas desde 1985, estaban teniendo como actores principales, de manera desagregada, a los agentes económicos y sociales más representativos de Andalucía y el Gobierno andaluz, pero pasado el año mítico de 1992, desde el Gobierno se planteará la necesidad de instrumentalizar la herramienta de la concertación social tripartita

A continuación, antes de iniciar el análisis de cada uno de los Acuerdos tripartitos suscritos en el periodo 1993-2014, reflejamos en la siguiente tabla una relación de los mismos, indicando la fecha de la firma, el periodo de vigencia, los firmantes y las organizaciones adheridas.

Cuadro XXVIII: Acuerdos de Concertación Social de Andalucía (ACSA), 1993-2014

Fecha	Denominación	Periodo	Firmantes	Organizaciones
17.05.1993	Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía	1993-1994	Manuel Chaves González Manuel Otero Luna Julio Ruiz Ruiz Cándido Méndez Rodríguez	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
13.02.1995	Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva	1995-1996	Manuel Chaves González Manuel Otero Luna Julio Ruiz Ruiz Juan Mendoza Castro	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
21.04.1997	Pacto Andaluz por el Empleo y Desarrollo Económico de Andalucía (PEDEA)	1997-1998	Manuel Chaves González Rafael Álvarez Colunga Julio Ruiz Ruiz Juan Mendoza Castro	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
24.05.1999	IV ACSA-Pacto por el Empleo y la Actividad Productiva	1999-2000	Manuel Chaves González Rafael Álvarez Colunga Julio Ruiz Ruiz Manuel Pastrana Casado	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
23.05.2001	V ACSA	2001-2004	Manuel Chaves González Rafael Álvarez Colunga Julio Ruiz Ruiz Manuel Pastrana Casado	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
25.01.2005	VI ACSA	2005-2008	Manuel Chaves González Santiago Herrero León Francisco Carbonero Cantador Manuel Pastrana Casado	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
24.11.2009	VII ACSA	2009-2013	José Antonio Griñán Martínez Santiago Herrero León Francisco Carbonero Cantador Manuel Pastrana Casado	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A

Fuente: Elaboración propia

Es conveniente señalar, antes del inicio de la siguiente sección que para poder ilustrar un sistema de contraste que nos permita sistematizar el trabajo de comparación, caracterización y determinación de los distintos textos en el ámbito de objetivos y medidas vamos a tratar de mantener un criterio semejante de clasificación para todos los cuadros resúmenes que se realicen.

1.4.2. La concertación social tripartita en Andalucía.

Manuel Chaves González, ex ministro de Trabajo del Gobierno socialista de España en el periodo 1986-1990, en su discurso de investidura expondrá un planteamiento central para el devenir del diálogo y la concertación social en Andalucía con las siguientes palabras:

“La sociedad democrática, y la sociedad andaluza lo es, debe ser una sociedad de consenso; una sociedad, por lo tanto, donde los conflictos de intereses deben y pueden resolverse mediante el diálogo y el acuerdo Que encuentran un límite natural en el respeto al interés general de la sociedad andaluza”¹⁷⁰

Estableciendo como pilar estratégico del Gobierno andaluz el desarrollo del diálogo y, en su caso, la concertación social. Se justifica en base a dos razones:

- a) El diálogo social es la mejor manera para garantizar el protagonismo que tanto al Constitución Española como el Estatuto de Andalucía otorgan a los agentes económicos y sociales más representativos
- b) El diálogo social facilita la gestión de la economía andaluza, al racionalizar el conflicto social, procurar más paz social y por tanto alcanzar un equilibrio social más racional.

Se trata de una herramienta que tratará de sumar en la acción política concreta que debe incidir *“básicamente en la creación de puestos de trabajo, en el fortalecimiento y la consolidación de la estructura productiva andaluza, la integración territorial, la mejora de la calidad de vida, la redistribución de la renta y la igualdad de oportunidades”¹⁷¹*

1.4.2.1. Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social en Andalucía 1993-1994

Finalizada la vigencia del ACSA bipartito, se iniciarían los contactos en busca de una nueva etapa para la concertación social en Andalucía, que se dibujará con la firma, el 17 de mayo de 1993, del Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía 1993-1994

¹⁷⁰ DSPA III Legislatura, nº 2, 23 de julio de 1990, página 14

¹⁷¹ *Ibidem*, página 16

En la presentación del documento, un saluda realizado por el Presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, se enfatizan las siguientes ideas fuerzas: pacto *“ambicioso”* con enfoque *“amplio y realista”*, con un *“diagnóstico común de la situación económica de Andalucía”*, con medidas *“horizontales y sectoriales”*, cargado de *“responsabilidad y generosidad”* que elimina cualquier actitud de *“resignación”* de los firmantes que asumen su papel y obligación de aportar soluciones concertadas.

En la parte introductoria del documento se pone de relieve la importancia del hito histórico de la conformación de la Unión Económica y Monetaria y la consolidación del Mercado Único y el papel que deben jugar las regiones como agentes fundamentales de una cohesión real impulsora de la convergencia en desarrollo y bienestar social.

Se relacionan los cambios acaecidos en Andalucía en la segunda mitad de la década de los ochenta: crecimiento del PIB, incremento de puestos de trabajo y significativo avance de la renta per cápita, transformación de la estructura productiva y aproximación a pautas de comportamiento social asimilables a las sociedades de nuestro entorno, integración con mercados europeos e incremento de la inversión europea y extranjera.

El motor de acción debe identificarse con la aspiración de convergencia real ante un contexto definido por la globalización de los principales mercados, la internacionalización de las economías y la creciente interrelación de los comportamientos cíclicos.

Ante una situación económica crítica a nivel mundial, con contracción de la demanda, minoración de los excedentes empresariales, retraimiento de la inversión productiva y aumento generalizado del desempleo, el sistema productivo y social andaluz, que parte de un menor nivel de desarrollo, debe adaptarse ante retos como las nuevas tecnologías de gestión y producción, calidad y diversificación de productos, adaptación y apertura al exterior de las estrategias empresariales.

La modernización de las estructuras productivas y sociales para alcanzar una economía competitiva debe ser el objetivo, para lo cual es necesario: a) la renovación y modernización tecnológica, b) la configuración de un marco avanzado y realista de relaciones laborales c) la cualificación laboral y gerencial y d) la reorientación de las actividades productivas.

La política económica regional debe incidir en la elevación de la competitividad del sistema productivo y la aceleración de la convergencia, tratándose de dos condiciones necesarias sin las cuales no se alcanzará el objetivo: empleo estable y eficiente.

Para elevar la base de la capacidad competitiva del territorio autonómico: incrementar el nivel dotacional de infraestructuras: suelo industrial acondicionado, telecomunicaciones, transporte y comunicaciones, energía, suministro y saneamiento de agua...

Para alcanzar ganancias de productividad se requiere elevar la cualificación de los recursos humanos, lo que exige un adecuado diseño del modelo de formación profesional andaluz.

Se requiere de una ordenación estratégica de la actividad productiva de bienes y servicios mediante medidas de fomento y estímulo a la inversión, reconociendo dicho papel para empresas con dificultades coyunturales.

Para la necesaria modernización de la economía andaluza se quiere contar con el valor añadido del nuevo modelo y el acuerdo suscrito debe: a) incrementar las inversiones productivas, captando ahorro exterior, transformar las ventajas de costes en ganancias de productividad, incrementar la producción regional, la comercialización de bienes y servicios (balanza comercial) y como resultado de todo ello: incrementar el empleo.

Cuadro XXIX: Ejes, objetivos y medidas del Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía 1993-1994

Ejes	Objetivos	Estrategias y Medidas
I Convergencia real. Inversión, competitividad y mercado de trabajo	+Adecuación de RR.LL. +Ganancias de competitividad empresarial +Incremento infraestructura dotacional +Aumento de la inversión privada	*Orientación del Presupuesto de la JA: ✓ Mayor dotación inversión Infraestructuras. ✓ Moderar gasto corriente ✓ Cualificación trabajadores ✓ Apoyo Pymes ✓ Apoyo nuevas tecnologías producción ✓ Redes de comercialización exterior ✓ Mejora calidad servicios públicos *Estimular la inversión privada: ✓ Recomendación de la CEA a sus socios reinversión de excedentes y beneficios. *Incrementar la productividad: ✓ mayor formación ✓ mejor seguridad laboral *Ganancias de competitividad: ✓ Moderación salarial
II. Medidas de reactivación económica y de apoyo a las empresas	+Impulso actividad empresarial	*Ayudas a empresas en crisis * Acelerar la finalización de inversiones y adelantar las inversiones públicas con mayor efecto multiplicador. *Especial consideración Plan de viviendas

		*Reducir las asimetrías de información en el pago a proveedores
III. Industria	<p>+Incrementar la participación de la industria en el PIB respecto a la media nacional y de CE</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Periodo 1993-1996 70.000 millones de pesetas en actuaciones directas en el sector industrial(incremento presupuestario anual del 9%) ✓ Un mínimo de 90.000 millones de pesetas apoyo Pymes 	<p>*Programa Industrial de Andalucía (PIA):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Modernización de las industrias tradicionales ✓ Impulso inversión capital fijo, renovación tecnológica, innovación en la gestión y organización de la producción ✓ Mejora en la calidad de la producción de bienes y servicios. ✓ Implantación de servicios avanzados y mejora de capacitación profesional ✓ Fomento de sistemas de cooperación comercial ✓ Potenciación de I+D vía mejora financiación ✓ Incentivar la modernización tecnológica empresarial ✓ Apoyo a la difusión tecnológica de las empresas multinacionales instaladas en Andalucía. ✓ Mejorar la colaboración empresa y centro tecnológico ✓ Impulso Parque Tecnológico de Andalucía y Cartuja 93. ✓ Medidas de promoción e integración territorial ✓ Aumento y mejora de la dotación de suelo industrial ✓ Conservación medioambiental ✓ Mejorar las relaciones del sector público industrial
IV. Promoción de apoyo exterior	+Aumento de los intercambios internacionales de la economía andaluza	<p>*Programa de Promoción Comercial Exterior de Andalucía</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejora del conocimiento empresarial del mercado exterior ✓ Favorecer el asesoramiento especializado en comercio exterior ✓ Potenciar la formación en comercio exterior ✓ Impulso de la promoción comercial directa de empresas en Andalucía.
V Turismo	+Desarrollo armónico y cualificado del sector turístico andaluz	*Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía (Plan DIA), desarrollo sectorial del PADE 1991-1994
VI. Desarrollo Rural	+Transformación armónica y ordenada del mundo rural	<p>Plan de Desarrollo Rural:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Definición de zonas especiales de actuación ✓ Inversión en infraestructuras específicas ✓ Planes zonales de actuación ✓ Planes sectoriales ✓ Superar el actual PER y adecuar el subsidio agrario a los activos que permanezcan en la agricultura.

VII. Marco Comunitario de Apoyo ¹⁷²	Asegurar un uso eficaz de los fondos estructurales para un crecimiento equilibrado y sostenible	<p>*Programación comunitaria :</p> <p>01. Infraestructura del transporte 02. Formación y cualificación de los RR. HH. 03. Desarrollo rural y equidad territorial 04. Innovación, desarrollo tecnológico y mejora de la calidad 05. Conservación y gestión de los recursos naturales 06. Apoyo sectorial a las actividades productivas 07. Apoyo al tejido empresarial 08. Mejora de la calidad de vida en el medio urbano</p> <p>NOTA: 06 Y 07 con especial incidencia de la economía social.</p>
VIII. Formación Profesional	+Mejorar la cualificación y capacitación laboral y profesional	<p>*Plan Andaluz de Formación Profesional *Consejo Andaluz de Formación Profesional y Consejo Provinciales de Formación Profesional *Participación directa en la ejecución de programas de formación profesional a través de convenios específicos con cada uno de los firmantes</p>
IX Consejo Económico y Social CES-A	+Órgano consultivo en materia económica y social	<p>*Elaboración de informes sobre normativa en materia socioeconómica o laboral, excepto Anteproyecto de Ley de Presupuestos *Elaboración de estudios, informes o dictámenes de carácter facultativo y/o por iniciativa propia *Elaboración de Memoria de actividades *Institucionalización del diálogo social</p>
X. Procedimiento Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales	+Articular la mediación socio laboral en el territorio andaluz	<p>*Con carácter de Acuerdo Interprofesional:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Estatuto Trabajadores ✓ Excluidos conflictos Seguridad Social ✓ Cuerpo de arbitraje ✓ Conciliación, mediación y arbitraje de conflictos colectivos ✓ Sustitución del CEMAC ✓ Voluntariedad en la aceptación aunque obligatoriedad en su realización ✓ Arbitraje obligatorio en los términos de las Sentencias del TC de 8 de abril de 1981.
XI. Vigencia y seguimiento del Acuerdo.	+Coordinación, control y seguimiento	<p>*Comisión Paritaria Tripartita: 4 representantes de la Junta de Andalucía. 4 representantes de la CEA 2 representantes de CCOO A 2 representantes de UGT A Se reunirá como mínimo cada tres meses</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía (1993-1994)

¹⁷² Se creará una Comisión de Seguimiento ad hoc, en la que se debatirá el PDR 1994-1999, la localización de las inversiones del Fondo de Cohesión y las actuaciones de los fondos complementarios.

Del análisis del texto del Acuerdo destaca:

- a. La forma contractual que presenta el texto y que se repetirá a lo largo de las distintas ediciones, con un “*exponendo*” y un “*acuerdan*”. En el “*acuerdan*”, con dos puntos, el primer apartado se refiere al hecho mismo de suscribir el texto del acuerdo, mientras que el segundo, se refiere a la creación de los correspondientes instrumentos de seguimiento y control de las diferentes actuaciones pactadas.
- b. El planteamiento de un diagnóstico previo compartido está un tanto desdibujado. No se establece claramente. No se referencian indicadores cuantitativos de partida. La introducción es más bien un resumen de los aspectos más sobresalientes del Acuerdo que el diagnóstico previo de los cuellos de botella que aquejan a la economía andaluza.
- c. El Plan Andaluz de Desarrollo Económico, PADE 1991-1994, no forma parte del Acuerdo aunque sobrevuela en toda su intensidad a lo largo de todo el documento, una vez de forma genérica y otras de forma explícita mediante planes y programas recogidos en origen en dicho Plan y que formalmente se desarrollarán con la coparticipación de los firmantes del Acuerdo, otorgándole un papel relevante en cuanto al seguimiento de su ejecución.
- d. No se referencia la necesidad o requerimiento de una evaluación global o integral del concierto y la filosofía de la evaluación y el conocimiento del impacto de las medidas y el resultado de lo acordado y ejecutado no planea por el mismo. El principal interés radica en controlar la ejecución pero no el resultado de las medidas ejecutadas.
- e. No se publicita ni acompaña informe de seguimiento intermedio o final por inexistente.

1.4.2.2. Pacto Andaluz por el empleo y la actividad productiva 1995-1996.

Antes de finalizar la ejecución del Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía se celebrarán las elecciones al Parlamento de Andalucía, en junio de 1994, conformándose, tras su constitución la IV Legislatura. Un tiempo que será conocido como la legislatura de la “*pinza*”.

En el discurso del Debate de Investidura del candidato socialista Manuel Chaves, el 19 de julio de 1994, se pondrá en valor la oportunidad de convertir la creación de empleo en un reto colectivo, para lo cual propone la realización de un “*Pacto Andaluz por el Empleo*”.

Al diseccionar la caracterización del dicho Pacto se manifiesta la querencia porque se produzca con la participación de los agentes económicos y sociales más representativos, pero también con la presencia de las cajas de ahorros, la banca pública y privada y las propias universidades.

Aunque el interés lo centra en primar la inversión productiva generadora de empleo, asumiendo el compromiso de presentar un documento base en el otoño de 1994, también reconoce que deberá promover otras iniciativas como la Ley del Consejo Económico y Social de Andalucía, la creación del Consejo Andaluz de Formación Profesional, medidas de apoyo a Pymes, a las cooperativas, a los trabajadores autónomos y a nuevas iniciativas como el programa Empresa Joven o programas dirigidos al fomento de la contratación de personas con especiales dificultades.

También enarbolará la reivindicación competencial al recordar la transferencia de competencias referidas al INEM como el fomento del empleo, las escuelas taller, las casas de oficio y las subvenciones a la contratación.

Por otra parte, además de reflejar la orientación hacia los sectores productivos también dejará patente el interés por incorporar de manera preeminente a la mujer en el denominado *Pacto Andaluz por el Empleo*.

Del contenido del discurso llaman la atención dos cuestiones:

1. Por una parte, concede un peso muy importante al *Pacto Andaluz por el Empleo*, su articulación y diseño junto con los agentes económicos y sociales más representativos al considerar totalmente necesaria su participación, mediante un enfoque pluralista, no tripartito al incorporar a las propias universidades o al sistema financiero,
2. Por otra parte se debe subrayar cómo incorpora aspectos relevantes en su discurso que ya han sido objeto de articulación en el Acuerdo suscrito con anterioridad. Un caso paradigmático sería el CES-A.

Finalmente, el Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva 1994-1996, se firmará el 13 de febrero de 1995.

Se trata de un acuerdo tripartito, bianual, entendido como un instrumento fundamental para apoyar la recuperación económica, que profundiza en aquellas materias que habían

sido objeto de acuerdo anterior, introduciendo algunas nuevas, y que pretende aunar esfuerzos para superar el “*problema más significativo de la economía andaluza*” que no es otro que la creación de empleo. De hecho, en las palabras que introducen el texto del Pacto, el Presidente Chaves, rebautiza el Pacto y lo denomina “*Un Pacto por el empleo. Un reto de todos*”¹⁷³, refiriendo de una manera clara el interés que desde el Gobierno andaluz existía por poder poner coto y solución a este problema, toda vez que, en aquellos momentos, Andalucía, finalizada la Exposición Universal de 1992, se encontraba en una situación de retroceso y crisis económica muy importante

Se pone de relieve cómo se produce una alineación con los aspectos más notables referidos por los firmantes: a) primar la inversión productiva generadora de empleo, b) apuesta por el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales en sectores de futuro, c) consolidar la PYME, e) favorecer la creación de nuevas empresas, especialmente entre la juventud, f) movilizar recursos públicos y privados en iniciativas locales, g) potenciar la formación y los programas de fomento del empleo, h) potenciar los programas de lucha contra el desempleo y la exclusión social e i) propiciar que la negociación colectiva cumpla un papel más activo.

Los firmantes, han establecido las áreas de actuación, huyendo de las grandes declaraciones de principios, y se recuerda la justificación de la legitimación de los agentes económicos y sociales más representativos que explica por qué son objeto del proceso de diálogo y concertación, en base a lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Social¹⁷⁴ (LOLS) y de conformidad a lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 8/80, de 10 de marzo del Estatuto de los Trabajadores.

Se incorpora, aunque no de una manera clara y evidente, el objetivo de la redistribución de la renta como base estratégica para consolidar el crecimiento económico, el avance de la mejora de la base productiva, la ordenación del territorio, en un marco de desarrollo sostenible que permita preservar los equilibrios medioambientales y territoriales.(PADE 1995-1998)

¹⁷³ Tratando de rememorar esa propuesta realizada en su discurso de investidura.

¹⁷⁴ Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical de las organizaciones sindicales

Cuadro XXX: Ejes, objetivos y medidas del Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva 1995-1996

Ejes	Objetivos	Medidas
Incrementar la competitividad de la actividad productiva	Incrementar presencia en mercados internacionales	Plan de comercialización exterior: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejora de la comercialización ✓ Internacionalización de las empresas
	Gestión activa del Sistema Andaluz de Formación Profesional	Consejo Andaluz de Formación Profesional Plan Andaluz de Formación Profesional Integración social de los jóvenes en riesgo de exclusión
	Impulso del emprendimiento de menores de 30 años	Programa "Empresa Joven": Subvenciones a la inversión de proyectos empresariales Facilitar y abaratar el acceso a Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) Promover la colaboración con sociedades de Capital Riesgo (SCR)
	Mejorar tejido empresarial de la PYME	Financiación y ayudas a Pymes: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Subvención a fondo perdido ✓ Participaciones en capital (Red andaluza de SCR) ✓ Subsidiaciones de tipos de interés ✓ Asesoramiento técnico Potenciación del Sistema de Garantías Recíprocas Mecanismos de agilización de cobros Simplificación de la tramitación administrativa Apoyo a la subcontratación industrial por Pymes andaluzas
	Impulsar factores competitivos	Información empresarial Servicios avanzados Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico: II Plan Andaluz de Investigación (PAI) Calidad Industrial Diseño Industrial Cooperación empresarial Formación Empresarial Apertura a mercados exteriores Medio Ambiente
Mejorar las condiciones estructurales de la economía andaluza para crear empleo	Mejorar la participación social en la planificación económica	*Plan de Desarrollo para Andalucía 1995-1998 *Refuerzo de la participación efectiva: Grupo de Trabajo para la mejora del proceso de planificación-programación - presupuestación
	Implementar las políticas de dotación de infraestructuras	*Plan Director de Infraestructuras
		*Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999:

		Comisión de Seguimiento del MCA 1994-1999
	Incrementar el parque de vivienda residencial en Andalucía/ sector construcción	Plan Andaluz de la Vivienda ¹⁷⁵
	Optimizar el impacto de los Fondos Estructurales 1994-1999	Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 Comité de Seguimiento del MCA 1994-1999
	Fomentar el sector turístico	Plan Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía (DIA)
	Fomentar Sector Transporte	Plan de Transportes
	Impulso del Sector primario	Plan de Modernización y Mejora de la Competitividad de la Agricultura Andaluza Mesas sectoriales: agricultura y pesca
	Articulación del comercio interior	Plan de Modernización Comercial Ferias comerciales
	Optimizar la articulación de la Negociación colectiva	CARL
	Condiciones de trabajo y PRL	
	Economía Sumergida	Grupo de Trabajo
Potenciar las políticas activas de empleo	Creación de empleo y Promoción sociolaboral	+Prospectiva del mercado laboral: Observatorio Permanente +Oferta Pública de Empleo +Fomento del empleo a través de la FP ocupacional para desempleados con compromiso de contratación +Formación especial para empleados de Pymes, Industria, Turismo, y entorno rural Formación específica para PTA y Cartuja 93 Programas europeos: NOW, HORIZON, YOUTHSTART e Iniciativa ADAPT Programas de apoyo a la contratación indefinida Programa dirigido al fomento del empleo de la mujer Programa para el fomento del autoempleo individual y la contratación: <ul style="list-style-type: none"> - Autoempleo individual - Colectivos especiales con dificultades - Colectivos socialmente desfavorecidos - Programa de fomento del empleo para minusválidos Promoción sociolaboral en el medio urbano Fomento del empleo relacionado con el medio ambiente
	Mantenimiento del empleo existente	Actuaciones especiales para la recuperación de empresas viables que se encuentran en situación de crisis como consecuencia de la coyuntura económica

¹⁷⁵ II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999

Institucionalización de la participación	Participación Institucional: Racionalización y Homogeneización	Revisar composición y adaptar normativa en base a considerar a las organizaciones representadas y no a sus miembros, como sujetos de derechos y obligaciones.
Seguimiento del Pacto y vigencia	Coordinación, control y seguimiento Hasta el 31 de diciembre de 1996	Cada Plan o Programa dispondrá de una Comisión de Seguimiento paritaria ad hoc <ul style="list-style-type: none"> ✓ Conocimiento del desarrollo y ejecución ✓ Participación del seguimiento y evaluación Comisión Paritaria de Seguimiento del Pacto: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulso ✓ Difusión ✓ Supervisión ✓ Coordinación operativa Análisis y posibilidad de ampliar hasta final de legislatura.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva 1994-1996

Del análisis del texto podemos destacar:

- a. No existe un diagnóstico previo compartido de la situación socioeconómica.
- b. No se mantiene una planificación conjunta sistematizada que permita conocer y comparar las medidas incluidas en este Pacto y ponerlas en confrontación con el anterior, lo cual dificulta su análisis y estudio.
- c. Llama la atención cómo los agentes económicos y sociales firmantes tienden a dejar claro el origen de su legitimación; de dónde deviene su consideración de más representativos. Comienzan a producirse valoraciones restrictivas y limitadoras sobre las barreras de entrada existentes para poder participar en el proceso del diálogo y la concertación social.
- d. En el ámbito de la planificación económica general, se crea una comisión específica en el seno del Pacto que controlará el PADE 1995-1998, además de la ya existente donde también tenían presencia los agentes económicos y sociales.
- e. Se observa cómo la orientación económica hacia el exterior se centra en la actuación sobre las empresas. No existe una visión global e integral de las actuaciones a nivel exterior.
- f. En el MCA 1994-1999 y su nueva reglamentación se indicaba por parte de la Comisión Europea la necesidad de que existiese una participación real de los interlocutores sociales en el proceso de preparación, seguimiento y evaluación de las actuaciones cofinanciadas. En el Pacto se recoge dicha recomendación, especificando que la comisiones de seguimiento deben tener las siguientes competencias:

- i. Conocimiento del desarrollo y ejecución de los planes o programas
 - ii. Participación en el seguimiento y evaluación
- g. En el ámbito de la participación institucional se materializa la demanda realizada por los agentes económicos y sociales relativa a disponer de una interlocución especial y específica. Igualmente se acuerda revisar la composición y adecuarla en base a criterios de racionalidad y normalización.
 - h. Se asume la posibilidad de prórroga hasta el final de la legislatura, caso de que los firmantes así lo valoren. Circunstancia que no ha lugar al producirse un adelanto de la cita electoral, ante las dificultades de iniciativa política y parlamentaria acaecidas como consecuencia del efecto “pinza” promovido por el PP e IULVCA.

1.4.2.3. Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico 1997-1998.

El siguiente Pacto, coincidirá temporalmente con la V legislatura (1996-2000). Un periodo, que por primera vez en mucho tiempo coexiste con gobiernos de distinto signo político en Andalucía y en España lo que se dejará notar ante el surgimiento de reivindicaciones competenciales y determinados conflictos.

En el discurso del Debate de Investidura, celebrado el 10 de abril de 1996, el candidato Manuel Chaves, afirma: *“Se abre una nueva y fecunda etapa en la historia de la autonomía andaluza, abierta al progreso económico y al bienestar, así como a la búsqueda de los mayores consensos posibles, tanto políticos como económicos y sociales”*¹⁷⁶ reconociendo específicamente la estrategia de la política de acuerdos con sindicatos y empresarios en Andalucía.

Para ello defenderá la creación de riqueza productiva como mejor manera para alcanzar una convergencia real con Europa al tiempo que generar más empleo, promover la solidaridad, consolidar el Estado del bienestar, así como incrementar el peso e influencia de la Comunidad en España y Europa: *“No basta con potenciar la competitividad y la generación de empleo sino que además es necesario apostar por un modelo de crecimiento sostenible y duradero, por una estrategia que sea respetuosa con la naturaleza y solidaria con las generaciones futuras”*¹⁷⁷

¹⁷⁶ DSPA, V Legislatura, Nº 2, 10 de abril de 1996, página 14

¹⁷⁷ *Ibidem*, página 16

También pondrá en valor la herramienta de la planificación económica, comprometiéndose a elaborar y elevar a aprobación de la Cámara el "Plan Económico Andalucía Horizonte 2000. Igualmente identifica cuatro grandes temas que requieren el compromiso del empresariado andaluz:

- a) La apuesta por Andalucía, por reinvertir para crear riqueza y empleo, ofreciendo un incentivo del 10% para aquellas empresas andaluzas que reinviertan sus excedentes en la tierra.
- b) Modernizar el tejido productivo andaluz
- c) Mejorar la calidad de nuestros productos, al ser clave para el incremento de la competitividad
- d) El gobierno facilitará el acceso a financiación del sistema financiero andaluz, para lo cual se requiere de mayor implicación de las cajas de ahorros. Por ello se compromete a traer a la Cámara del Parlamento una Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía

En el ámbito laboral, referencia la necesidad de conformar una mesa con empresarios, sindicatos, expertos y Junta para analizar los posibles efectos de la reforma laboral al objeto de alcanzar las medidas más adecuadas y eficaces en el campo del tiempo de trabajo tendentes a incrementar el número de puestos de trabajo así como garantizar mayor estabilidad y seguridad de los mismos.

En paralelo plantea la profundización y actualización del Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva, proponiendo una batería de medidas para el fomento de la contratación, así como el impulso de la formación profesional y la reivindicación de lograr las transferencias de las competencias en políticas activas de empleo; comprometiéndose a volver a traer al Parlamento la Ley del CES-A

Se constituirá, finalmente un gobierno de coalición PSOE-PA, para el gobierno e la Junta de Andalucía que dará estabilidad política al Ejecutivo durante la legislatura.

Cuadro XXXI: Ejes, objetivos y medidas del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía 1997-1998

Ejes	Objetivos	Medidas
Políticas Activas de Empleo	Instrumentos de apoyo	Sistema de prospección de mercado de trabajo Programa de orientación profesional Unidades de promoción de empleo
	Programas de apoyo a la creación de empleo	Programa de apoyo a la contratación -medidas incentivadoras empleo estable (300.000ptas/500.000 ptas.) -medidas incentivadores inserción laboral ✓ Empleo estables jóvenes (500.000ptas/700.000 ptas.) ✓ Incentivos a la contratación (contrato formación /prácticas) Experiencia formación en prácticas Apoyo al empleo mujer ✓ Contratación estable cuenta ajena ✓ Autoempleo Apoyo al empleo colectivos desfavorecidos: 2. Mayores de 40 años 3. Minusválidos 4. Riesgo de exclusión social Apoyo a la viabilidad del tejido productivo y al empleo Oferta de empleo Público Fomento del empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo
	Programas de apoyo al autoempleo	Iniciativas individuales de autoempleo (500.000 ptas.) Programa "Empresa Joven"
	Formación Profesional	Formación Profesional Ocupacional Formación Profesional Reglada
	Intermediación y orientación laboral	Servicio Andaluz de Colocación
	Seguimiento y evaluación	Comisión Bipartita de Seguimiento que se reunirá cada 6 meses
	Incrementar la competitividad de la actividad productiva/Fomento de la actividad empresarial	Financiación de la actividad (Instrumentos financieros para la creación y mantenimiento de la actividad)
Impulsar factores competitivos		+Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología II Plan Andaluz de Investigación (seguimiento de la ejecución) +Agilización de los trámites administrativos ✓ Programa experimental ventanilla única para Pymes
Incrementar presencia en mercados internacionales		Plan de Internacionalización de la Economía y las empresas de Andalucía Compromiso creación Agencia de Comercio Exterior

Mejorar las condiciones estructurales de la economía andaluza para crear empleo	Planificación Económica y Territorial	Plan Económico Andalucía Horizonte 2000 01 Factores productivos 02 Sectores productivos 03. Bienestar social 04 Ordenación y desarrollo territorial 05 Desarrollo sostenible Plan Director de Infraestructuras Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 ✓ Comité de Seguimiento del MCA 1994-1999
	Impulso del sector agrario andaluz	Plan de modernización y mejora de la competitividad de la agricultura andaluza Plan de modernización del Sector Pesquero
	Fomento del sector industrial	Nueva programación industrial: Plan Industrial Andalucía 1998-2001 Pacto Andaluz por la Minería Plan Energético de Andalucía
	Sector vivienda residencial y construcción	II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999
	Sector transporte	Plan de mejora de los medios de transporte (nuevo)
	Sector turístico	Plan General de Turismo de Andalucía (nuevo)
	Sector comercio interior	Plan Integral de Fomento del Comercio Interior (nuevo)
	Sector rural	Plan de Desarrollo Rural de Andalucía
	Optimizar la articulación de la Negociación colectiva	CARL SERCLA
	Condiciones de trabajo y PRL	Consejo Andaluz de PRL Programa de Formación, información, divulgación y sensibilización Registros acreditación Actuaciones específicas: ✓ Sectores riesgos singulares ✓ Incorporación mujer mercado de trabajo ✓ Incidencia social de la drogodependencia
Economía Sumergida	Profundizar en medidas de apoyo a la normalización de la actividad irregular.	
Institucionalización de la participación	Participación Institucional: Racionalización y Homogeneización	Revisar composición y adaptar normativa en base a considerar a las organizaciones representadas y no a sus miembros, como sujetos de derechos y obligaciones.
Seguimiento del Pacto		Se incorpora la posibilidad de prórroga al tercer año por dos años más, de manera que cubriese la totalidad de la legislatura. Comisión de Seguimiento Reuniones ordinarias cada cuatro meses

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía 1997-1998

Del análisis del texto podemos destacar:

- a. Sigue sin existir un diagnóstico previo de la situación socioeconómico, lo cual se convierte en una debilidad crónica y estructural de los acuerdos tripartitos producidos hasta la fecha.

- b. El Pacto incorpora 100 medidas o actuaciones.
- c. Se desarrolla de manera muy específica la actividad de fomento de la contratación y la generación de nuevos empleos
- d. Se incorpora a la formación profesional, aunque sea de referencia la formación continua, que en aquel momento seguía siendo competencia a nivel estatal dependiente de la FORCEM (Fundación Tripartita).
- e. Se realiza una demanda, en clave reivindicación tripartita, referida a las competencias de orientación y mediación a través del Servicio Andaluz de Colocación (génesis del SAE).
- f. La primera vez que se incorpora el acceso al sistema financiero como elemento necesario para el fomento de la actividad empresarial y se establecen herramienta para obtener financiación accesible, preferente a costes adecuados.
- g. La primera vez que se incorpora al IFA una herramienta de participación tripartita: comisión de seguimiento del convenio entre la Junta de Andalucía y las instituciones financieras.
- h. Se propone la creación de una estructura ad hoc para gestionar el Plan de Internacionalización de la economía andaluza (actual Extenda) Agencia de Comercio Exterior
- i. Se amplía la utilización de la acción planificadora como herramienta de actuación de la política económica de manera compartida. Se elaboran los siguientes planes:
 - a. Plan Económico Andalucía-Horizonte 2000
 - b. Plan Director de Infraestructuras de Andalucía
 - c. Programa Industrial de Andalucía
 - d. Plan de Internacionalización de la Economía y de las Empresas de Andalucía
 - e. Plan Integral de Fomento del Comercio Interior
 - f. Plan de Modernización del Sector Pesquero
 - g. Plan Andaluz de Formación Profesional
- j. Se incorpora un apartado IX "*Pacto Territorial por el Empleo*" que, bajo la estela de la estrategia impulsada por el Presidente de la Comisión, Santer, y su Pacto de Confianza tratará de que el acuerdo de concertación social sea reconocido como un "Pacto Territorial en favor del empleo al objeto de poder disponer de recursos

financieros adicionales al ser reconocido e incluido en la iniciativa comunitaria de esta naturaleza. Una iniciativa que finalmente no se logrará para dicho pacto.¹⁷⁸

Existe un Informe de ejecución¹⁷⁹, de fecha 13 de enero de 1999, público y conocido en el que se describe la evolución de la economía, el mercado de trabajo y las relaciones laborales en Andalucía además de reflejar el impacto de la ejecución del propio Pacto. Se trata de la primera vez que esto se produce lo que viene a reflejar un compromiso por la evaluación de los resultados obtenidos.

En dicho Informe se pone de manifiesto cómo mediante el Acuerdo suscrito se ha logrado, un alineamiento estratégico convergente con las políticas de empleo impulsadas por la Comisión Europea y cómo se produce una correlación entre los datos logrados por la economía andaluza en este periodo y las medidas insertas y desarrolladas en el pacto.

La valoración global que se realiza es claramente positiva, destacando que las actuaciones que mayor incidencia tenían sobre el empleo o la actividad productiva se han desarrollado en su totalidad mantenidos

Se procede a cuantificar los impactos de las medidas materializadas en una inversión generada por las empresas andaluzas de 644.902 millones de pesetas, 63.683 empleos creados, 120.108 mantenidos y 447.527 alumnos beneficiarios de cursos de formación profesional; para lo cual se ha dispuesto de un gasto público de 306.566 millones de pesetas.

Se especifica el desarrollo normativo e institucional, con la aprobación de 20 Decretos, 3 Acuerdos del Consejo de Gobierno, 48 Órdenes, 17 Resoluciones y la constitución de 21 grupos de trabajo o comités de seguimiento.

Se procede a la explicación de las actuaciones realizadas y finalmente se establecen una serie de conclusiones, donde en ningún caso se refieren puntos de mejora o elementos que hayan demostrado su bajo nivel de aplicación o resultado.

La evaluación se centra en la eficacia general del pacto, y de las medidas, si bien no se puede establecer un nivel de consecución de los objetivos establecidos al no haber sido cuantificados inicialmente.

¹⁷⁸ De esta iniciativa comunitaria en Andalucía tan sólo se reconocerá el Pacto Territorial Bahía de Cádiz

¹⁷⁹ http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1331727890informe_3acsa_0.pdf (30.05.15)

No se hace mención a los niveles de eficiencia alcanzados en el desarrollo del Pacto, al no ser la eficiencia un criterio de evaluación.

Se acompaña finalmente de una serie de cuadros referidos las variables socioeconómicas y presupuestarias más relevantes.

I.4.2.4. IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía (ACSA) 1999-2000.

En la V legislatura también se firma el IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Pacto por el empleo y la actividad productiva, el 24 de mayo de 1999. Se trata de un pacto “*sui generis*”, diferente y único. Se trata de una ampliación del Pacto, anteriormente firmado, y se justifica sobre la base de que existen medidas del anterior pacto que por tiempo de elaboración y ejecución necesitan de un horizonte temporal superior a la vigencia del mismo.

En la introducción del nuevo acuerdo, que retoma el nombre de Acuerdo de Concertación Social¹⁸⁰, identificador que se mantendrá en el tiempo a partir de este momento, se pone de manifiesto la eficacia de los acuerdos alcanzados hasta aquél momento y se hace mención expresa a la referenciación de la Comisión Europea y su valoración destacada de los resultados positivos obtenidos a través de la concertación social en Andalucía. En concreto se establece: *“En este sentido se ha pronunciado la Unión Europea, mediante una de sus principales instituciones, como es la Comisión, destacando, en diversas ocasiones, los resultados positivos de la concertación en Andalucía”*.

Se reconoce al diálogo social como uno de los responsables de los avances alcanzados en términos de crecimiento económico y generación de empleo, lo que aconseja mantener su continuidad con instrumentos y acciones en favor del empleo y la actividad empresarial o en la participación institucional concretada así como la introducción de actuaciones de notable trascendencia como la planificación estratégica requerida para el nuevo periodo de programación de los fondos estructurales (Plan de Desarrollo Regional 2000-2006), con el objetivo general de propiciar la convergencia real de Andalucía con el resto de regiones europeas. Igualmente se contempla la elaboración del III Plan de Vivienda y Suelo 1999-2002 y el desarrollo de la nueva política de Desarrollo Rural.

¹⁸⁰ Recuérdese que así fue cómo se denominó al pacto alcanzado por la Junta de Andalucía, CEA y UGT A en 1985.

También se contemplan nuevas fórmulas promovidas por la Comisión Europea, con financiación específica, para la promoción del empleo como son los Pactos Territoriales de Empleo.

La vigencia del Acuerdo se extenderá desde el momento de la firma hasta el final de la legislatura, lo que refleja el inicio de un nuevo método de negociación cuyo horizonte temporal será totalidad de la legislatura que se inicia con la suma de la duración del anterior y actual acuerdo.

No se hace referencia, en ningún caso al informe de ejecución del anterior Pacto o a un diagnóstico compartido sobre la situación a la que se enfrenta la economía andaluza.

Cuadro XXXII: Ejes, objetivos y medidas del IV Acuerdo de Concertación Social. Pacto por el empleo y la actividad productiva 1999-2000

Ejes	Objetivos	Medidas
Políticas Activas de Empleo	Iniciativa territorial comunitaria para el empleo	Pactos Territoriales por el empleo
Mejorar las condiciones estructurales de la economía andaluza para crear empleo	Planificación Económica Estratégica	Plan de Desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006
	Sector vivienda residencial y construcción	Plan Andaluz de vivienda y suelo 1999-2002
	Sector rural	Plan de desarrollo rural de Andalucía
Seguimiento del Pacto		Comisión de Seguimiento Reuniones ordinarias cada tres meses

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del IV ACSA 1999-2000.

Del análisis del texto podemos destacar:

- a. Mantiene la debilidad crónica y estructural de no partir de un diagnóstico socioeconómico previo compartido.
- b. A pesar de justificar la presencia del Acuerdo por la existencia de medidas del anterior pacto que por tiempo de elaboración y ejecución necesita de un horizonte temporal superior resulta curioso que en el texto del acuerdo no se haga mención a ninguno de ellos, lo cual representa una inconsistencia en toda regla, que más sirve para justificar la presencia del mismo que la necesidad real de su impulso y aprobación.

- c. Al expandir la vigencia del pacto hasta la finalización de la legislatura, nos encontramos con una nueva experiencia que se repetirá en el futuro, que es marcar como horizonte temporal del acuerdo la totalidad de la legislatura.
- d. Contiene un total de 74 medidas contempladas
- e. Es la primera vez que se incorpora el instrumento del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 (PDR) en la concertación social, lo que la vincula a la planificación comunitaria.
- f. Mediante la inclusión de los Pactos Territoriales por el Empleo se trata de normalizar en el territorio la puesta en marcha de procesos de concertación social que tengan al empleo y la generación del mismo como principal objetivo. Una medida que trata de fomentar la estrategia de la concertación hacia estructuras inferiores.
- g. Se cita específicamente la función de evaluación de la ejecución de las medidas incorporadas por parte de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo.

Para la edición de este Acuerdo, prolongación del anterior, se vuelve a generar un informe¹⁸¹, fechado a julio de 2000, denominado Informe de ejecución del IV Acuerdo de Concertación Social, de público conocimiento.

Manteniendo semejante estructura de contenidos con el anterior, es decir, evolución de la economía, el mercado de trabajo y de las relaciones laborales para después pormenorizar sobre la ejecución de las medidas, enfatiza la relación entre la existencia de Concertación Social y el logro de un ciclo económico en crecimiento sostenido desde 1994.

La evaluación global que se realiza del Acuerdo, positiva y favorable, surge del análisis del grado de cumplimiento de las medidas contempladas, de una cuantificación de los impactos (no se explica la metodología utilizada para ello ni las fuentes y base de datos consultadas), un análisis del desarrollo normativo y los aspectos más destacados de la ejecución.

Según los datos reflejados el IV ACSA ha supuesto una inversión generada en las empresas andaluzas de 561.338 millones de pesetas, 43.974 empleos creados, 84.956 mantenidos y 306.594 alumnos beneficiarios de cursos de formación profesional, para lo cual se ha

¹⁸¹ http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/informe_4acsa-28-05-13.pdf (30.05.15)

dispuesto de un gasto público , 1999 y primer trimestre de 2000, de 256.348 millones de pesetas.

La producción normativa ligada a la ejecución del Acuerdo proporciona los siguientes guarismos: se han aprobado 12 Decretos, 1 Acuerdo de Consejo de Gobierno, 50 Órdenes y 5 Resoluciones.

El informe finaliza con un apartado de conclusiones donde se vincula y relaciona los datos que identifican la realidad económica y social alcanzada por Andalucía con la presencia y los logros obtenidos por la Concertación Social, no produciéndose ningún tipo de autocrítica o indicando posibles puntos de mejora.

I.4.2.5. VACSA 2001-2004.

El domingo 12 de marzo de 2000 tuvieron lugar las sextas elecciones al Parlamento de Andalucía que, convocadas conjuntamente con las elecciones generales españolas, habrían de inaugurar la VI Legislatura Andaluza.

En el discurso del Debate de Investidura del candidato Manuel Chaves¹⁸², donde trataba de ser investido por cuarta vez consecutiva Presidente de la Junta de Andalucía, interpeló poniendo de manifiesto una oferta de diálogo abierto, amplio y en distintas direcciones. Las diferencias entre gobiernos apoyados por partidos políticos de distinto signo no debían ser un obstáculo para alcanzar la colaboración en base al diálogo. Recordando una cita de su primer discurso de investidura, vuelve a reafirmarse en la máxima: *“no basta gobernar para todos: hay que gobernar con todos”*, al tiempo que relaciona una serie de cuestiones de gran importancia para el futuro próximo de la ciudadanía andaluza:

- a) La aplicación del censo a la población real en la financiación de la C.A. y la fijación de un nuevo sistema de financiación autonómica.
- b) Las transferencias competenciales pendientes , centrándose en dos: agua y empleo
- c) La necesidad de negociar un calendario de ejecución del proyecto de inversión de obra pública
- d) Los criterios utilizados para la distribución y reparto del nuevo MCA 2000-2006, referido a las regiones objetivo nº 1

Para los retos a los que se enfrenta Andalucía: globalización económica y revolución tecnológica y de telecomunicaciones propone impulsar la concertación social como

¹⁸² DSPA, VI Legislatura, Nº 2, 24 de abril de 2000.

herramienta de política económica, concretándose en un nuevo acuerdo, sobre nuevas bases, especialmente sustentado en la innovación e incorporación de tecnología.

Se fija un compromiso de legislatura concretado en la obtención de 500.000 empresas y la creación de más de 300.000 empleos, así como disecciona un plantel de medidas dirigidas al ámbito del fomento empresarial, la contratación o los sectores productivos.

El 23 de mayo de 2001 se firma el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Un pacto que tendrá como horizonte temporal la VI Legislatura (2000-2004). Es la primera vez que se firma un acuerdo para toda la legislatura, lo que refleja, al menos dos cuestiones relevantes: a) por una parte la seguridad de los firmantes sobre la necesidad y utilidad del contenido del acuerdo y b) la certeza de los firmantes sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el mismo y que los corresponsabiliza de su ejecución.

En la introducción del documento tratan de diferenciarlo de los existentes hasta ahora, tal y como ponen de manifiesto sus firmantes, por las novedades que incluyen. La novedad es el eje diferenciador que impregna el documento. Sobresalen:

1. Es la primera vez que se explica la técnica de planificación estratégica seguida para la elaboración del documento, delimitando cinco objetivos y cinco ejes estratégicos.
2. Es la primera vez que se referencia el fenómeno de la inmigración como hecho diferencial y se vincula a las relaciones con los países del Magreb.
3. Se trata de un acuerdo, por primera vez, fijado para toda la legislatura
4. Se incorpora un eje transversal de gran relevancia como es el referido a la sociedad del conocimiento

En la introducción del documento se pone en valor, para justificar la apuesta por el diálogo y la concertación social cómo, desde 1993, y de manera ininterrumpida, se ha apostado por la generación de un clima social y económico favorable, coadyuvando el impulso de la actividad productiva, el crecimiento económico, la ampliación del tejido productivo y la mejora de las condiciones de competitividad.

Un proceso de diálogo social regional que ha ayudado a mejorar la imagen de estabilidad y confianza de los inversores, permitiendo: a) mejorar la dotación del capital social y b) mayor calidad del capital físico y humano.

Un ejercicio de corresponsabilidad que se ha puesto de manifiesto en el fundamental desarrollo de la política económica planificada y que ha tenido un reconocimiento explícito como instrumento por parte de la Comisión Europea al ponerlo como ejemplo de buenas prácticas.

Se identifica un escenario lleno de retos a los que la sociedad andaluza necesita hacer frente y dar respuestas. Retos del nuevo siglo XXI (globalización y liberalización de los mercados mundiales, profundización y ampliación de la construcción de la UE, revolución de las TICs), de la UE (nuevo MCA 2000-2006, tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, EEE, iniciativa eEurope) y retos de la cuenca mediterránea (cooperación con los países del Magreb en términos económicos y relacionados con el fenómeno de la inmigración)

A raíz de este escenario se determinan cinco objetivos generales y cinco ejes estratégicos para la economía andaluza que son los que a continuación se incluyen en el siguiente cuadro:

Cuadro XXXIII: Objetivos generales y estrategias del V ACSA 2001-2004

Objetivos generales	Estrategias
Empleo de calidad y estable, especialmente para jóvenes, mujeres y colectivos desfavorecidos	Eje I - PAES Políticas Activas de Empleo
Ampliación del tejido empresarial	Eje II - Competitividad e internacionalización de las empresas andaluzas
Sociedad del conocimiento	Eje III - Sociedad del conocimiento
Mejora de las RR.LL, NC y resolución de conflictos laborales a través del sistema extrajudicial	Eje IV - Planificación económica
PRL y reducción de la siniestralidad laboral	Eje V - Mejora de las relaciones laborales

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Acuerdo

Se destaca de manera notable la ampliación de las materias objeto del pacto como son la sociedad del conocimiento, la incorporación del medio ambiente (desarrollo sostenible) y un apartado específico para la PRL.

Se pretende poner en valor lo novedoso del contenido y los aspectos tratados: *“Asimismo, en los demás ejes se han incluido numerosos aspectos novedosos”*¹⁸³.

¹⁸³ V Acuerdo de Concertación Social pp: 1-133 .Página 4

Cuadro XXXIV: Ejes, objetivos y medidas del V ACSA 2001-2004

Ejes	Objetivos Intermedios	Medidas
I. Políticas Activas de Empleo.	Programas mejora de Inserción Profesional	+Información y orientación profesional +Itinerarios de empleo e inserción
	Programas de fomento del empleo	Incentivos a la creación del empleo estable ¹⁸⁴ +Nuevas contrataciones: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Empresas de 1 a 10 trabajadores: 4.207,08 € por contrato ✓ Empresas de 11 a 50 trabajadores 3.606, 07 € Por contrato ✓ Empresas de 51 a 250 trabajadores 3.005,06 € por contrato +Transformaciones: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 2.404, 05 € por contrato con condiciones +Estabilidad colectivos especiales dificultades mediante nuevas contrataciones: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 3.005,06 € por contrato para empresas de menos de 250 trabajadores + Estabilidad jóvenes, mujeres y colectivos con especiales dificultades mediante contratación de fijo discontinuo en actividades con estacionalidad: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Jóvenes y mujeres: 3.606.,07 € ✓ Colectivos con especiales dificultades 3.005,06 € + Empresas de más de 250 trabajadores. Ayudas por importe de 2.404,05 € cuando se incremente al menos el 10% de la plantilla en contratación indefinida
	Incentivos al empleo para personas con discapacidad y centros especiales de empleo	+Nueva contratación o conversión de contrato de duración determinada a indefinido: 3.005,06 € +Centros especiales de empleo: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación de puesto de trabajo estable: 12.020,24 € ✓ Mantenimiento de puesto de trabajo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ayudas del 50% del SMI ○ Bonificación 100% cuota patronal Seguridad Social.
	Apoyo a la viabilidad del tejido productivo y del empleo	+Ayudas específicas a empresas con dificultades de carácter transitorio.
	Oferta de empleo público	+Reserva del 4% para personas con discapacidad +Se promoverá la adaptación a legislación de PRL
	Mejor conocimiento y funcionamiento del mercado de trabajo	+Prospección del mercado de trabajo: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Seguir trabajando en el diseño del Sistema de prospección permanente del mercado de trabajo

¹⁸⁴ En todos los supuestos contemplados hay que acreditar que las nuevas contrataciones deben suponer un incremento de plantilla respecto del momento anterior a la formalización de las mismas y que la empresa debe acreditar que al menos el 50% de la plantilla es fija o que alcanzará dicho porcentaje a partir de las nuevas contrataciones para las que solicite incentivos.

I. Políticas Activas de Empleo	Intermediación laboral	Acceder a las ofertas de empleo en base a la igualdad de oportunidades, la eficacia y la rapidez.
	Acciones Territoriales a favor del Empleo	Grupo de trabajo que analice la posible puesta en marcha de actuaciones territoriales en favor del empleo.
	Programas en favor del autoempleo	+Impulso de la actividad emprendedora, con programas específicos para jóvenes y mujeres. +Apoyo al empleo autónomo: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Inicio de actividad entre 3.005,06 € y 6.010,12 € ✓ Financiación de intereses ✓ Incentivos a la primera contratación laboral, con ayuda hasta los 3.606,07 € ✓ Asistencia técnica en las fases de proyecto
	Nuevos yacimientos de actividad y empleo	+Grupo de trabajo para analizar las posibilidades de creación de empleo
	Desarrollo local	+Creación de la Red de Unidades Territoriales para el Empleo y el Desarrollo Local y Tecnológico (UTDLT) con la participación de las EE.LL:
	Empleo de la Mujer	+Impulso de actuaciones específicas tanto para la contratación por cuenta ajena como al apoyo del emprendimiento femenino.
	Formación Profesional	+Nuevo Plan Andaluz de Formación Profesional
	Servicio Andaluz de Empleo (SAE)	+Definición y delimitación de funciones. Caracterización del nuevo servicio autonómico de empleo
Incrementar la competitividad de la actividad productiva/Fomento de la actividad empresarial	Creación y ampliación del tejido productivo	+Fomento de la capacidad de emprendimiento y de la innovación empresarial +Creación y ampliación de empresas <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa impulso nuevos establecimientos. Ayudas a <ul style="list-style-type: none"> ○ Gastos de constitución y primer establecimiento ○ Planificación, ingeniería y dirección facultativa ○ Inversión en activos fijos materiales e inmateriales +Marco empresarial del autónomo y profesional: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de Trabajo apoyo al autónomo +Programa Empresa Joven +Programa Mujer y Empresa +Sistemas y Redes de empresas: impulso de la estrategia de cooperación competitiva <ul style="list-style-type: none"> ✓ Red andaluza de sistemas productivos locales ✓ Incentivos a la instalación de empresas en Parques Tecnológicos ✓ Ayudas directas y estímulos a la actividad empresarial en las zonas de actuación preferente (ZAP) ✓ Fomento económico en la Red de Parques Naturales ✓ Red Andaluza de Sistemas productivos Sectoriales

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa Tractor: empresas auxiliares ✓ Información y asesoramiento empresarial
	Entorno administrativo favorable	<ul style="list-style-type: none"> +Red de Oficinas de Respuesta Unificada. Red ORU +Racionalización de procedimientos administrativos
	Financiación de la actividad (Instrumentos financieros para la creación y el desarrollo de la actividad)	<ul style="list-style-type: none"> +Convenio entre la Junta de Andalucía y las Entidades Financieras <ul style="list-style-type: none"> ✓ Orientado principalmente a PYME. Las operaciones será de préstamo o leasing mobiliario +Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca +Ampliar fondos de capital Riesgo de carácter regional. +Línea de ayuda reembolsable para mujer, I+D+i, nuevas TICS o empresas integradas en sistemas de empresas +Línea BEI préstamo PYMEs con bonificación de intereses
	Impulsar factores competitivos/ intangibles	<ul style="list-style-type: none"> +Sistemas de calidad: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Observatorio de la Calidad en Andalucía ✓ Facilitar la migración a nuevas normas ISO 2000 ✓ Mejorar el control ambiental PYMES andaluzas. +Cooperación empresarial +Estudios empresariales +Diseño Industrial +Internacionalización de las empresas andaluzas: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de Internacionalización ✓ Captación de inversiones extranjeras ✓ Cooperación Internacional
	Incrementar presencia en mercados internacionales	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Internacionalización de la Economía y las empresas de Andalucía Compromiso creación Agencia de Comercio Exterior
Sociedad del Conocimiento	Incorporación de las NTICS al sistema productivo	<ul style="list-style-type: none"> +Incorporación de NTICS en el ámbito empresarial +comercio electrónico +Apoyo a empresas del sector TIC +Facilitar acceso a internet del tejido empresarial
	I+D+i	<ul style="list-style-type: none"> + III Plan Andaluz de Investigación (PAI) + Plan Andaluz de Innovación y Desarrollo Tecnológico (PLADIT) +Promover la transferencia de tecnología <ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación del Centro Andaluz de Servicios Tecnológicos Aplicados (CASTA) +Impulsar las infraestructuras de innovación: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Parques tecnológicos y tecno parques, centros de empresas y centros tecnológicos +Apoyo financiero específico a la investigación e innovación

	Difusión y ampliación del uso de las TICS en la sociedad	+Implantación de la e-administración, con especial incidencia en el ámbito educativo de todas las etapas +Estimular el uso de internet: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fomentar el acceso a la cultura digital ✓ Promover puntos de acceso a internet gratuitos. ✓ Reducir la brecha digital
Mejorar las condiciones estructurales de la economía andaluza para crear empleo	Planificación Económica y Territorial	+Plan Económico " Andalucía Siglo XXI" 2001-2004 01 Políticas de tejido productivo 02 Políticas de empleo y capital humano 03. Factores básicos de competitividad 04 Cohesión social 05 Articulación y equilibrio territorial 06. Sostenibilidad ambiental +Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007 +Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006 <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comité de seguimiento del PDR y del MCA
	Impulso del sector agrario andaluz	+Plan de modernización de la agricultura andaluza 2000-2006. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de seguimiento del plan +Plan de modernización del Sector Pesquero 1997-2003 <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de seguimiento: adaptación del Plan a los nuevos requisitos del periodo de planificación europeo
	Fomento del sector industrial	+Nueva programación industrial: Plan Industrial Andalucía 2002-2006 +Plan de desarrollo de la industria minera de Andalucía 2001-2006 +Mesa por la Minería +Nuevo Plan Energético de Andalucía 2001-2006
	Sector vivienda residencial	III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1999-2002
	Sector transporte	Mesa del Transporte
	Sector turístico	+ II Pacto Andaluz por el Turismo +Plan General de Turismo de Andalucía: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejora de la cualificación profesional y de la competitividad del sistema turístico andaluz ✓ Renovación del modelo turístico andaluz ✓ Integración del turismo en la sociedad andaluza ✓ Convertir a Andalucía en potencia turística mundial +Ley del Turismo
	Sector comercio interior	+Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía 1998-2001 +Nuevo plan a elaborar para 2002-2005 en el seno de la Mesa del Comercio Interior
	Sector rural	+Plan de Desarrollo Rural de Andalucía: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de seguimiento de las políticas de desarrollo rural

	Enriquecer y potenciar los instrumentos para la negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avanzar en los acuerdos de empresa y su aplicación efectiva ✓ Corregir situaciones de desigualdad que afectan a la mujer ✓ Igualdad de trato ✓ Clausulas específicas de promoción de PRL ✓ Clausulas específicas de promoción del empleo +Crear en el seno del CARL: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de racionalización y articulación ✓ Comisión de igualdad ✓ Comisión de inmigración ✓ Comisión de economía irregular ✓ Comisión de condiciones de trabajo (inspección)i
	Fomentar el uso de la mediación en la resolución de conflictos laborales	+SERCLA <ul style="list-style-type: none"> ✓ Estudio de la posibilidad de incluir los conflictos individuales y ampliar el ámbito de actuación al personal funcionario de la Junta de Andalucía
	Prevención de Riesgos Laborales	+Promover y reforzar el Consejo Andaluz de PRL +Creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de Prevención de PYMES ✓ Programa de Formación, información, divulgación y sensibilización +Fundación tripartita de PRL + Elaboración de un Plan Andaluz de PRL en el seno del CAPRL + Exclusión de la contratación pública con la Junta de Andalucía de aquellas empresas que no cumplan sus obligaciones de PRL
Institucionalización de la participación	Participación Institucional	+Relación específica de las comisiones, grupos de trabajo, mesas y órganos de participación creados o referenciados en el acuerdo. +Difusión: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Acciones informativas y divulgativas conjuntas ✓ Crear un portal de internet ✓ Editar materiales informativos
Seguimiento del Pacto		Se trata de un acuerdo para toda la legislatura que finaliza el 31 de diciembre de 2004. Comisión General de Seguimiento Comisión Técnica de Coordinación Reuniones ordinarias cada cuatro meses

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del V ACSA 2001-2004.

Del análisis del texto podemos destacar:

- a. Sigue sin existir un diagnóstico compartido de los problemas a los que se enfrenta la economía andaluza. Frente a un diagnóstico común inexistente se opta por un escenario común aceptado por las partes que identifica retos a nivel global y

europeo. Resulta llamativo que no se referencie ningún reto vinculado a la convergencia de Andalucía en el Estado de las Autonomías.

- b. Se identifica la novedad, lo novedoso, como eje diferenciador de este acuerdo, tratando de trasladar que son numerosos los aspectos novedosos recogidos en el texto. Dicha cualidad, cuyas características principales se han puesto ya de manifiesto¹⁸⁵ una vez analizado el mismo, no se convierte en común para las acciones recogidas e incluso se identifica por las parte, de manera expresa, la novedad en determinados aspectos como la PRL, cuando se trata de una cuestión recogida ya en el PEDEA 1997-1998.
- c. Presenta un periodo de vigencia concordante con la legislatura.
- d. El ACSA incorpora un total de 214 medidas agrupadas en 5 ejes, casi tres veces más que las 74 medidas observadas en el anterior acuerdo.
- e. Es la primera vez que se incluye la cooperación al desarrollo como política a impulsar en el ámbito de la actividad empresarial andaluza al tratarse de una fuente de actividad más.
- f. En las Políticas Activas de Empleo el elemento más llamativo es que las medidas de fomento al empleo estable se establecen mediante un sistema de incentivos que se modula en función de dos criterios: colectivo al que va dirigido y tamaño de las empresas. También se articula, ante la inminente transferencia de competencias, el Servicio Andaluz de Empleo (SAE).
- g. En la competitividad e internacionalización de la empresa andaluza, se eleva la significación de la internacionalización al incluirla en el título del eje, lo que da una idea de su mayor relevancia e interés. También se incorpora de manera específica al autónomo como categoría de acción.
- h. Se impulsa la lucha por la efectiva igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo mediante una estrategia transversal en las políticas activas de empleo y en el fomento del emprendimiento a través del programa “*Mujer y Empresa*”.
- i. El eje de la sociedad del conocimiento, articulado en base a la Estrategia de Lisboa, identifica tres grupos de actuaciones, algunas de las cuales ya se venían incorporando en anteriores pactos: a) integración de las TICS al sistema productivo, b) I+D+i y c) la difusión y uso generalizado de las TICS por la sociedad

¹⁸⁵ Planificación estratégica, inmigración, duración toda la legislatura y nuevo eje de sociedad del conocimiento

andaluza. Papel relevante para una nueva figura de planificación: Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico de Andalucía (PLADIT) y para e-commerce y e-administración.

- j. Se promueven determinadas actuaciones que requieren de la participación y colaboración de las corporaciones locales como son: a) grupo de trabajo para las acciones territoriales para el empleo y b) las UTDLT
- k. Ante el proceso de globalización de la economía, toma, si cabe, aún más relevancia la planificación económica de las políticas públicas y de su desarrollo regional, que deberá seguir avanzando hacia la convergencia real con nuestro entorno europeo. Se establece como meta la obtención de una competitividad sostenible, en tres ámbitos: económico, ambiental y social. En particular, en el ámbito social es la primera vez que se incide en la necesidad de implementar y consolidar las políticas que permiten garantizar la igualdad real de oportunidades, sobre la base de un mejor funcionamiento del Estado del Bienestar. Para ello, incorporan acciones en torno a la calidad del sistema educativo andaluz, en torno a la cultura de la salud como valor preventivo y la calidad de los servicios de salud y el impulso de la política de servicios sociales.
- l. Asumiendo que la promoción y garantía de participación institucional de los agentes económicos y sociales es un elemento esencial de la concertación, al tiempo que supone un factor para alcanzar una mayor cohesión y vertebración social se invoca el artículo 24 (referido al procedimiento de elaboración de reglamentos) de la Ley 50/1997 del Gobierno para tratar de articular, de una manera racional, la participación de los agentes económicos y sociales en los procesos de elaboración de normas así como se garantiza la participación en el desarrollo dispositivo de las normas que se deriven de los acuerdos recogidos en dicho pacto.
- m. Es la primera vez, que se incluye de manera específica la relación de comisiones, grupos de trabajo o mesas que devienen de la firma del Acuerdo y que deberán estar operativas durante su vigencia

Ya firmado el V ACSA, en el Debate del Estado de la Comunidad celebrado el 28 de junio de 2001 (el primer debate del nuevo siglo), Manuel Chaves, Presidente de la Junta de Andalucía lanzaría la idea, desafío principal de su argumentación, de *“la segunda modernización de Andalucía”*. Un ambicioso reto donde impulsaba la necesidad de iniciar una reflexión sobre el futuro de la sociedad andaluza. Se trataba de diseñar, de manera

compartida, un horizonte estratégico, que permitiera ganar el futuro para Andalucía., en su discurso, asumió la posibilidad de llevar a cabo una reforma estatutaria

“Debemos abrir un debate político y social sobre el texto estatutario, evitando la polémica partidista, y proceder, entre todos, con inteligencia, con pragmatismo e impulsar un nuevo horizonte de autogobierno que facilite lo que vengo en denominar «la segunda modernización de Andalucía », y debemos hacerlo en base a sugerencias, propuestas e iniciativas, sin excluir ninguna alternativa, incluida la posibilidad de reformar el Estatuto de Autonomía para Andalucía, si ello fuera necesario.”¹⁸⁶

Aunque, desde ciertos sectores se ha analizado este planteamiento desde una perspectiva nominalista y de fuegos de artificio ante la necesidad de encontrar un discurso político ilusionante por parte del PSOE¹⁸⁷, la realidad es que el documento se ha transformado en soporte estratégico y hoja de ruta de la acción política que tendrá su reflejo en los distintos procesos de planificación de las políticas públicas a desarrollar en la primera década del siglo XXI.

El documento *“Estrategias y propuestas para la Segunda Modernización de Andalucía”* verá la luz el 23 de septiembre de 2003, siendo elaborado por el Consejo Asesor para la Segunda Modernización de Andalucía, y se pondrán de manifiesto 40 propuestas muy relevantes. A continuación, en el siguiente cuadro se relacionan algunas de las medidas más importantes según criterio del investigador.

Cuadro XXXV: Medidas más relevantes de la Estrategia de la Segunda Modernización de Andalucía

Nº	Identificación de la medida
1	Impulso del emprendimiento
2	Invertir en conocimiento
3	Andalucía bilingüe
4	Nuevos derechos y nuevas oportunidades
5	Igualdad real entre hombres y mujeres
6	AVE. Conexión vía transportes de altas prestaciones ferroviarias

¹⁸⁶ DSPA VI Legislatura, nº 48, 28 de junio de 2001. Página 2948

¹⁸⁷ ¿Qué fue de la segunda modernización? ABC de Sevilla.15.02.2009.

<http://sevilla.abc.es/20090215/andaluciaandalucia/segundamodernizacion20090215.html> 30.05.15

Balance de 8 legislaturas: la columna vertebral de Andalucía.30 años de autonomía andaluza. 1982-2012 Especial Grupo Joly.04.02.2012

http://especiales.grupojoly.com/elecciones_andaluzas_2012/wordpress/2012/02/04/lacolumnavertebralde laautonomia/ 30.05.15

7	Grandes aglomeraciones urbanas: metro, metro ligero o tranvía
8	Patrimonio natural: la problemática del agua
9	Andalucía con voz propia en la UE
10	Administración digital

Fuente: Elaboración propia

El 8 de octubre de 2002 se firma el Pacto Andaluz por la Economía Social, hecho relevante en el devenir futuro de la Concertación Social en Andalucía del que haremos especial referencia en la sección I.5.3 del Capítulo 5.

Con fecha 21 de enero de 2004, se aprueba el Informe de Ejecución del V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía¹⁸⁸ por la Comisión General de Seguimiento del Acuerdo formada por los titulares de la Consejería de Economía y Hacienda y de Empleo y Desarrollo Tecnológico, junto al Presidente de la CEA y los Secretarios Generales de CCOO y UGT Andalucía. Un documento que, al igual que los anteriores, es de público acceso y conocimiento.

Dicho documento, mucho más extenso¹⁸⁹ que los anteriores, guarda la misma estructura en los contenidos básicos que los dos anteriores informes, si bien se observa un cambio relevante toda vez que el primer apartado del informe pasa de la descripción de la evolución de la economía, el mercado de trabajo y las relaciones laborales a la evaluación del impacto sobre los objetivos del acuerdo, a saber: empleo, competitividad y tejido empresarial, sociedad del conocimiento y relaciones laborales.

Seguidamente se vuelve a relatar la ejecución de las medidas que conforman el ACSA y se aporta un apartado de conclusiones junto con una relación de normativa y un anexo estadístico.

En el informe se pone de manifiesto una favorable evolución de los objetivos y un satisfactorio grado de ejecución de las actuaciones lo que está permitiendo una generación de empleo y crecimiento económico superior en intensidad a la media nacional y europea.

El desarrollo de las actuaciones que se recogen en el ACSA han supuesto un gasto público de 5.490,53 millones de €, 377.268 empleos creados y mantenidos, una inversión

¹⁸⁸ http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1331727890informe_5acsa_0.pdf (30.05.15)

¹⁸⁹ 26 páginas de informe propiamente dicho, más el inventario del desarrollo normativo originado como consecuencia de la ejecución del Acuerdo, con 39 páginas y un anexo estadístico, con 18 páginas lo que suma 83 páginas

generada de 10.069,95 millones de €, un número de beneficiarios de acciones de formación que asciende a 934.490 personas.

Ha conllevado un amplio desarrollo normativo que se ha materializado en la aprobación de 386 disposiciones.

Al igual que los anteriores informes de ejecución referidos a pasados Acuerdos, también se incorpora un apartado de conclusiones, muy semejante a los anteriores, donde se establece la conveniencia de mantener el compromiso de diálogo y colaboración, *“dada la eficacia demostrada”*.

I.4.2.6. VI ACSA 2005-2008.

En la sesión de investidura que tuvo lugar en el Parlamento de Andalucía, el 20 de abril de 2004, el, de nuevo, candidato Manuel Chaves conformó un discurso cuyo eje transversal fue el diálogo. Un diálogo, que pondría en valor desde diferentes ángulos y que considera promueve el resultado electoral alcanzado al avalar *“una manera de hacer política y de organizar la convivencia; unas formas basadas en el diálogo, la concertación social y la transparencia, y en la aspiración permanente de gobernar para todos desde las instituciones democráticas; un proyecto de cohesión y solidaridad para toda Andalucía y para todos los andaluces y andaluzas”*.¹⁹⁰

Un resultado electoral que no puede abstraerse de los resultados económicos y sociales alcanzados en el pasado autonómico reciente ya que *“Los andaluces tienen memoria histórica y son plenamente conscientes, por su propia experiencia, de que en estos años han sido protagonistas del período de transformación más intenso, profundo y prolongado de nuestra historia reciente”*¹⁹¹

Y que volverá a encontrar en el diálogo y la concertación social palanca de cambio para remover y eliminar los lastres y cuellos de botella a los que se enfrenta la sociedad andaluza para lo cual, afirma: *“gobernaré haciendo que el diálogo y la concertación social, que son ya señas de identidad de la Comunidad, nos acompañen en todo momento como el mejor método para aunar fuerzas y sumar voluntades”*.¹⁹²

¹⁹⁰ DSPA nº 2 de 20 de abril de 2004, VII Legislatura página 19

¹⁹¹ DSPA nº 2 de 20 de abril de 2004, VII Legislatura página 19,

¹⁹² ibidem

Proponiendo una hoja de ruta basada en la estrategia de la segunda modernización

*“La segunda modernización de Andalucía será el programa de gobierno para la presente legislatura. Segunda modernización es impulsar nuevos cambios a fin de que el bienestar de los andaluces sea mayor; el bienestar de todos, pues considero que no hay avance posible en esta materia si amplios sectores de la ciudadanía quedan al margen o excluidos”.*¹⁹³

Y , al igual que en el anterior Debate de Investidura, articulando un objetivo en relación con el empleo, esta vez vinculado a la población ocupada al final de la legislatura¹⁹⁴:
*“Nuestro compromiso es alcanzar en la presente legislatura la cifra de tres millones de ocupados. Para que esto sea posible hay que incrementar la propensión a emprender y a innovar”*¹⁹⁵

Identificándose la necesidad de activar nuevas formas para el fomento de la calidad y estabilidad en la generación de empleo con la generación de un Libro Blanco *“crearemos una comisión de expertos que elabore un Libro Blanco sobre propuestas de actuación que en el ámbito de nuestras competencias podamos acometer para mejorar la estabilidad en el empleo y reducir la siniestralidad.”*¹⁹⁶.

Así como la incitación del emprendimiento como un valor esencial de la nueva y moderna sociedad andaluza así como la conformación de una nueva agenda social que se materialice en nuevos derechos sociales

*“promover el emprendimiento, la innovación, el empleo y la reducción de la siniestralidad laboral. Es mi propósito plantear a los agentes económicos y sociales un nuevo proceso de diálogo y concertación para debatirlas, al mismo tiempo que para recoger los compromisos que adquiriera cada uno de éstos, y así conformar un nuevo acuerdo de concertación social para toda la legislatura que deberíamos de ultimar en este mismo año”*¹⁹⁷

¹⁹³ DSPA nº 2 de 20 de abril de 2004, VII Legislatura página 21

¹⁹⁴ Lo que vendría a reconocerse, en medios de comunicación, como el pleno empleo para Andalucía

¹⁹⁵ ibidem

¹⁹⁶ DSPA nº 2 de 20 de abril de 2004, VII Legislatura página 22

¹⁹⁷ ibidem

Todo ello deberá formar parte de un nuevo proceso de negociación de diálogo y concertación social al objeto de alcanzar un nuevo acuerdo para toda la legislatura.

Conviene reseñar, igualmente, la referencia realizada al impulso de la reforma estatutaria como un eje de la actividad del gobierno, también enfocado desde un diálogo multilateral y multinivel que deberá contar con la totalidad de agentes políticos, sociales, económicos y civiles de la sociedad andaluza. Una reforma que ya se dejó entrever en el Debate del Estado de la Comunidad del 28 de junio de 2001, cuando se refirió a la necesidad de un impulso para una segunda modernización para Andalucía

En este contexto de cambios que va a caracterizar esta nueva etapa, plantearse con normalidad la reforma del Estatuto de Autonomía es una nueva señal de madurez democrática por parte de la sociedad andaluza.

El VI ACSA, firmado finalmente el 25 de enero de 2005, pone en valor como la C.A. andaluza ha conformado una forma propia de gobierno y un modelo de desarrollo económico y social basado en la negociación, el concierto, el acuerdo, el pacto.

Su principal caracterización ha sido la introducción del diálogo social y la participación institucional en el diseño y la ejecución de la política económica andaluza.

Seguidamente, el texto del acuerdo, justifica el éxito de la concertación social llevada a cabo hasta ese momento sobre la base de tres ventajas (aunque no se evalúan):

- a) La generación de un clima de estabilidad económica
- b) El incremento de la eficacia de la política económica
- c) El reforzamiento del capital social de Andalucía

Identificándose, a continuación los siguientes retos:

- I. El proyecto constitucional europeo y la intensificación del proceso de integración de la UE
- II. La globalización económica y e creciente desarrollo de las NTCIs
- III. La consolidación del conocimiento como factor principal de la Nueva Economía y la innovación como factor principal de la competitividad.

Se reconocen cuellos de botella, fijándose una relación en la que se incluyen:

- 1. La productividad del conjunto de la economía
- 2. La internacionalización de las empresas
- 3. La articulación y vertebración interna de determinadas actividades productivas

4. La dimensión y cooperación empresarial
5. La dotación tecnológica y la transferencia en I+D
6. El acceso a internet y los servicios digitales
7. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo
8. La tasa de paro, jóvenes y mujeres
9. La temporalidad de la contratación
10. La siniestralidad laboral
11. La cohesión social y territorial
12. El desarrollo rural

Se recuerda que desde 1994 se ha producido un ciclo de crecimiento sostenido¹⁹⁸.

Se determinan los objetivos finales a los que debe contribuir este nuevo acuerdo:

- Alcanzar la cota del 75% del PIB per cápita de la UE al final de la legislatura
- Alcanzar los 3.000.000 de personas ocupadas en Andalucía al final de la Legislatura

Se estructuran los siguientes objetivos intermedios:

- ✓ Superar la cota del 90% de acceso a internet de las empresas y del 50% con web propia
- ✓ Lograr que más del 40% de la población use internet
- ✓ Lograr una e-administración andaluza más ágil, de forma que al menos el 75% de los procedimientos se puedan prestar vía telemática.
- ✓ Todos los municipios tengan acceso público a internet
- ✓ Duplicar el gasto en I+D en Andalucía
- ✓ Mantener la productividad de la economía y la industria andaluza aproximadamente en el 90%
- ✓ Impulsar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, elevando su tasa de actividad al 85% de la media de la UE y su incremento de ocupación al menos en el 20%.
- ✓ Mejorar la estabilidad del empleo, incrementando en un 20% la contratación indefinida
- ✓ Aumentar la cualificación del empleo, de forma que más del 75% de los ocupados tengan estudios secundarios o superiores

¹⁹⁸ Aunque no se señala que se ha producido una dicotomía al no sincronizarse convenientemente crecimiento del PIB con generación de empleo

- ✓ Ampliar el tejido empresarial de forma que en Andalucía se cuente con 500.000 empresas

A continuación se determinan los siete ejes estratégicos que se relacionan en el siguiente cuadro-

Cuadro XXXVI: Ejes estratégicos del VI ACSA 2005-2008

Nº	Eje
1	Sociedad de la Información y el conocimiento
2	Productividad e innovación
3	Cultura de la calidad del empleo
4	Capacidad emprendedora para ampliar el tejido empresarial
5	Sectores productivos para articular políticas específicas para desarrollar la estructura productiva
6	Las políticas de cohesión para conseguir que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo socioeconómico
7	El diálogo social permanente para instrumentar los mecanismos de participación institucional

Fuente: Elaboración propia

En 2007 se firmará el Pacto Andaluz por la Vivienda con la participación de la Junta de Andalucía, los Ayuntamientos y los agentes económicos y sociales más representativos de Andalucía, que nace por la voluntad de desarrollar los nuevos derechos recogidos en el Estatuto de autonomía en relación a la vivienda y hacerlos compatibles con el mantenimiento de la actividad del sector de la construcción como fuente de empleo y crecimiento económico.

Cuadro XXXVII: Ejes, objetivos y medidas del VI ACSA 2005-2008

Ejes	Objetivos Intermedios	Medidas
I Sociedad de la Información y del Conocimiento	Lograr en 2008 la convergencia en el uso de las TIC de Andalucía con España y la UE Superar la cota del 90% de acceso a internet de las empresas y del 50% con web propia	+Extender el uso de las TIC: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sensibilización de la población ✓ Actuaciones formativas ✓ Facilitar el acceso +Propiciar la incorporación de las TIC en el sistema productivo: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Estimular la inversión privada ✓ Favorecer las aplicaciones en sectores claves

	<p>Alcanzar que más del 40% de la población use internet cotidianamente</p> <p>Lograr una administración andaluza más ágil de forma que la e-administración alcance, al menos, el 75% de los procedimientos administrativos y de los servicios prestados</p> <p>Todos los municipios tengan acceso público a internet</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover el desarrollo del tejido empresarial especializado en tecnologías de la información y de la comunicación <p>+Implantar redes de banda ancha de acceso a internet:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulsar el desarrollo de las infraestructuras de la telecomunicación ✓ Extensión de los espacios públicos de acceso a internet <p>+ Propiciar el desarrollo de los servicios digitales de valor añadido para el ciudadano:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo de la administración electrónica 24 horas ✓ Mejorar los servicios digitales horizontales ofrecidos por la administración ✓ Desarrollar los servicios digitales que mejoran las prestaciones de las políticas sectoriales de la administración <p>+Infraestructuras de soporte de excelencia para la investigación y desarrollo tecnológico</p> <p>+Introducción de las TIC en el aprendizaje</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dotar a los centros educativos de TIC ✓ Uso de las TIC en la actividad docente ✓ Preparación de la comunidad educativa para la aplicación de las TIC
<p>II Productividad e innovación en la economía</p>	<p>Duplicar el gasto de investigación y desarrollo en Andalucía</p> <p>Mantener la productividad de la economía y la industria andaluza en niveles cercanos al 90% de la UE</p>	<p>+ Desarrollar un eficiente “Sistema Andaluz de Ciencia-Tecnología-Empresa-Sociedad”</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Andaluz de I+D+i 2005-2009 <p>+Impulsar el desarrollo tecnológico y la innovación empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Propiciar la difusión y transferencia de tecnologías ✓ Ampliar las infraestructuras y los espacios de innovación <ul style="list-style-type: none"> ○ Red de Espacios Tecnológicos de Andalucía (RETA) ✓ Impulsar la adaptación ambiental y su contribución al desarrollo sostenible <p>+Impulsar la ampliación del tejido empresarial priorizando proyectos innovadores y de base tecnológica</p> <p>+Consolidar las redes de cooperación empresarial con el objetivo de impulsar la I+D+i</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Consolidar sistemas productivos locales ✓ Desarrollo sistemas productivos sectoriales <p>+Mejorar los factores intangibles de competitividad de las empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gestión integral de la calidad ✓ Diseño industrial ✓ Innovaciones en gestión organizativa d PYMES ✓ Cooperación empresarial

<p>III Cultura de la calidad del empleo</p>	<p>Impulsar la incorporación de la mujer al mercado laboral, elevando su tasa de actividad hasta niveles cercanos al 85% de la media de la UE aumentando su ocupación en un 20% más, al menos.</p> <p>Mejorar la estabilidad del empleo, incrementando, al menos en un 20% la contratación indefinida</p> <p>Aumentar la cualificación del empleo, de forma que más de un 75% de los ocupados tengan estudios secundarios o superiores y se fomente la formación a lo largo de toda la vida laboral</p>	<p>+Políticas Activas de Empleo. SAE para personas desempleadas, empresas y territorios</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Actuaciones territoriales de intervención preferente ✓ Intermediación laboral ✓ Orientación profesional: itinerario profesional de empleo ✓ Cualificación de los RR.HH. ✓ Fomentar el empleo de la mujer ✓ Actuaciones en favor de jóvenes ✓ Actuaciones en favor de la inserción de las personas más vulnerables ✓ Promover y fomentar el autoempleo <p>+Seguridad y salud laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación del Instituto Andaluz de PRL <p>+Relaciones Laborales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fomentar una más racional y articulada estructura de la negociación colectiva ✓ Perfeccionar y desarrollar los contenidos de la negociación colectiva ✓ Afianzar y perfeccionar los sistemas de solución extrajudicial de conflictos laborales <p>+ Empleo y responsabilidad social corporativa</p> <p>+ Empleo público</p> <p>+Apoyo a la viabilidad del tejido productivo y del empleo</p> <p>+Plan de Empresa Saludable</p>
<p>IV Capacidad Emprendedora</p>	<p>Ampliar el tejido empresarial de forma que Andalucía cuente con más de 500.000 empresas.</p>	<p>+ Fomento de la cultura y la motivación para emprender e innovar</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ En el ámbito del sistema educativo andaluz ✓ Difusión de la cultura emprendedora en la sociedad ✓ Servicios de información y asesoramiento técnico ✓ Estimular la creación y ampliación del tejido empresarial <ul style="list-style-type: none"> ○ Apoyo a las iniciativas de creación y ampliación de empresas ○ Líneas financieras de apoyo a iniciativas empresariales ✓ Coordinación de los sistemas y estructuras públicas de apoyo a emprendedores ✓ Mejora del entorno administrativo para facilitar la creación de empresas
<p>V Sectores Productivos</p>		<p>+Complejo agroalimentario y pesquero</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de Seguimiento del Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza 2000-2006 ✓ Crear Grupo de Trabajo para la elaboración de un nuevo Plan ✓ Dar continuidad a la Comisión de Seguimiento del Plan de Modernización del Sector Pesquero Andaluz 2000-2006

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Crear grupo de Trabajo para nuevo Plan del Sector Pesquero Andaluz +Industria <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de Seguimiento del Programa Industrial para Andalucía 2003-2006 ✓ Nuevo Programa Industrial +Energía <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de Seguimiento del Plan Energético de Andalucía 2003-2006 ✓ Agencia Andaluza del Agua ✓ Grupo de Trabajo elaboración nuevo Plan Energético incluyendo compromisos de "Protocolo de Kioto" +Minería <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de trabajo planificación y ordenación del sector minero ✓ Protocolo de la Minería de áridos, Roca y minerales industriales + Comercio <ul style="list-style-type: none"> ✓ Seguimiento del II Plan Integral de Fomento del Comercio Interior 2003-2006 ✓ Mesa de Comercio +Turismo <ul style="list-style-type: none"> ✓ Planes de competitividad turística ✓ Mesa el Turismo ✓ Elaboración del futuro Plan de Turismo para Andalucía +Transporte <ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover sistemas de transporte intermodal en áreas metropolitanas ✓ Red de plataformas logísticas ✓ Elaboración del Plan de Transportes de Andalucía ✓ Mesa del Transporte +Internacionalización <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de Seguimiento del Plan Estratégico para la Internacionalización de la Economía Andaluza 2003-2006 ✓ Inicio trabajos nuevo Plan Estratégico de Internacionalización ✓ Ampliación de la Red Exterior de Unidades de Promoción de Negocios +Deslocalización <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de trabajo sobre deslocalización
VI Políticas de Cohesión		<ul style="list-style-type: none"> +Planificación económica <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de seguimiento del Plan Económico Andalucía Siglo XXI 2002-2005 ✓ Grupo de trabajo para elaboración de nuevo Plan ✓ Cualificar la participación de los agentes económicos y sociales firmantes en el seguimiento del Programa Operativo Integrado Andalucía 2000-2006 y las iniciativas comunitarias ✓ Mesa de Infraestructuras

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de Infraestructuras de Andalucía 2007-2013 +Ordenación del Territorio y del Litoral <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de Trabajo específico en el seno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía +Desarrollo rural <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de seguimiento de las Acciones de Desarrollo Rural de Andalucía + Vivienda <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de seguimiento del IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 ✓ Grupo de trabajo elaboración de un nuevo Plan +Impulso de los servicios de atención a las personas dependientes <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de trabajo de estudio y análisis + Medio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mesa del Medio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> ○ Grupo de trabajo sobre Protocolo de Kioto ○ Grupo de Trabajo adaptación Ley y Directiva de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (IPPC) ○ Grupo de Trabajo sobre políticas de aguas y desarrollo de nueva cultura del agua
VII Diálogo Social Permanente		<ul style="list-style-type: none"> +Participación Institucional <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de trabajo para propuesta normativa sobre participación +Sistema de Seguimiento Permanente <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión General de Seguimiento ✓ Mesa de Seguimiento Permanente ✓ Creación de Comisiones de Seguimiento de : <ul style="list-style-type: none"> ○ Sociedad del conocimiento ○ Innovación y productividad ○ Calidad del empleo ○ Capacidad emprendedora ✓ Observatorio de Cohesión Territorial ✓ Elaboración de un método de seguimiento con indicadores de ejecución, impacto y resultado para la evaluación del ACSA +Difusión <ul style="list-style-type: none"> ✓ Traslado a internet del seguimiento y la producción normativa de desarrollo ✓ Campañas de difusión informativas ✓ Celebración de jornadas y encuentros <p>+Vigencia: 2005-2008</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del V ACSA 2005-2008.

Del análisis del texto del acuerdo podemos destacar:

- a) Aunque no se realiza un diagnóstico completo sobre la situación económica y social de la C.A. es la primera vez que se realiza un diagnóstico compartido determinándose los cuellos de botella a los que se enfrenta la economía andaluza.
- b) Se observa basculación hacia aspectos más sociales , reconociéndose la importancia de priorizar, en todos los ejes del acuerdo, las actuaciones destinadas a mejorar la cohesión social de Andalucía
- c) Se amplían las materias objeto de concertación, incorporándose dos ejes nuevos: *“Capacidad emprendedora”* y *“Política de Cohesión”*
- d) Se pasa de 214 medidas a 276 organizadas en 7 ejes
- e) Es la primera vez que se introduce como asunto concertado la ordenación del territorio y el litoral
- f) Es la primera vez que se incorporan los objetivos finales e intermedios cuantificados, lo que permitirá desarrollar una evaluación con ciertas garantías
- g) Se determina elaborar un método de seguimiento y evaluación sobre indicadores de ejecución, impacto y resultados
- h) Se trata del último acuerdo que suscribirá Manuel Chaves como Presidente de la J.A.
- i) Se crearán grupos de trabajo tripartitos para el desarrollo de las medidas contempladas en cada eje. La ampliación del número de actuaciones así como la diversa temática exige la necesidad de grupos especializados y expertos.

El tratamiento que presenta el control y seguimiento de la ejecución del VI ACSA es, sin género de dudas, el más completo de la serie analizada, existiendo hasta cuatro informes de ejecución, públicos¹⁹⁹, que a continuación se relacionan:

1. Informe de ejecución y seguimiento de 2005.
2. Informe de ejecución y seguimiento: Resultados de evaluación intermedia.
3. Informe de ejecución y seguimiento de 2008.
4. Informe final de ejecución.

En el seguimiento de la ejecución y la evaluación del VI ACSA propuesta por los firmantes del acuerdo será determinante el nuevo sistema de planificación seguido para las medidas

¹⁹⁹<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiaconocimiento/areas/economia/concertacion.html> (30.05.15)

acordadas al establecer la consecución de objetivos generales e intermedios cuantificados.

También será determinante el cambio de ciclo económico acaecido durante la ejecución del Acuerdo y principalmente sus efectos, que comienzan a percibirse a partir del segundo semestre de 2007 en adelante.

A pesar de este hecho el conjunto de los objetivos, finales e intermedios, contemplados en el Acuerdo, se cumplirán prácticamente en su integridad. Respecto a los objetivos generales Andalucía alcanza el 82% del PIB por habitante, respecto a la media de la UE-27 en el 2007 (no estando disponibles los datos de 2008 en el momento de redactar el informe), lo que supera el nivel del 75% tanto para UE-25 como para UE-27.

El nivel de ocupación medio en el año 2008, según EPA, se cifra en 3.149.700 ocupados, lo que supera la cantidad de 3.000.000 de empleos fijados como objetivo.

En cuanto a los objetivos intermedios, se observa cómo tan sólo el objetivo de alcanzar al menos, el 75% de los procedimientos administrativos y de los servicios prestados se oferten a través de la administración electrónica se fija en el 54% Igualmente el objetivo intermedio de duplicar el gasto de I+D de la C.A., cifrado en 1.806 millones de euros, no se alcanza, fijándose en 1.479 millones de euros. El resto de objetivos intermedios supera o iguala la cuantía fijada previamente.

Se constata, por otra parte, una inversión pública, en fase de obligaciones reconocidas, de 11.509,41 millones de euros, una repercusión sobre el empleo cuantificada en 427.152 puestos de trabajo creados o mantenidos entre 2005 y 2008, una inversión privada inducida en el tejido empresarial andaluz que asciende a 14.368, 41 millones de euros y la creación de 56.428 empresas nuevas.

Se acuerda mantener los mecanismos de diálogo social constituidos en el VI ACSA mientras se produzca el proceso de negociación del nuevo Acuerdo en particular para el seguimiento de las medidas plurianuales y para aquellas actuaciones puestas en marcha para luchar contra la crisis económica.

Cuadro XXXVIII: Grado de ejecución del VI ACSA 2005-2008

Objetivos Intermedios	Indicador Objetivo	Situación Indicadores	Fuente de Información
Superar la cota del 90% de acceso a internet de las empresas	90 %	93,6 % (D)	INE
50% con web propia	50 %	51,0 % (D)	
Lograr que más del 40% de la población use internet	40 %	50,7 % (B)	INE
Lograr una e-administración andaluza más ágil, de forma que al menos el 75% de los procedimientos se puedan prestar vía telemática	75 %	54 % (A)	CICE CJAP
Todos los municipios tengan acceso público a internet	770	770 €	CICE
Duplicar el gasto en I+D en Andalucía	1.806	1.479 (E)	INE
Mantener la productividad de la economía y la industria andaluza aproximadamente en el 90% respecto de la UE			IN EUROSTAT
Productividad aparente (PIBpps/empleo total)	90 %	92,1 % (E)	
Productividad industrial (VAB corriente pps/empleo)	90 %	98,7 % (E)	
Impulsar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, elevando su tasa de actividad al 85% de la media de la UE	85 %	92,4 % (C)	INE
incremento de ocupación al menos en el 20%.	1.173.600	1.243.900 (B)	
Mejorar la estabilidad del empleo, incrementando en un 20% la contratación indefinida	1.470.600	1.528.500 (B)	INE
Aumentar la cualificación del empleo, de forma que más del 75% de los ocupados tengan estudios secundarios o superiores	75 %	82,9 % (B)	INE
Ampliar el tejido empresarial de forma que en Andalucía se cuente con 500.000 empresas	500.000	522.815 (B)	INE
NOTAS			
(A) Dato a marzo de 2008		(D) Dato a enero de 2008	
(B) Dato del ejercicio 2008		(E) Dato del ejercicio 2007	
(C) Dato enero-septiembre 2008			

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Final de ejecución del VI ACSA.

En esta Legislatura también se aprobará el nuevo Estatuto de Andalucía²⁰⁰. Un texto en el que el diálogo y la concertación social, así como sus actores principales, tendrán un reflejo novedoso y específico que a continuación trataremos de comentar y que ampara la herramienta en la norma de mayor rango autonómico.

En el nuevo texto del Estatuto de Andalucía debemos destacar:

²⁰⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

- a) En el Título Preliminar, Artículo 10 sobre Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, el apartado 1.20 que establece como objetivo

El diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía.

- b) En el Capítulo III, sobre Principios Rectores de las Políticas Públicas, artículo 37, principios rectores, apartado 12 se fija “El impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales”

- c) En el Título VI de Economía, empleo y hacienda, en su Capítulo I de Economía destaca el artículo 159 denominado “Diálogo y concertación social” que establece:

Los sindicatos y las organizaciones empresariales contribuyen al diálogo y la concertación social, y ejercen una relevante función en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.

- d) Además, también se establece una disposición muy relevante en cuanto a la articulación institucional de los agentes económicos y sociales más representativos. Concretamente el artículo 26.2 establece

Se garantiza a los sindicatos y a las organizaciones empresariales el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de las funciones que la Constitución les reconoce. La ley regulará la participación institucional en el ámbito de la Junta de Andalucía de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma.

1.4.2.7. VII ACSA 2010-2013.

El año 2008²⁰¹, último de aplicación del anterior Acuerdo, será una fecha aciaga para la economía global ya que *“una crisis de origen internacional y ubicada en la economía financiera se va propagando globalmente y al conjunto de la economía”* (CES España, 2009, pág. 10). Un hecho que tendrá fuerte impacto en las principales magnitudes de la

²⁰¹ Desde el año 2008 en adelante, el Consejo Económico y Social de Andalucía (CESA) ha venido recogiendo en su Informe sobre la Situación Socioeconómica de Andalucía un apartado referido a la Concertación Social en la C.A, referido únicamente a la celebrada por la Junta de Andalucía, CEA, UGT y CCOO de Andalucía. Una novedad a reseñar, a pesar de su limitación, puesto que desde el inicio de la emisión de Informes de este tipo por parte del CESA, año 2000 en adelante, han tenido que pasar hasta dos acuerdos completos y llegar al último año de vigencia del VI ACSA para incorporar el apartado denominado “La economía andaluza”.

economía andaluza, poniendo fin a un largo periodo de convergencia nominal respecto a la economía española y europea.

Para Andalucía, existirá un elemento diferencial que será la mayor trascendencia del sector de la construcción en la economía en los últimos años y los efectos negativos que su decrecimiento provocará en la destrucción de puestos de trabajo.

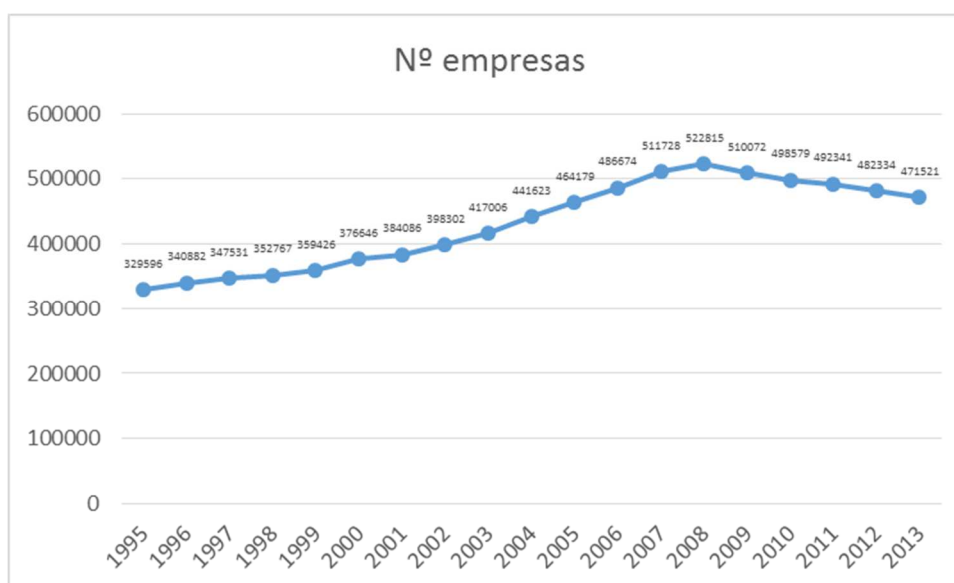
Gráfica IX: Evolución de la tasa de paro en Andalucía 1995-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IECA

La contención del crédito, la menor liquidez y el incremento de las tasas de morosidad se traducirán en un menor dinamismo empresarial, con una relevante destrucción del tejido empresarial andaluz.

Gráfica X: Evolución del número de empresas en Andalucía 1995-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IECA

Los ajustes que han de producirse en el mercado de trabajo serán más duros debido al mayor peso de la población con bajos estudios, al elevado grado de temporalidad, al reparto sectorial del empleo en actividades altamente dañadas por la crisis y a la reducida cualificación profesional de la población activa andaluza.

Según el Instituto Andaluz de Estudios Financieros, a finales de 2008, más de medio millón de andaluces sufrirían problemas económicos para llegar a fin de mes debido a la subida de las cuotas de los préstamos hipotecarios y al incremento de los precios²⁰², a lo que habrá que sumar, en sucesivas anualidades, el incremento desmesurado del desempleo.

Ante dicha situación el Gobierno andaluz articulará actuaciones de corte anticíclico basadas en la política fiscal y presupuestaria, con objeto de impulsar la actividad económica para crear empleo y reforzar la capacidad solidaria de la sociedad. Para ambos objetivos pondrá en valor el diálogo social, convencido de que dicha herramienta era la más válida para enfrentarse al reto de salir de la crisis.

El Gobierno otorgará un papel fundamental al diálogo político y a la concertación social, al asumir el eficaz papel que dicha herramienta debe interpretar para sortear los negativos efectos de la crisis, así como marcar el camino para conformar un nuevo modelo productivo que permita la recuperación de la economía andaluza.

²⁰² Si bien el problema de la inflación desmedida no se ha producido, más bien al contrario pues el temor de la autoridades monetarias ha estado focalizado en la posibilidad de deflación

Mediante el diálogo político tratará de consensuar un paquete de medidas urgentes anticrisis, recién constituido el nuevo gobierno, tras las elecciones de marzo de 2008, con una oferta de pacto en asuntos como: la financiación autonómica, el sistema financiero, la educación, la formación, la sostenibilidad o la eficiencia energética.

Esta necesidad, a través del diálogo, de alcanzar acuerdos mediante la fijación de paquetes de medidas anticíclicas se formalizará, con los agentes económicos y sociales, en el primer y segundo semestre de 2008, a pesar de no venir recogidas en el texto del Acuerdo entonces vigente²⁰³. El resultado de dicho consenso se materializará en las siguientes normas:

- Orden de 31 de octubre de 2008, por la que se establece el plan extraordinario para la mejora de la empleabilidad de las personas demandantes de empleo.
- Orden de 5 de noviembre de 2008, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa de Ayudas a Empresas Viables con dificultades coyunturales en Andalucía y se efectúa su convocatoria para los años 2008 y 2009.
- Decreto-Ley 2/2208, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA).

El Ejecutivo andaluz pondrá en carga una serie de medidas tributarias, de vivienda, de apoyo a las empresas o contra el desempleo que son el resultado del interés conjunto de los firmantes de la concertación social por movilizar los recursos presupuestarios y fiscales disponibles en la Comunidad para contribuir a reconducir la situación de la economía andaluza.

Cuadro XXXIX: Medidas excepcionales anticrisis adoptadas por el Gobierno de la Junta de Andalucía 2008

Materia	Medidas
Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deducción de la cuota autonómica del IRPF. ✓ % deducción en las cantidades satisfechas en concepto de cuota patronal a la Seguridad Social ✓ Deducción del 100% en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados para personas menores de 35 años o con discapacidad que adquieran su vivienda habitual con calificación de protegida o precio inferior a 180.000 €.

²⁰³ En el Informe de Ejecución y Seguimiento del VI ACSA, en el apartado III se especifican bajo el título “Medidas económicas ante el cambio de ciclo: el papel de la concertación” cuáles han sido las actuaciones promovidas por los firmantes del acuerdo, que sin estar previstas en el mismo se han formalizado para dar respuesta a los retos que plantea el cambio de ciclo económico.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción del 99% en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones en las donaciones para adquisición de primera vivienda habitual para menores de 35 años y discapacitados, y mejora de la reducción del impuesto para cónyuge y parientes directos
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Oferta Pública de adquisición de suelo para vivienda protegida en municipios con mayor demanda de este tipo de inmueble, insertado en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, aprobado en junio de 2008, y que contempla 12.000 millones de euros de inversión pública y privada.
Apoyo empresarial	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incorporación de mecanismos adicionales, como: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los nuevos establecidos por el ICO ▪ Incentivos para empresas de reciente creación ▪ Financiación de costes de constitución y gastos de funcionamiento ▪ Ampliación de apoyos a proyectos de innovación ▪ Avales y préstamos participativos. ✓ Supresión de trámites y simplificación de procedimientos
Lucha contra el desempleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de Medidas Extraordinarias del Mercado de Trabajo Andaluz (Plan Memta) ✓ Plan especial de personas con Discapacidad ✓ Plan espacial Bahía Competitiva ✓ Programa de Transición al Empleo (PROTEJA), con una dotación de 360 millones de euros y complementario al Fondo Estatal de Inversión Local

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe sobre la Situación Socioeconómica de Andalucía 2008, pág.:442-443.

También se contemplará la puesta en marcha de cuatro fondos de apoyo a la financiación de inversiones de PYMES y proyectos de internacionalización de empresas por importe de 210 millones de euros (Consejería de Hacienda, 2008, págs. 115-117), divididos en:

- Fondo para el sector agroalimentario por importe de 120 millones de €.
- Fondo para empresas turísticas y comerciales de 70 millones de €.
- Fondo para el sector de industrias culturales de 10 millones de €.
- Fondo para la internacionalización de la economía andaluza de 10 millones de €.

Que vendrán a sumarse a la cuantía de 235 millones de euros, existentes en el periodo 2007-2013, del Fondo JEREMIE otorgado a Andalucía por la UE dedicado a la financiación de PYMES y la creación de nuevos empleos. (Análisis del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, 2008, p. 145).

Finalizada la vigencia del VI ACSA, el 31 de diciembre de 2008, se iniciará un proceso de negociación del nuevo acuerdo, marcado por el punto de inflexión que significa la crisis económica y financiera, cargado de tensiones y divergencias entre los actores principales del diálogo social.

En el ámbito estratégico de los firmantes incluido el Gobierno, se producirán planteamientos divergentes, toda vez que, de partida, existían posiciones muy diferenciadas sobre cómo salir de la crisis y qué políticas y actuaciones poner en marcha para ello.

Los principales sindicatos, en este tiempo, iniciarán una estrategia de movilización a nivel nacional que se dejará sentir claramente en Andalucía²⁰⁴ para poner de manifiesto quienes eran los responsables de la crisis: la clase empresarial especuladora, el sistema financiero y la falta de control y normas reguladoras. Igualmente surgirá un debate, agotado el modelo de crecimiento basado en la construcción, sobre qué modelo económico promover y sobre qué sectores económicos favorecer para el futuro.

La patronal andaluza, en línea con la nacional, incorporará al debate la reforma laboral con una serie de reivindicaciones claras: el abaratamiento del despido, mayor flexibilidad en la contratación y en las relaciones laborales y la revisión de la negociación colectiva tanto en aplicación como en contenidos.

Tras las elecciones autonómicas celebradas un año antes, el 9 de marzo de 2008²⁰⁵, que supusieron la victoria por mayoría absoluta del PSOE de Andalucía, se producirá, el 7 de abril de 2009, la dimisión del Presidente Chaves²⁰⁶ y la elección, el 22 de abril de 2009, de José Antonio Griñan como nuevo Presidente de la Junta de Andalucía.

En su discurso de investidura, situará como principal objetivo de su gobierno vencer a la crisis económica y mejorar las condiciones de empleo para lo cual, considerará necesario reeditar el futuro acuerdo de concertación social.

En el desarrollo expositivo de su acción o programa de gobierno fijará siete elementos del marco básico de la actividad económica que pretende impulsar: seguridad jurídica, administración más ágil, libre competencia, sostenibilidad, igualdad de oportunidades y diálogo social.

En concreto la existencia del diálogo social la justifica realizando una defensa del proceso y de los logros alcanzados hasta ese momento, arguyendo que Andalucía no se puede

²⁰⁴ El 12 de febrero de 2009, movilización de los sindicatos UGT y CCOO de Andalucía contra la destrucción de empleo, en Sevilla. El 22 de abril de 2009, manifestación en defensa del empleo y la protección social, convocadas por UGT y CCOO Andalucía, celebrada en Sevilla. El Primero de Mayo de 2009, el lema sería: "Frente a la crisis: empleo, inversión pública y protección social".

²⁰⁵ Coincidiendo con las elecciones nacionales

²⁰⁶ Que pasará a ocupar la cartera del Ministerio de Política Territorial y una vicepresidencia del Gobierno de España

explicar sin esta seña de identidad propia y poniendo en valor la Concertación Social al considerar que sin ella la crisis económica sería aún más grave y la fractura social inevitable.

Finalmente, el 24 de noviembre de 2009, algunos meses después de las previsiones iniciales, se firmará el VII Acuerdo de Concertación Social por el Presidente de la Junta de Andalucía, el Presidente de la CEA y los secretarios generales de UGT y CCOO de Andalucía.

Un acuerdo que nace con el objetivo claro de amortiguar los efectos indeseados en crecimiento, empleo y tejido empresarial de la crisis económica al tiempo que pretende establecer los anclajes necesarios (reformas estructurales) en el ámbito económico y social para facilitar la conformación de una nueva senda del modelo de crecimiento económico que caracterice a Andalucía.

Con tal fin el VII ACSA se articula en dos bloques de medidas perfectamente identificados, llegándose a establecer hasta un total de 351 medidas numeradas.

El primer bloque, de carácter coyuntural, con actuaciones a corto plazo dirigidas al empleo y la activación económica.

El segundo bloque, de carácter estructural, orientado hacia la modernización y el cambio económico, asumiendo los objetivos básicos fijados en la Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013. A continuación en el cuadro XL se observa de una manera más detallada.

Cuadro XL: Objetivos, bloques y ejes estratégicos del VII ACSA 2010-2013

Objetivos	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Superar la crisis económica ▪ Avanzar en las reformas estructurales hacia el desarrollo sostenible 	
Bloque I: Medidas de reactivación económicas, de apoyo a las empresas y al empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Medidas financieras (10 acciones) ✓ Medidas de refuerzo de la actividad productiva (10 acciones) ✓ Medidas dirigidas a incidir sobre el mercado de trabajo y la renta de las familias (6 acciones)
Bloque II: Medidas de modernización y cambio estructural de la economía andaluza	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Eje transversal de sostenibilidad ✓ 6 ejes horizontales: (351 acciones) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Eje 1: Empleo y capital humano ✓ Eje 2: Desarrollo empresarial y emprendedores ✓ Eje 3: Sociedad de la Información y del Conocimiento

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Eje 4: Cohesión económica y sectores productivos ✓ Eje 5: Cohesión Territorial y Social ✓ Eje 6: Diálogo Social Permanente
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del VII ACSA 2010-2013.

En la parte introductoria del VII ACSA se establece la situación de excepcionalidad económica que acompaña al Acuerdo y la necesidad de aunar esfuerzos para lograr reducir los efectos negativos y diseñar un modelo sólido de crecimiento.

Se referencia igualmente, cómo el principal legado de los dieciséis años anteriores donde la concertación social ha estado activa han sido los cambios estructurales en el orden económico y social que se han llevado a cabo en la economía andaluza como consecuencia del consenso alcanzado.

Los acuerdos de Concertación Social han reforzado la eficacia de la política económica y su principal resultado ha sido una serie de cambios estructurales que han contribuido de manera decisiva a alcanzar una senda de crecimiento económico sin precedentes en la historia de Andalucía (pág.4)

Se trata del primer acuerdo alcanzado tras la reforma estatutaria llevada a cabo en 2007, lo que da pie a los firmantes a reflejar la importante situación normativa alcanzada por la herramienta y cómo se refleja en el articulado del texto del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Seguidamente se hace mención al ajuste del ciclo inmobiliario y cómo el estallido de la burbuja inmobiliaria, por el peso del sector en Andalucía, es un factor diferencial en una crisis que tiene como efectos la destrucción de tejido empresarial, la destrucción de puestos de trabajo y el aumento del desempleo.

Se considera que existe cierto paralelismo con los inicios de la concertación social tripartita, iniciada en 1993, al enmarcarse en una situación de crisis económica profunda.

Se pone en valor la importancia estratégica del diálogo y el valor del pacto como recurso y activo estratégico así como la oportunidad que debe significar para la conformación de un nuevo modelo de crecimiento sostenible.

La inversión pública total prevista para la consecución de los objetivos previstos asciende a un total de 19.285 millones de euros (un 38% más de los recursos destinados al anterior ACSA).

Finalmente se explicitará la sistemática que refleja el contenido del acuerdo, dividido en dos bloques, líneas estratégicas y medidas.

En el caso del Boque I, medidas de reactivación económicas, de apoyo a las empresas y al empleo, se establecerán, como hemos podido ver, 3 grupos de actuaciones y 26 medidas que se reflejan a continuación.

Cuadro XLI: Bloque I, medidas coyunturales contra la crisis del VII ACSA 2010-2013

Grupo	Medidas
Medidas financieras	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reforzar la cooperación con el ICO. ✓ Operaciones de préstamo con el BEI. ✓ Flexibilización de la captación de recursos mediante operaciones de endeudamiento por parte de la Junta de Andalucía. ✓ Titulación de los activos para financiación de pymes y viviendas protegidas. ✓ Ampliación de los convenios de la Junta de Andalucía con las entidades financieras. ✓ Evaluación y estudio de la continuidad del Programa de ayuda a empresas viables con dificultades corporativas. ✓ Ampliación de la finalidad de los fondos de apoyo al tejido productivo andaluz a la financiación del capital circulante ✓ Fortalecimiento del sistema financiero andaluz ✓ Potenciación del Banco Europeo de Finanzas ✓ Reforzar el sistema de sociedades de garantía recíproca de Andalucía para facilitar la financiación a las pymes.
Medidas de refuerzo de la actividad productiva	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Agilización de la autorización, licitación y adjudicación de obra pública. ✓ Agilización de los pagos a familias y pymes. ✓ Agilización de proyectos estratégicos empresariales de interés regional ✓ Impulso de los contratos de colaboración público-privada en el ámbito de la C.A: ✓ Impulso al programa de construcción de naves industriales y centros de empresas ✓ Desarrollo de una segunda fase del Programa de suelo productivo de Andalucía. ✓ Fomento del alquiler con opción de compra. ✓ Adquisición e vivienda libre destinada a residencia habitual. ✓ Estudiar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler para familias en situación de embargo. ✓ Estudio del cambio de destino de VPO reservadas a tipologías sin demandantes.

Medidas dirigidas a incidir sobre el mercado de trabajo y la renta de las familias	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evaluación y estudio de la continuidad del Programa PROTEJA. ✓ Evaluación y estudio de la continuidad del Programa MEMTA. ✓ Evaluación y estudio de la continuidad del Programa ATIPES. ✓ Elaboración a través del Servicio Andaluz de Empleo de un mapa autonómico de empleabilidad. ✓ Programa especial para cualificación de personas con discapacidad. ✓ Regulación y apoyo a las empresas de inserción laboral.
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del VII ACSA 2000-2013.

Seguidamente reflejamos en el cuadro X, el contenido del cuerpo principal del acuerdo en donde se recogen las actuaciones principales.

Cuadro XLII: Ejes horizontales, objetivos y medidas del VII ACSA 2010-2013

Ejes horizontales	Objetivos Intermedios	Medidas
I Empleo y capital humano	<p>Promover políticas que protejan a quienes más lo necesitan</p> <p>Transformar los programas de políticas activas de empleo en servicios ofertados a la ciudadanía</p> <p>Incrementar la utilidad de la intermediación</p> <p>Impulsar la formación profesional para el empleo</p> <p>Mejora de la empleabilidad</p> <p>Fomento del empleo femenino</p> <p>Mejorar los incentivos destinados a la contratación estable de colectivos con especiales dificultades</p> <p>Facilitar la conciliación de la vida laboral y profesional</p> <p>Impulsar la perspectiva de género</p>	<p>+SAE como instrumento para la empleabilidad y la creación de empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulso del SAE <ul style="list-style-type: none"> ○ Áreas Territoriales de Empleo ○ Plan de evaluación permanente de PAES, con especial atención al impacto de género ○ Plan de calidad del SAE ○ Sistema de Prospección Permanente del Mercado de Trabajo de Andalucía ✓ Empleabilidad y activación de la demanda <ul style="list-style-type: none"> ○ Implantar los itinerarios personalizados de inserción como un derecho ○ Mejorar los procesos de orientación, intermediación y formación ○ Desarrollar programas de movilidad transnacional ○ II Plan Andaluz de Formación Profesional ○ Desarrollar requisitos evaluación competencias ○ Expedición de certificados de profesionalidad ○ Adecuación programas Escuelas Taller, casas de oficio y Talleres de empleo ○ Programa de formación específica profesionalización atención a la dependencia <p>+Apoyo directo al empleo y dinamización de la oferta</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Conveniar con privados la gestión de ofertas ✓ Impulso de UTEDLT ✓ Incentivos para empleo estable

	<p>Eliminación de todo tipo de discriminación por razón de género</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Atención a sectores de la población en riesgo de exclusión <ul style="list-style-type: none"> ✓ Itinerarios personalizados de inserción específicos ✓ Apoyo a empresas para incorporación laboral de colectivos desfavorecidos ✓ Medidas de apoyo para trabajadores de empresas de inserción ✓ Medias de inserción para minorías étnicas ✓ Apoyo y regulación de las empresas de inserción en Andalucía +Políticas de empleo en el territorio <ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulsar las áreas territoriales de empleo (ATE) ✓ Impulsar el desarrollo mediante las UTEDLT ✓ Mapa autonómico de empleabilidad ✓ Continuidad del Plan de Medidas Extraordinarias para la mejora de la Empleabilidad de las personas demandantes de empleo (Plan MEMTA) ✓ Evaluación y continuidad del Programa de Actuaciones Territoriales Integrales Preferentes (ATIPes) ✓ Evaluación y estudio de la continuidad del Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) +Igualdad de oportunidades en el empleo <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fomentar el empleo de la mujer <ul style="list-style-type: none"> ○ Incentivos a la contratación estable ○ Incentivos a la contratación por sustitución por conciliación de la vida laboral y profesional ○ Planes de igualdad en empresas de menos de 250 trabajadores ○ Incluir materia transversal en planes de formación sobre igualdad ○ Medidas de prevención acoso sexual +Actuaciones a favor de los jóvenes <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas mixtos de formación profesional e inserción laboral ✓ Programa primera experiencia laboral ✓ Formación para menores de 25 años sin cualificación + Personas inmigrantes <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incluir empleabilidad y creación de empleo en el II Plan Andaluz de Inmigración ✓ Favorecer la integración laboral y social ✓ <promover el retorno profesional de los inmigrantes mejorando su cualificación ✓ Impulsar labora de SAE ✓ Comisión de Migraciones en el SAE +Personas con discapacidad <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de empleabilidad para personas con discapacidad en Andalucía +Relaciones Laborales y Negociación Colectiva <ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulsar el CARL ✓ Observatorio permanente de NC en el seno del CARL ✓ Impulsar formación en NC ✓ Asesoramiento técnico desde el CARL
--	---	---

		<ul style="list-style-type: none"> +Contenidos específicos de la NC +Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía. SERCLA +Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud Laboral 2009-2014 +Instituto Andaluz de PRL +Plan de empresa saludable +Inspección de Trabajo <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión consultiva tripartita +Empleo Público
II. Desarrollo empresarial y emprendedor	<p>Impulsar estructura empresarial competitiva</p> <p>Incrementar la ratio de inversión total en I+D+i sobre el PIB andaluz</p> <p>Impulsar los sectores estratégicos que ejerzan liderazgo regional en competitividad y de base tecnológica</p> <p>Impulsar la internacionalización de las empresas andaluzas, especialmente PYMES</p> <p>Reforzar los factores de calidad y de competitividad del tejido productivo andaluz</p> <p>Ampliar la modalidad de incentivos</p> <p>Reforzar información y seguimiento a los proyectos de emprendimiento</p> <p>Avanzar y reforzar los valores de la RSE</p> <p>Involucrar a la administración andaluza en la asunción de la RSE</p> <p>Reforzar las líneas de apoyo a proyectos emprendedores de mujeres y jóvenes</p>	<ul style="list-style-type: none"> +La innovación empresarial de Andalucía como base del nuevo modelo productivo <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de Potenciación de los Sectores Estratégicos de Andalucía ✓ Programa de impulso de clústeres y centros tecnológicos ✓ Programa de Innovación de las empresas andaluzas ✓ Programa de Incorporación e impulso del diseño de las empresas andaluzas ✓ Programa de cooperación entre empresas y centros tecnológicos ✓ Impulso de empresas de servicios intensivos en conocimiento ✓ Programa de creación de redes de inversores +Promoción de la Agencia IDEA y Corporación Tecnológica de Andalucía (CTA) +Participación de los firmantes en el Consejo Asesor de la Agencia IDEA y CTA +Mecanismos de incentivo y apoyo financiero <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar la oferta de capital riesgo ✓ Cheque innovación dirigido a micro pymes ✓ Promover la hibridación de tecnología en sectores punteros ✓ Impulso de sistema de microcréditos ✓ Reforzar la cooperación con el Instituto de Crédito Oficial ✓ Operaciones con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ✓ Impulso a la titulación de activos para financiación de activos y vivienda protegida ✓ Ampliación de la finalidad de los fondos de apoyo al tejido productivo andaluz a la financiación del capital circulante +Internacionalización y captación de inversiones <ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulso de EXTENDA ✓ Elaboración del Plan de Internacionalización de la Economía Andaluza 2010-2013 +Responsabilidad Social de la Empresa <ul style="list-style-type: none"> ✓ Órgano de participación tripartito sobre RSE ✓ Creación de premios RSE Andalucía ✓ Acciones de sensibilización +Emprendedores <ul style="list-style-type: none"> ✓ Apoyo al autoempleo y al trabajo autónomo

		<ul style="list-style-type: none"> ○ Anteproyecto de Ley del Trabajo Autónomo en Andalucía ○ Promover el autoempleo como PAE entre las personas desempleadas ○ Impulso de la cultura emprendedora y el autoempleo ○ Fortalecer las ayudas tanto al inicio de actividad como a la consolidación de la misma <p>+Fomento de la cultura emprendedora</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Activar y reforzar valores de RSE en personas emprendedoras ✓ Reforzar líneas de apoyo a la financiación ✓ Incluir en oferta educativa universitaria la creación de empresas ✓ Viveros de empresas <p>+Estructura de apoyo a emprendedores</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar la coordinación y optimización de la red <p>+Apoyo a la viabilidad del tejido productivo y del empleo</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de trabajo programa de apoyo viabilidad ✓ Estudios y evaluación de la continuidad del programa de ayuda a empresas viables con dificultades coyunturales
<p>III Sociedad de la Información y el Conocimiento</p>	<p>Obtener mayor aprovechamiento de las ventajas que ofrece a personas y empresas la sociedad de la información</p> <p>Eliminar la brecha digital Banda ancha Participación social a través de las TICs Incrementar el peso del sector TIC Conectividad total empresarial Lograr la administración digital total</p> <p>Lograr que la sociedad andaluza genere conocimiento que sea aplicado y se transfiera de manera eficaz al tejido productivo Consolidar los espacios tecnológicos en el territorio Favorecer la calidad y excelencia del sistema andaluz del conocimiento</p>	<p>+Sociedad de la Información</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de la Sociedad de la Información en Andalucía <p>+Extender el uso de las TICs entre la población</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Red Guadalinfo ✓ Formación y accesibilidad de TICS ✓ Eliminación brecha digital de género ✓ Programa inclusión social inmigrantes ✓ Red de voluntariado digital <p>+Propiciar el uso de las TICs en las empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Formación continua del empresariado ✓ Sistemas de seguridad digital empresarial ✓ Fomento de la productividad y competitividad de las PYMES ✓ Proyectos tractores en el uso de las TIC <p>+Servicios públicos digitales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos en Andalucía ✓ Software libre ✓ Certificación digital ✓ Ayuntamiento digital ✓ Programa Campus virtual ✓ Ampliación de recursos digitales educativos ✓ Creación de red de telecomunicaciones para servicios de seguridad y emergencias <p>+Infraestructura digital</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Territorial de Infraestructuras de Telecomunicaciones ✓ Extensión de la TDT y desarrollo de infraestructura 3G <p>+Sociedad del Conocimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Andaluz I+D+i (PAIDI) ✓ Seguimiento de los resultados del PAIDI en empleo, productividad y competitividad

	<p>Apoyo de instituciones para trasladar los avances tecnológicos al sistema productivo</p> <p>Aumentar la participación empresarial en actividades de I+D+i</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación de la Agencia Andaluza del Conocimiento +Sistema Andaluza del Conocimiento <ul style="list-style-type: none"> ✓ Movilidad intersectorial, geográfica e interdisciplinar ✓ Sistema andaluz de agentes del conocimiento ✓ Programa de actividades de I+D+i en medio rural ✓ Fomento de empresas de base tecnológica ✓ Incorporación de profesionales al sistema andaluz del conocimiento ✓ Mejorar las condiciones de los jóvenes para su acceso a la actividad docente e investigadora ✓ Impulso del bilingüismo en el sistema universitario andaluz ✓ Programa de retorno de investigadores y profesionales cualificados ✓ Programa Campus de excelencia ✓ Programa Parques científico tecnológicos +Mejora de los cauces del intercambio del conocimiento <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo de la Red de Espacios Tecnológicos de Andalucía ✓ Fortalecimiento de la Corporación Tecnológica de Andalucía ✓ Impulso de las Agrupaciones empresariales innovadoras excelentes ✓ Impulso de las OTRIS +Participación de la iniciativa privada <ul style="list-style-type: none"> ✓ Estimular la iniciativa privada de I+D+i ✓ Oferta de servicios de asesoramiento especializado ✓ Promover la cooperación y coordinación ✓ Incrementar los fondos destinados a proyectos innovadores y nuevas líneas de avales e incentivos reembolsables ✓ Vincular la participación del sistema financiero andaluz vía financiación de proyectos de investigación ✓ Apoyo a empresas andaluzas de la industria del conocimiento, el sector audiovisual y sector TIC ✓ Programa de creación de entidades de investigación mixta mediante colaboración público-privada ✓ Apoyo a plataforma virtual de colaboración ✓ Programa de impulso a la innovación de PYMES y micro pymes.
<p>IV Cohesión económica y sectores productivos</p>	<p>Posibilitar una mejora sostenible de la competitividad de los sectores productivos estratégicos que sea compatible con la creación de más y mejores empleos en los mismos</p> <p>NOTA: cada grupo de medidas dispone de al menos un objetivo intermedio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> +Complejo agroalimentario y pesquero <ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación de mesa de concertación del sector agrario, agroalimentario y pesquero ✓ Plan Andaluz de la Agroindustria ✓ Consejo Andaluz de la Producción Ecológica ✓ Cambio de cultura para mitigar los efectos del cambio climático ✓ Impulsar la sostenibilidad de la pesca ✓ Desarrollo de la cooperación intersectorial en la pesca: extracción, acuicultura y comercialización. +Industria

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo, seguimiento, revisión y evaluación -del PADI 2008-2013 ✓ Promover el II Plan Industrial 2011-2013 ✓ Implantación de los sistemas de certificación en calidad ✓ Observatorio de la calidad industrial ✓ Favorecer la industria en el territorio ✓ Cooperación proyectos industriales entre pymes ✓ Grupo de trabajo sobre deslocalización industrial <p>+Minería</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aprobación, desarrollo, seguimiento y evaluación del Plan de ordenación de Recursos Minerales de Andalucía 2009-2013(PORMIAN) ✓ Sistema de información geológico-minero de Andalucía (SIGMA) ✓ Restauración de espacios mineros abandonados y puesta en valor de recursos mineros ✓ Potenciación de la industria de transformación <p>+Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Evaluación y seguimiento del Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía ✓ Nuevo Plan General de Turismo ✓ IV Plan Andaluz por el Turismo ✓ Nueva Ley de Turismo y desarrollo reglamentario ✓ Continuidad de la Mesa de Turismo ✓ Apoyo a zonas maduras y apoyo a la desestacionalización como estrategias a L/P. ✓ Ampliar la oferta turística y los proyectos de interés autonómico ✓ Colaboración público privada en el fomento de la promoción turística en segmentos de turismo gastronómico, activo, cultural, de congresos o deportivo ✓ Potenciar segmento turismo de golf ✓ Proyecto "Andalucía Lab" para la transferencia del conocimiento al sistema turístico andaluz ✓ Desarrollo de un modelo de formación sectorial especializado <p>+Comercio interior</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mesa de comercio ✓ Observatorio de la distribución comercial de Andalucía ✓ Seguimiento del III Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía 2007-2010 y elaboración de un nuevo Plan ✓ Seguimiento del I Plan Integral para el fomento de la Artesanía de Andalucía 2007-2010 <p>+Industrias culturales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mesa de trabajo en materia de cultura e industrias culturales ✓ Inclusión de las industrias culturales en el Plan de Internacionalización de la economía andaluza
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboración de mapa cultural de Andalucía ✓ Proyectos de patrocinio cultural ✓ Fomento del asociacionismo y la cooperación empresarial ✓ Apoyo a jóvenes emprendedores culturales y nuevas iniciativas de expresión cultural ✓ Creación del Banco de contenidos patrimoniales y culturales andaluces. <p>+Sector financiero andaluz</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliación de los convenios de la Junta de Andalucía con entidades financieras ✓ Fortalecimiento del sistema financiero andaluz ✓ Potenciación del Banco Europeo de Finanzas ✓ Flexibilización de la captación de recursos mediante operaciones de endeudamiento por parte de la Junta de Andalucía ✓ Reforzar sistema de sociedades de garantía recíproca de Andalucía para financiación de PYMES
V Cohesión Territorial y Social	Consolidar un modelo de utilización racional del territorio articulando los objetivos de sostenibilidad, cohesión y competitividad	<p>+Ordenación del Territorio</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de Trabajo de ordenación del territorio <p>+Infraestructuras y Transportes</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Seguimiento y evaluación del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA)2007-2013 ✓ Impulso de las inversiones incluidas en el PISTA 2007-2013 ✓ Observatorio de Logística y Observatorio de Movilidad ✓ Grupo de Trabajo estudio sistema de concesión del transporte por autobús. ✓ Estrategia Andaluza de Movilidad Sostenible ✓ Plan de Servicios Ferroviarios Intracomunitarios ✓ Impulso de la Red de Áreas Logísticas de Andalucía ✓ Ayuda al acceso al programa europeo Marco Polo y la internacionalización del transporte <p>+Infraestructuras productivas</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Acceso a suelo industrial a través del programa de construcción de naves industriales y centros de empresas ✓ Programa Suelo Productivo de Andalucía <p>+Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo , seguimiento, evaluación y actualización de los objetivos del Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (PASENER) 2007-2013 ✓ Mesa de la Energía <ul style="list-style-type: none"> ○ Uso de energías renovables hogares y empresas andaluzas ○ Programa de incentivos desarrollo energético sostenible ○ Promoción de las empresas de servicios energéticos ○ Fomento de la inversión en empresas de energías renovables y su internacionalización

	<p>Fortalecer la cohesión, la igualdad de oportunidades y el sistema de protección social para la inclusión social</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Grupo de Trabajo ○ Impulso de la I+D+i ✓ Fomento de la energía renovable a las Administraciones Públicas. Plan REDEJA ✓ Desarrollo del Centro Tecnológico Avanzado de Energías Renovables (CTAER) +Desarrollo Rural <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comité de Seguimiento del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013 ✓ Comisión de seguimiento de acciones de desarrollo rural +Vivienda <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de seguimiento del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 ✓ Grupo de Trabajo elaboración nuevo Plan ✓ Fomento del alquiler con opción a compra ✓ Impulso de productos financieros que ayuden a la adquisición de vivienda libre destinada a uso residencial ✓ Estudiar el acceso a la vivienda en alquiler para familias con embargo ✓ Estudio del cambio de destino de VPO reservadas a tipologías sin demandantes +Actuaciones integradas en el territorio <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboración de un mapa d zonas más desfavorecidas ✓ Intervención integral en el río Guadalquivir ✓ Estudios territorializados de competitividad ✓ Agilización de proyectos estratégicos empresariales de interés regional +Medio Ambiente y Agua <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mesa del Medio Ambiente <ul style="list-style-type: none"> ○ Nuevo Plan de Medio Ambiente ○ Análisis de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental ○ Revisión Plan de Residuos No Peligrosos y del Plan de Residuos Peligrosos ○ Plan de Acción por el Clima 2007-2012 ○ Plan de Sostenibilidad Urbana ○ Reglamento de la Ley de Aguas ○ Observatorio del Agua ○ Seguimiento del Plan de Infraestructuras previsto en Ley de Aguas ○ Concreción de los Bancos públicos de agua ○ Impulso de medidas de fomento del desarrollo sostenible y cohesión territorial en los espacios naturales ○ Elaboración de norma sobre declaración de Lugar de Interés Comunitario y Zonas de Especial Protección Ambiental +Promoción de la autonomía persona y situación de dependencia <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Agencia Andaluza para la Atención a la Dependencia ✓ Impulso de los servicios de proximidad ✓ Red de centros asistenciales suficiente ✓ Plan de calidad para entidades prestadoras de servicios asistenciales ✓ Plan de formación especial para profesionales de asistencia a la dependencia ✓ Incorporación de la perspectiva de género en todos los planes ✓ Desarrollo, seguimiento y evaluación al Plan Integral de Atención a menores de tres años ✓ Impulso de las políticas activas en materia de integración de personas con discapacidad y personas mayores <p>+Integración de personas en riesgo de exclusión social</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Inclusión Social en Andalucía ✓ Desarrollo estatutario de la Renta Básica <p>+Políticas Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisiones de seguimiento tripartitas de evaluación de medidas puestas en carga ✓ Reforzar la coordinación entre el sistema de servicios sanitarios y el sistema sanitario de salud <p>+Educación a lo largo de toda la vida</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lucha contra el fracaso y el abandono escolar, reforzando el sistema público de becas ✓ Incrementar hasta 100.000 el nº de plazas de 0 a 3 años en el sistema andaluz de educación infantil ✓ Impulsar los planes de bilingüismo y de TIC. ✓ Ampliar la cobertura de servicios complementarios (aula matinal, comedor, transporte y extraescolares) ✓ Mesa de la Educación ✓ Facilitar la escolarización equilibrada de alumnado con necesidades especiales ✓ Facilitar la escolarización equilibrada de menores inmigrantes ✓ Desarrollar programas de coeducación y prevención de la violencia de género ✓ Programas de impulso de la capacidad emprendedora ✓ Implantar centros integrados de formación profesional ✓ Consejo Andaluz de la Formación Profesional ✓ Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales ✓ Coordinación entre SAE y Consejería de Educación para facilitar orientación y asesoramiento laboral profesionalizado ✓ Programas de cualificación profesional ✓ Desarrollar programas de formación de empresas andaluzas y la UE ✓ Programas de cooperación empresarial para incentivar la natalidad empresarial
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover la movilidad del alumnado entre la educación superior no universitaria y las titulaciones universitarias. <p>+Seguimiento y análisis de la formación y evaluación de los precios</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Observatorio de los precios de Andalucía
VI Diálogo Social Permanente		<p>+ Participación Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de Trabajo para impulsar, según mandato estatutario recogido en el artículo 26.2 del E.A., el Anteproyecto de Ley de la Participación Institucional. <p>+Modernización de la Administración Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulsar la organización y funcionamiento del Sistema de evaluación de políticas públicas ✓ Continuar con el fomento de las cartas de servicios de organismos, agencias y entidades ✓ Plan de medidas de simplificación de procedimientos administrativos y agilización de trámites <p>+Seguimiento de la Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboración de informe anuales de seguimiento para traslado posterior al Parlamento de Andalucía ✓ Estudiar adecuación y alineamiento entre los actuales objetivos de la Estrategia para la Competitividad de Andalucía, la Estrategia de Lisboa y el Plan Nacional de Reformas <p>+Sistema de seguimiento del Acuerdo</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de Seguimiento General <ul style="list-style-type: none"> ○ Comisión General de Seguimiento (al menos 1 vez al año) ○ Mesa de Seguimiento Permanente (al menos 1 vez cada 3 meses) Elaboración del Informe de progreso ○ Mesas, comisiones y grupos de trabajo <p>+Sistema de Seguimiento Provincial</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Observatorio de Cohesión Territorial, creado en el VI ACSA, para analizar el impacto territorial de las políticas llevadas a cabo en el VII ACSA ✓ Mesas de seguimiento provincializadas caso de ser necesaria su conformación. <p>+Difusión</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Traslado a internet información relativa al seguimiento, ejecución y desarrollo legislativo ✓ Campañas de difusión de medidas relevantes ✓ Jornadas y encuentros <p>+Vigencia</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Periodo 2010-2013 ✓ De la medidas del Bloque 1 (coyunturales) se permite su entrada en vigor con

		anterioridad al periodo de referencia dada la urgencia de las mismas.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del VII ACSA 2010-2013.

Del análisis del texto podemos destacar:

- a. Es la primera vez en la historia de la concertación social de Andalucía que se incluye un bloque de actuaciones urgentes y coyunturales necesarias para la contención de los graves efectos, sobre todo, en términos de destrucción de empleo y tejido productivo y empresarial.
- b. Se plantean novedades en la técnica de planificación estratégica del documento, materializándose en la fijación de objetivos generales centrados en el empleo y la actividad económica, la fijación de ejes horizontales, objetivos específicos y 351 medidas afectas.
- c. Se establece por primera vez un eje transversal de sostenibilidad con cuatro elementos que son:
 - i. Entorno administrativo eficiente
 - ii. Sostenibilidad medioambiental
 - iii. Sistema educativo andaluz
 - iv. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
- d. Es relevante la no inclusión de compromisos sobre la negociación del plan económico general de la Junta de Andalucía, pues se trata de la primera vez que ocurre. La explicación se encuentra en que el VII ACSA, debido a la dilación en su concreción, se alcanzará con posterioridad a la Estrategia para la Competitividad que se asumirá en su integridad por los agentes económicos y sociales firmantes (ya que también había sido fruto de negociación y aportaciones) y lo que sí se incluye es una herramienta de control y seguimiento que permitirá la participación en el desarrollo dispositivo de la Estrategia.
- e. Poner de manifiesto que se trata de un Acuerdo que se ve afecto por el nuevo texto del Estatuto de Andalucía, lo que incluye la materialización de nuevos derechos de ciudadanía incluidos en el Estatuto de Autonomía y de nuevos modos competenciales que se verán reflejados en el Acuerdo mediante el compromiso de su desarrollo normativo, como por ejemplo la Ley de Servicios Sociales, la Ley de Dependencia o la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir.
- f. Se referencia al sector financiero y se vincula al mandato del artículo 162.1 del E.A, con la intención de incorporar su participación a los planes estratégicos de la economía. (pág.128)

- g. Es la primera vez que se incluyen medidas específicas para personas inmigrantes (pág.41).
- h. Se incorpora, de forma novedosa²⁰⁷, el impulso de la modernización de la Administración Pública andaluza.
- i. Se concreta el impulso de un nuevo programa de emisión de deuda de la Junta de Andalucía para obtener y captar recursos.
- j. Desarrollo estatutario del derecho a una renta básica de inserción laboral.
- k. Es un hito la incorporación de la educación para toda la vida (una de las principales aportaciones de la Estrategia de Lisboa), otorgándole gran relevancia al sistema educativo andaluz.
- l. Se produce un efecto perturbador en los compromisos presupuestarios afectos para el desarrollo del VII ACSA, debido a la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria de las AA.PP., la consiguiente consolidación fiscal y el Plan Nacional de Reformas , afectando igualmente al cuadro financiero de la Estrategia para la Competitividad 2007-2013. El planteamiento expansivo que inicialmente se había diseñado como política anticíclica mediante acciones sobre la demanda (principalmente sobre el consumo y la inversión) se verán afectadas seriamente, lo que desnaturaliza la función del pacto.
- m. Las dificultades de acceso a los mecanismos de financiación por parte del sector privado, los efectos derivados de la crisis de la deuda soberana y el proceso de consolidación fiscal , será factores que afecten negativamente a los resultados de la aplicación de las medidas anticíclicas.
- n. La inversión pública total prevista asciende a un total de 19.285 millones de euros (un 38% más que los recursos destinados al anterior Acuerdo), repartidos casi al 50% entre las medidas agrupadas a la mejora del tejido productivo y aquellas destinadas a la sostenibilidad social.
- o. El compromiso por la transparencia parece que se eleva al determinar la existencia de un portal web: www.concertaciónsocialandalucia.es, coordinado

²⁰⁷ Aunque la presencia de la Administración de la Junta de Andalucía y propuestas para su organización y mejora fueron incorporadas en los primeros acuerdos bipartitos, de la década de los ochenta, con posterioridad, en la concertación tripartita, ha sido muy residual su presencia, casi siempre centrada en la eliminación y/o agilización de procedimientos, en el impulso de la ventanilla única y en el reto de la e-administración.

por la Secretaría General de Economía y abierto a la colaboración y participación de las partes²⁰⁸.

El tratamiento que se le ha dado al VII ACSA en términos de seguimiento y evaluación, al menos públicamente, ha sido, cuanto menos, parco. Tan sólo ha visto la luz en este tiempo el denominado Informe de Progreso 2010 del VII ACSA. Tras su publicación en abril de 2011 no ha vuelto a producirse ningún otro informe de seguimiento intermedio o final.

Este hecho refleja la dificultad que en este periodo ha existido para poner en carga el VII ACSA, además de señalar la falta de compromiso por mantener el principio de transparencia como elemento de legitimidad del proceso de concertación.

Entre la información que suministra dicho informe destaca como un total de 296 medidas habían iniciado su ejecución sobre un total de 351 medidas. También se indica que se habían movilizado casi 10.000 millones de euros entre la iniciativa privada y pública así como que se han mantenido, en términos netos, un total de 342.240 empleos.

Se realiza una descripción detallada de las medidas puestas en marcha referidas al empleo, al tejido empresarial y a la innovación y en materia de cohesión social y territorial y se finaliza el documento con un apartado de conclusiones y actuaciones de futuro a impulsar en 2011.

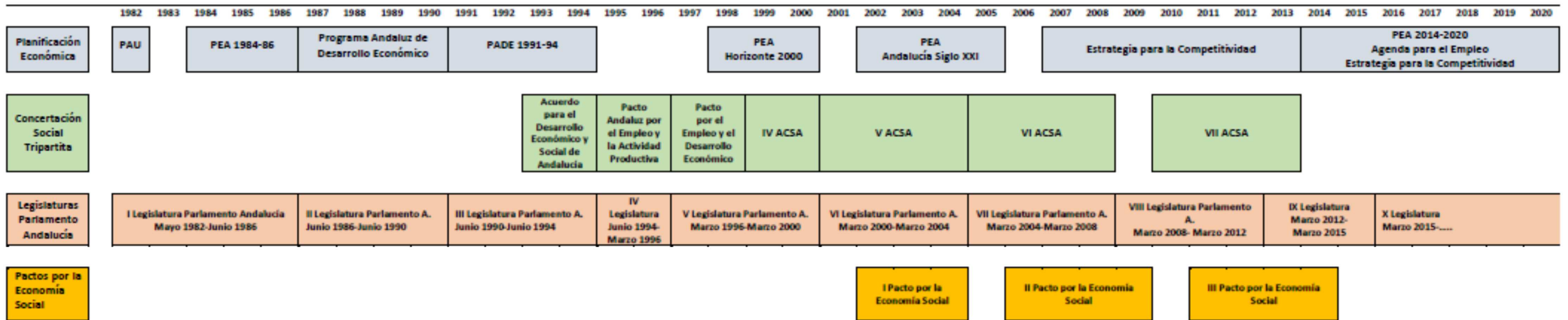
Antes de finalizar esta sección vamos a incluir dos figuras resumen que tratan poner de relieve elementos sustantivos de la investigación.

En una primera figura, figura V, se representa una línea del tiempo que se inicia en 1982 y donde se reflejan los distintos planes económicos generales, participados por los agentes económicos y sociales, aprobados por la Junta de Andalucía así como las distintas legislaturas y los acuerdos suscritos, de carácter tripartito, ya sean generales o específicos para la Economía Social, observándose cómo se ha ido produciendo un alineamiento convergente entre los distintos elementos.

En la segunda figura se representan los contenidos de los ejes para los acuerdos IV al VII (con distintos colores) y las medidas relacionadas, pudiendo concluir como, excluyendo el seguimiento del pacto, el resto de contenidos han ido ampliándose cada vez que se ha suscrito un acuerdo, hasta lograr una estructura estable para el VI y VII ACSA.

²⁰⁸ Aunque cabe reseñar que la vida de dicho portal ha sido corta, pues no ha llegado a estar operativo en todo el periodo del Acuerdo. Una decisión llamativa puesto que se trataba de una fuente de consulta e información de primer nivel.

Figura V: Línea del Tiempo. Planificación económica, Legislaturas y expresiones de Concertación Social tripartita en Andalucía, 1982-2020



Fuente: Elaboración propia

Cuadro XLIII: Comparación ejes y contenidos IV-VII ACSAs

EJES			
IV ACSA	V ACSA	VI ACSA	VII ACSA
POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	EJE I POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	EJE I SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO	EJE I EMPLEO Y CAPITAL HUMANO
	EJE II CREACIÓN, MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD E INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ANDALUZAS	EJE II PRODUCTIVIDAD E INNOVACION EN LA ECONOMÍA	EJE II DESARROLLO EMPRESARIAL Y EMPRENDEDORES
	EJE III SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	EJE III CULTURA DE LA CALIDAD DEL EMPLEO	EJE III SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO
MEJORAR LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA ANDALUZA PARA CREAR EMPLEO	EJE IV PLANIFICACIÓN ECONOMICA Y POLÍTICAS SECTORIALES	EJE IV CAPACIDAD EMPRENDEDORA	EJE IV COHESIÓN ECONÓMICA Y SECTORES PRODUCTIVOS
	EJE V RELACIONES LABORALES	EJE V SECTORES PRODUCTIVOS	EJE V COHESIÓN TERRITORIAL Y SOCIAL
SEGUIMIENTO DEL PACTO	SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y PARTICIPACIÓN	EJE VI POLÍTICAS DE COHESIÓN	EJE VI DIÁLOGO SOCIAL PERMANENTE
		EJE VII DIÁLOGO SOCIAL PERMANENTE	
74 MEDIDAS	214 MEDIDAS	276 MEDIDAS	351 MEDIDAS

Fuente: Elaboración propia

1.4.3. El Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía y otras consideraciones.

En Andalucía, la respuesta social al planteamiento establecido, como consecuencia del estallido de la crisis financiera global en 2008, por el Ejecutivo del Presidente Zapatero, en su segunda legislatura, y del Presidente Rajoy, desde el inicio de su gobierno en diciembre de 2011, en relación con el ajuste financiero, la consolidación fiscal y la política de recortes presupuestarios trasladado a las CC.AA y a los EE.LL consecuencia de la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, así como los graves problemas ocasionados por el estallido de la burbuja inmobiliaria, se materializó sobre la base de las organizaciones sociales articuladas en torno a la plataforma *“Compromiso Social por el Progreso”*, que el 26 de abril de 2011, firmaron una declaración que ponía, negro sobre blanco, el punto de partida para el desarrollo de una acción coordinada en defensa del modelo social y participativo.

Una plataforma que se articulará en torno a la activación de la sociedad civil y de la necesidad de difundir sus propuestas y hacer visible la adhesión a las mismas mediante un continuo de manifiestos y manifestaciones en defensa de las posiciones.

En el Debate de Investidura del candidato José Antonio Griñán, el 2 de mayo de 2012, en el marco del inicio de la IX Legislatura del Parlamento de Andalucía, se recordará el eje fundamental y máxima del programa de gobierno del aspirante a presidir el gobierno de Andalucía: *“que la igualdad de oportunidades no sea un derecho más, sino el derecho que determine nuestro ser como andaluces e inspire, de principio a fin, toda la política económica*²⁰⁹.

La IX Legislatura se enmarca en un escenario de graves y alarmantes crisis superpuestas: crisis económica global, crisis del estado, crisis presupuestaria, crisis de desempleo, crisis de pobreza, crisis de la democracia representativa,....La fijación de la estabilidad presupuestaria y la, subsiguiente, política de recortes impuesta desde ámbitos europeos²¹⁰, produce auténticos estragos en las redes de salvaguarda social que se han

²⁰⁹ Página 3 discurso de investidura.

²¹⁰ Tesis defendida por Jorge Fabra y Juan Ignacio Bartolomé, como integrantes y co-fundadores, del movimiento, hoy Asociación “Economistas frente a la crisis”, que viene a plantear que se trata de una “crisis deliberada” ya que las autoridades europeas han decidido mantener el sur de Europa como un escenario de desempleo creciente, de reducción del aparato productivo y de recortes de las prestaciones sociales. No

ido generando, en el sistema de bienestar constituido en España y Andalucía desde la democracia. El sistema de bienestar social sufrirá una alarmante quiebra en su línea de flotación presupuestaria. La exclusión social y económica se inicia en el ámbito laboral y se trasladará al resto de marcos de referencia.

Entre los elementos que caracterizan el discurso de Griñan podemos encontrar:

- Más Europa. Mayores niveles de integración como estrategia para salir de la crisis.
- Recuperación del sentido del diálogo y el consenso en el ámbito institucional, político y social.
- Combinar una política de estabilidad con una política de reactivación económica (luchar contra la subversión de la política económica)
- Igualdad de oportunidades como principio: columna vertebral sobre la que conformar el sistema de bienestar conformado por cuatro pilares: sanidad, educación, pensiones y dependencia.

Los cuatro puntos para el diálogo son:

- Agenda andaluza para el empleo: combatir el paro, paro juvenil y el de larga duración.
- Diálogo sobre el modelo de protección social y su consolidación a corto, medio y largo plazo: sanidad, servicios sociales, educación y ayuda a la dependencia.
- Colaboración institucional y desarrollo del Estado de las Autonomías
- Consenso sobre financiación autonómica y objetivos de estabilidad fiscal

Un diálogo para el que se convocará a todas las fuerzas políticas, y que se iniciará en el Parlamento. La frase que apostilla José Antonio Griñán es *“un diálogo que, como es lógico, deberá hacerse en el Parlamento”*, de lo que se interpreta, como aviso a navegantes, que el tipo de diálogo que está planteando llevar a cabo es básicamente político, y algo diferente al que se estaba acostumbrado a llevar a cabo hasta entonces.

Nos encontramos ante una crisis de deuda soberana que sitúa a España en un precipicio económico presupuestario (la rebaja de la calificación de solvencia de Andalucía al borde del bono basura por la agencia Moody's en octubre de 2012). En Andalucía la caída del

podemos devaluar la moneda, por o tanto: devaluemos nuestra calidad de vida, salarios y gastos sociales. Una devaluación interna en toda regla.

PIB es consecuencia del descenso de la construcción y la demanda regional (Secretaría General de Economía, 2012, pág. 25).

En paralelo a esta propuesta de diálogo político abierto, que se sustenta en la necesidad de alcanzar un mínimo común en la acción política en torno a unos valores socioeconómicos comunes, en noviembre de 2012, Griñan indicaba que los trabajos se habían iniciado y que el futuro VIII Acuerdo de Concertación Social, debía tener el horizonte temporal del primer trimestre de 2014, toda vez que el VII ACSA finalizaba el 31 de diciembre de 2013.

Según se preveía, y como consecuencia de la existencia de un gobierno de coalición PSOE-IU, la idea barajada desde un primer momento era ampliar el número de agentes económicos y sociales negociadores del acuerdo. Algo que defenderá IU de manera perseverante, que los sindicatos CCOO y UGT de Andalucía no negaran en redondo, pero que no será aceptado, de ninguna manera, por la CEA. Además, se escenifica la existencia de falta de interlocución e incluso necesidad de coordinación como demandas referidas por los responsables sindicales achacadas a los desajustes provocados en un gobierno de coalición²¹¹.

La idea que persigue el Presidente Griñan es alcanzar un contrapunto en la política del gobierno central especialmente en lo concerniente a la reforma del mercado de trabajo²¹². La percepción, por parte de los agentes negociadores, es que existe prisa por alcanzar un acuerdo, prisa por firmar, y que los problemas a los que se enfrenta la sociedad andaluza son superlativos y requieren de tiempo.

Mientras se produce la negociación del futuro acuerdo de concertación social, y ante las dificultades que se plantean para su consecución, se produce un punto de inflexión en la estrategia marcada por el Ejecutivo que tendrá su reflejo en el planteamiento político liderado por el Presidente Griñan.

Ante la Declaración Institucional con motivo del XXXV Aniversario de las movilizaciones del 4 de diciembre de 1977 por el acceso a la autonomía plena, el Presidente Griñan convoca a los agentes políticos, económicos y sociales a alcanzar *“un gran Pacto por*

²¹¹ Los sindicatos piden a Griñan menos discursos y más soluciones. EL PAIS Andalucía. 02.07.12 (http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/07/02/andalucia/1341256912_846037.html) (01.05.15)

²¹² La Junta quiere que la concertación sea “contrapunto” a la reforma laboral. IU defiende que en el futuro acuerdo estén presentes más organizaciones. EL PAIS. Andalucía.11.11.12 (http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/11/11/andalucia/1352667093_358229.html) (01.05.15)

Andalucía”²¹³ en torno al próximo 28 de febrero debiendo partir de una gran movilización social para defender los derechos y libertades conquistados desde el acceso a la autonomía plena. Con la intención “clara” de que surja de “abajo hacia arriba” y que sea “mucho más que un acuerdo de concertación con sindicatos y empresarios”²¹⁴ se pretende situar en el eje central de la agenda política de la legislatura.

Sin lugar a dudas se trata de una propuesta que desestabiliza la concepción existente hasta aquel momento de los agentes económicos y sociales sobre la estructuración del diálogo y la concertación social e incluso sobre la discriminación positiva existente hacia el mismo hasta aquel momento, toda vez que por parte del gobierno se había situado, hasta entonces, en el zenit de los procesos de negociación y acuerdo con terceros²¹⁵. Se trata de la alteración de un sillar sobre el que se edificaba, hasta aquel momento, la concertación social de Andalucía.

El Presidente desgrana su propuesta afirmando que “se trabajará por un acuerdo de concertación con el conjunto de la sociedad andaluza” y que además de un pacto para el empleo, también incluirá la defensa de la cobertura universal de la sanidad, la educación pública, la igualdad de oportunidades, la protección integral de las personas dependientes o con discapacidad, la excelencia turística, el desarrollo rural, la innovación en el ámbito empresarial, el impulso de los jóvenes emprendedores.

Pareciera como si lo que se tratase de llevar a cabo una vuelta de tuerca al proceso de diálogo instaurado en el ámbito social, de manera que lo que se pretendiera fuese:

- a) Por una parte resituar a los agentes económicos y sociales en el ámbito estricto del crecimiento y el empleo, reduciéndole el espectro de los temas y asuntos sobre los que podrían enfocar la negociación²¹⁶.

²¹³ Griñán convoca a un pacto por Andalucía que debe partir de una "gran movilización social" .EL DIARIO.ES. 04.12.12.

http://www.eldiario.es/politica/Grinan-convoca-Andalucia-partir-movilizacion_0_75942692.html (01.05.15)

²¹⁴ Ibídem

²¹⁵ No debiendo olvidar que tras la incorporación del diálogo y la concertación social en el articulado del Estatuto de Andalucía, la percepción de los agentes sobre su valor y potencial institucional era aún, si cabe, mayor.

²¹⁶ En la web creada por el gobierno de la Junta de Andalucía, www.pactoporandalucia.es, se define el pacto como “un marco de acuerdo en múltiples ámbitos que identifique de manera consensuada hacia dónde debemos dirigirnos a medio y largo plazo y que sume los esfuerzos de toda la sociedad”, ordenándose los grupos de propuestas en : a) crecimiento y empleo, b) inclusión social, c) mundo rural, d) juventud, e) sanidad pública, f) educación pública, g)cultura, h) igualdad de género, i) transparencia y j) modelo territorial.

- b) Todas las cuestiones y variables sociales, culturales, educativas,..., serían tratadas en el ámbito de la sociedad civil al objeto de darle mayor protagonismo y corresponsabilidad al tejido social y civil andaluz.
- c) Se reduce el escalón prioritario en el que, hasta entonces, se había situado la concertación y el diálogo social en Andalucía, puesto que se está proponiendo un intercambio a mayor nivel, más amplio en temas y agentes, y con un enfoque muy político.
- d) Dar traslado y forma a la negativa valoración que tienen en la esfera de la opinión pública los agentes económicos y sociales y los acuerdos de concertación social (como consecuencia de los escandalosos acontecimientos publicados en prensa y las irregularidades denunciadas en los que se ven afectados algunos de sus integrantes o las propias organizaciones)

En el discurso pronunciado por Griñán, con motivo del mensaje de fin de año²¹⁷, afirmaba: *"Casi cinco años de crisis nos demuestran que solo con austeridad no vamos a mejorar. Es un error que, de mantenerlo, nos va a llevar a una sociedad más insolidaria, con más desigualdades y menor protección social"*, frente a lo cual volvió a incidir en la necesidad de alcanzar un gran Pacto por Andalucía.

Finalmente, a pesar de las importantes tensiones producidas entre los agentes económicos y sociales²¹⁸ y los altibajos acaecidos en este proceso, el 20 de marzo de 2013, se firmaría el Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, entre la Junta de Andalucía y los agentes económicos y sociales más representativos. Un Acuerdo, que será suscrito por el Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (en presencia del Presidente de la Junta de Andalucía), el Presidente de la CEA y los secretarios generales de CCOO y UGT Andalucía.

Un acuerdo, que aunque se sitúa como la última expresión del proceso de concertación social producido en Andalucía²¹⁹ y se justifica por la presencia y vinculación al VII ACSA,

²¹⁷Griñán llama a sumarse al Pacto por Andalucía para evitar "retrocesos". El Correo de Andalucía.29.12.12 <http://elcorreoweb.es/grinan-llama-a-sumarse-al-pacto-por-andalucia-para-evitar-retrocesos-GDEC270350> (01.05.15)

²¹⁸ Los sindicatos plantan a Griñán para exigir concreción en el pacto andaluz. El País.26.02.13. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/02/26/andalucia/1361880445_515812.html (01.05.15)

²¹⁹ Moreno Vida, M.A. Los acuerdos de concertación social, con especial atención al Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía (2013). Revista andaluza de trabajo y bienestar social, Nº 120, pp:85-122

del que incluso se referencian sus mecanismos de diálogo social permanente para su articulación y seguimiento, la realidad podría ser bien distinta.

Tanto el alma como el proceder para alcanzar este acuerdo han sido muy diferentes al de los anteriores. En este pacto se respira concertación social con minúsculas, pero en ningún caso el modelo de concertación social consolidado en Andalucía de manera ininterrumpida desde 1993 hasta 2012, la concertación social con mayúsculas.

La concertación social en Andalucía había sido considerada como una herramienta de primer nivel lo que permitía situar los acuerdos de concertación social en la cúspide de la política de pactos, acuerdos y consensos producidos entre la sociedad civil y el gobierno.

Algo que no se logra enraizar en esta nueva situación, puesto que el acuerdo suscrito se sitúa al mismo nivel que otros acuerdos que también forman parte del denominado Pacto por Andalucía, como son:

- ✓ El Acuerdo por la Economía Social Andaluza, suscrito por Junta de Andalucía, CEPES A, CCOO A y UGT A.
- ✓ El Acuerdo por el Sistema Universitario Público por Andalucía, suscrito por todas las universidades públicas andaluzas y el gobierno de la Junta de Andalucía.
- ✓ El Pacto Andaluz por la Solidaridad y Cooperación Internacional.
- ✓ El Acuerdo por el sector agrario y mundo rural andaluz
- ✓ Pacto Andaluz por la Igualdad de Género
- ✓ Pacto por la Cultura

En el propio preámbulo del texto del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, se afirma que se trata de una aportación de la “concertación social tripartita” y se valora como una pieza esencial del Pacto por Andalucía. Igualmente, al sistema de concertación social, se le otorga legitimación para ser capaz de proporcionar una respuesta conjunta a la preocupante situación económica y social, en la que se encuentran Andalucía y España.

Ahora bien, a pesar de dicha coyuntura, es muy relevante y representativo de la tesis defendida, que excluye este acuerdo de la familia de acuerdos de concertación social en Andalucía, su exclusión de la relación de acuerdos existente en la web de la Consejería de

Economía, Innovación, Ciencia y Empleo²²⁰. Aunque el elemento definitivo es el propio compromiso alcanzado en el seno del acuerdo, por las partes, donde se obligan a elaborar un Acuerdo de Concertación Social, con el objetivo de que esté operativo en el 2014²²¹.

El diagnóstico compartido del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía se centra en la problemática generada por la *“destrucción de puestos de trabajo, el elevado paro, el paulatino empobrecimiento de las personas y el debilitamiento de nuestro sector productivo”* que tiene su origen en el binomio: crisis económica y dureza de las medidas de ajuste.

Igualmente la respuesta acordada pasa por una política económica y social, contraria a la de los postulados más ortodoxos, cuyo eje central esté basado en la recuperación del empleo, la reactivación económica y el mantenimiento de los servicios públicos, al impulsar actuaciones que conlleven el favorecimiento del crecimiento económico a través de la mejora de la competitividad de las empresas y la garantía de una mayor fluidez del crédito.

El marco de referencia europeo y la Estrategia de Andalucía con el horizonte 2020, es otro de los puntos clave del acuerdo, al determinar una serie de principios rectores: a) alcanzar un crecimiento competitivo y sostenible, b) un modelo de solidaridad basado en la cohesión y la igualdad, c) el establecimiento de cauces permanentes de diálogo social y d) el fortalecimiento de la participación institucional.

Es necesario referenciar el acuerdo de revisar todos los planes sectoriales y horizontales que precisen adaptación a la nueva Estrategia de Andalucía. Revisión que se realizará en el marco de los órganos creados en el VII ACSA al igual que se constituirá un grupo de trabajo para analizar el impacto de la crisis económica en los sectores productivos y las personas.

El modelo se basará en cuatro pilares: a) competitividad de la economía andaluza, b) sostenibilidad medioambiental, c) cohesión e igualdad social y d) garantizar los derechos sociales de ciudadanía reconocidos en el Estatuto de Andalucía²²².

²²⁰<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiainnovacioncienciayempleo/areas/economia/concertacion.html> (01.05.15)

²²¹ Hasta tanto no se produzca dicha renovación, estarán vigentes los acuerdos contenidos en el Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía y el VII ACSA.

²²² El Acuerdo expresa de forma clara la voluntad de mantener y reforzar los derechos sociales reconocidos en el ordenamiento constitucional y estatutario, con especial referencia a derechos básicos como salud, educación, servicios sociales y derecho a la vivienda.

Cuadro XLIV: Contenidos del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía

Ámbitos	Caracterización
Dinamización del empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Movilización de todos los recursos de las AA.PP. en torno al empleo ✓ Incorporar nuevas medidas en el Plan de Choque por el empleo vigente en 2013 ✓ Definir un Plan de Choque por el Empleo con vigencia 2014. ✓ Los destinatarios preferentes son: jóvenes menores de 35 años y parados de larga duración sin prestaciones con cargas familiares y, dentro de ellos, el colectivo de mayores de 45 años. ✓ Acciones de formación en alternancia (procesos mixtos de empleo y formación) ✓ Plan de empleabilidad 2014-2020 para las personas con discapacidad en Andalucía ✓ Programa extraordinario de inversiones en el mundo rural ✓ Grupo de trabajo determinación zonas de especial atención en el ámbito local ✓ Reforzar la atención personalizada en orientación profesional e itinerarios personalizados de inserción del Servicio Andaluz de Empleo. ✓ Requerir al Gobierno de España de un Plan Especial de Empleo (como Extremadura y Canarias) ✓ Modificar la acción de fomento de la actividad productiva discriminando positivamente los proyectos con más incidencia en la generación de empleo ✓ Adecuar la oferta educativa de formación profesional facilitando que la práctica en empresa se integre aún más en el periodo formativo. ✓ Impulsar la formación para el empleo ✓ Lucha contra la economía irregular ✓ Reforzamiento de la inspección de trabajo con los servicios públicos de empleo.
Negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alcanzar un acuerdo bipartito que reactive la negociación colectiva en base a los compromisos del VII ACSA y el II AENC ✓ Adoptar un acuerdo que fomente el papel del Sistema de resolución extrajudicial de conflictos laborales SERCLA.
Financiación de la actividad productiva	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reforzar que el destino de los incentivos al fomento empresarial se destinen a aumentar el tamaño de la empresas y la concentración y cooperación empresarial ✓ Apoyo a empresas de sectores estratégicos con problemas coyunturales de financiación. ✓ Concentración y coordinación de la financiación de la actividad productiva ✓ Priorizar la financiación de la inversión productiva empresarial a través de fórmulas de colaboración público privadas.
Inversión Pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Recuperación estratégica del sector de la construcción ✓ Impulso de la conexión ferroviaria transeuropea de Andalucía a través del eje central y el eje mediterráneo. ✓ Plan de Infraestructuras ✓ Plan concertado de vivienda y suelo
Internacionalización	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de Internacionalización 2014-2020

Investigación, desarrollo, innovación, tecnologías de la información y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulsar los cauces de participación en la elaboración de la Estrategia de Innovación de Andalucía 2014-2020. ✓ Elaboración de una estrategia digital para Andalucía. ✓ Asumir los objetivos de la Agenda Digital Europea.
Sectores productivos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Industrial para Andalucía ✓ Impulsar y agilizar las actuaciones en los sectores productivos de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Comercio ○ Turismo ○ Transporte ○ Minería ○ Energías renovables ✓ Especial atención industria agroalimentaria
Mejora de la regularización, eficiencia y simplificación de trámites.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción del coste regulatorio mediante medidas propuestas por un grupo de trabajo formado por expertos y representantes de los agentes firmantes.
Políticas sociales: educación. Protección de la salud. Servicios Sociales y Dependencia. Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Educación: incrementar el porcentaje de personas tituladas en la Universidad, en el bachillerato y en los ciclos medios y superiores de formación profesional de manera que se armonicen los resultados del sistema educativo andaluz. ✓ Salud: consolidación del Sistema Sanitario Andaluz y seguimiento de la aplicación de la carta de servicios a través de grupo de trabajo ✓ Servicios sociales y dependencia: conformar un sistema público de servicios sociales universal, equitativo y gratuito, que conlleve: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mantenimiento de la red de servicios sociales comunitarios ○ Consolidación del sistema público para la atención a la dependencia ○ Mantenimiento y mejora de la red de centros asistenciales ○ Agilización del ingreso mínimo de solidaridad ○ Consolidación de la red de servicios sociales especializados ○ Medidas de inclusión social y lucha contra la pobreza, especialmente la infantil ○ Desarrollo derecho estatutario de la renta básica de ciudadanía ○ Plan Extraordinario de Emergencia Social, Programa de Solidaridad Alimentaria, Programa de Protección y Apoyo a las Familias ✓ Vivienda: Ante el drama de los desahucios se impulsará el acceso a la vivienda en régimen de alquiler para familias en situación de embargo.
Financiación de la Comunidad Autónoma	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reclamar una revisión del actual sistema de financiación autonómica ✓ En el reparto, entre las administraciones, de las posibilidades de déficit, endeudamiento y liquidez debe primar el criterio poblacional ✓ Plena efectividad de la Disposición adicional tercera del Estatuto de Andalucía.
Fondos de la Unión Europea ²²³ .	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumentar la eficacia de los fondos estructurales europeos mediante mecanismos de garantía para que las ayudas lleguen efectivamente a Andalucía y sean adicionales a las propias del Gobierno de España ✓ Reclamar el mantenimiento de la dotación presupuestaria de la PAC y la puesta en marcha de un modelo de aplicación, basado en datos históricos, condicionado a la actividad productiva, la inversión y la generación de empleo.

²²³ Andalucía pasa de ser Región de Convergencia a Región de Transición.

	✓ Impulsar de manera coordinada y colaborativa la programación de los fondos europeos en el nuevo marco comunitario de apoyo 2014-2020 para lo cual se crea un grupo de trabajo ad hoc.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Resulta llamativo, y criticable, cómo si bien se deja espacio y referencia para el sistema de seguimiento tripartito del Acuerdo, a través de los mecanismos propios del VII ACSA en vigor, no se alude en ningún caso al sistema de evaluación y la dación de cuentas del Acuerdo suscrito así como de las medidas y actuaciones que lo conforman. No existe, por tanto, un sistema de evaluación propio²²⁴.

A lo largo del siguiente trimestre la acción de gobierno tratará de desarrollar parte del acuerdo suscrito mediante modificaciones producidas en el Plan de Choque por el Empleo y las Oportunidades Laborales en Andalucía, mediante la elaboración del proyecto de Plan de Empleo de 2014, el Programa Bono de Empleo Joven, el Programa de Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo, el Programa de Apoyo de la Economía Social y el Programa de Becas de Internacionalización para titulados superiores de Formación Profesional así como el Plan Extraordinario de Acción Social.

Aunque durante el mes de mayo de 2013, se producirá el relevo en la secretaría general de UGT Andalucía²²⁵, el hecho que afectará, de manera trascendental, el devenir futuro del rumbo que tomará el proceso de diálogo y concertación social de Andalucía se producirá meses después, concretamente el 27 de agosto de 2013, con la renuncia voluntaria, dimisión, que presenta como Presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán.

Días después, el 4 de septiembre, en discurso del Debate de Investidura de la candidata Susana Díaz, como aspirante a la presidencia de un gobierno de coalición, no mencionará ni referenciará al diálogo y la concertación social expresamente.

Sí planteará, al estilo de su antecesor, una iniciativa *“que tenga por finalidad la búsqueda de un amplísimo consenso político, social y ciudadano para que, en un plazo razonable, sentemos de común acuerdo las bases de esa renovada estrategia de crecimiento económico y social de nuestra tierra”*

²²⁴ De hecho, no se producirá una evaluación pública sobre los resultados obtenidos con la puesta en carga del Acuerdo de una manera integral y globalizada.

²²⁵ En el X Congreso Ordinario de UGT A será elegido Secretario General, Francisco Fernández Sevilla, quien sustituirá a Manuel Pastrana Casado que había estado al frente del sindicato en Andalucía desde 1998.

Tampoco hará ninguna referencia a la estrategia de Pacto por Andalucía defendida por el anterior Presidente. La idea fuerza del Pacto desaparece en la hoja de ruta fijada por el nuevo gobierno, aunque se observa la inclusión de puntos acordados en el texto del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía como compromisos asumidos, y a llevar a cabo por el nuevo Ejecutivo, pudiendo destacar el impulso de la agilización de los trámites necesarios para la creación de empresas, reduciendo el tiempo medio a la mitad; prolongando las medidas del Plan de Choque por el Empleo o el impulso del Plan Extraordinario de Acción Social en vigor.

En la presentación del Proyecto de Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía por parte de la Consejera de Hacienda y AA.PP., en noviembre²²⁶ de 2013, se defiende que la concertación social tenga dotación presupuestaria a pesar del grave ajuste del gasto producido en 2013 y el previsto en 2014. La Consejera pondrá en valor la importancia de que exista voluntad de diálogo afirmando que *“algunos por quitarle valor lo interpretan como dar dinero a empresarios y sindicatos, cuando la Concertación es la base del crecimiento futuro”*²²⁷.

A pesar de este balón de oxígeno, la realidad es compleja y aboca a una tensión aparentemente controlada, pero que produce un mayor distanciamiento y a una situación improductiva en términos de avances en el nuevo proceso de diálogo y concertación social existente en Andalucía.

Cercanos al 31 de diciembre de 2013, fecha en la que finaliza el VII ACSA, el posicionamiento político del gobierno de la Junta de Andalucía y los partidos políticos que lo sustentan (POSE e IU) sólo hace presagiar que cuanto menos el modelo de concertación social, tal y como se conoce hasta ese momento está en revisión. ¿Completa revisión?

“Abrirse en canal”, “repensarla” o “está muerta” son tres opiniones vertidas por representantes políticos de los partidos que sustenta al gobierno de la Junta de Andalucía y que evidencia la situación en la que se encuentra el diálogo²²⁸. Pesa en este escenario las graves acusaciones y la alarma social generada ante las acusaciones de supuesto

²²⁶ En este mismo mes, el 29 de noviembre de 2013, dimitirá el Secretario General de UGT Andalucía, ante el escándalo del presunto fraude de las facturas falsas del sindicato, creándose una gestora.

²²⁷ Junta ve "una frivolidad" equiparar Concertación a "subvenciones a sindicatos y empresas", cuando "es elemento nuclear" EUROPA PRESS. 08.11.13
<http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-junta-ve-frivolidad-equiparar-concertacion-subvenciones-sindicatos-empresas-cuando-elemento-nuclear-20131108164815.html> (01.05.15)

²²⁸ Siendo conocida y repetida la valoración negativa que sobre la concertación social venía realizando el PP en Andalucía, será la primera vez que coinciden en su valoración las tres fuerzas políticas con representación en el Parlamento de Andalucía, lo que representa todo un hito.

fraude en la gestión de fondos de formación pagados por la Junta de Andalucía, el caso de financiación irregular, mediante emisión de facturas falsas por parte de UGT Andalucía o las acusaciones, por estafa, realizadas a responsables de la CEA por su vinculación con la promotora Dolmen y una, inacabada, promoción de viviendas de VPO en Sevilla.

Visión que será confirmada por la Presidenta del Gobierno de la Junta de Andalucía, quien explicará que se procederá a revisar todo el modelo de concertación social, justificándolo en la necesidad de cambiar el modelo productivo para generar empleo sobre el que se asienta Andalucía, y en la estrategia de revisión general²²⁹ de las herramientas a utilizar para salir de la crisis²³⁰.

A pesar de la existencia de cuestiones que no han funcionado y que han existido “*luces y sombras*” descarta renunciar a la fórmula del diálogo y la concertación social con los agentes económicos y sociales clásicos pero incluyendo nuevos agentes en el diálogo.

En este sentido, IU, socio de Gobierno, llevaba toda la legislatura reivindicando incluir en el proceso a la Confederación de Entidades por la Economía Social de Andalucía (CEPES-A) como representante del sector de la economía social.

El PP también aboga por modificaciones sustanciales en cuanto a los agentes participantes, incorporando a los Ayuntamientos, y plantea la oportunidad de que todos los agentes firmantes del último Acuerdo pasen por el Parlamento de Andalucía, para que ofrezcan su visión del funcionamiento del modelo y a raíz de la valoración compartida comenzar a construir.

Los primeros meses de 2014, finalizado el VII ACSA el 31 de diciembre del año anterior, se traducirá en un tiempo dedicado a toma de posición y realización de planteamientos públicos ahondando en las propuestas y visiones trasladadas con anterioridad. Serán sobre todo los actores políticos, gobierno y partidos políticos, quienes ofrecerán sus propuestas que tendrán precisa respuesta por parte de los agentes económicos y sociales.

La Presidenta de la Junta de Andalucía también invitará a participar en el nuevo modelo de concertación social al PP al tiempo que considera fundamental mejorar los instrumentos de control de los fondos públicos, también los afectos a la concertación

²²⁹ Díaz anuncia que revisará “todo el modelo de concertación social” ABC de Sevilla. 17.12.13 <http://sevilla.abc.es/andalucia/20131217/sevisusanadiazconcertacion201312171403.html> (01.05.15)

La concertación social entre la Junta, sindicatos y patronal hace aguas. EL PAIS Andalucía. 17.12.13 http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/14/andalucia/1387053418_899223.html

²³⁰ Que ya había puesto de manifiesto en su discurso de investidura, en septiembre de 2013.

social puesto que considera “que nada ha hecho más daño”²³¹ a un instrumento positivo que “el mal uso de una mínima parte de determinado fondos públicos”²³².

Un día después de la intervención de la Presidenta de la Junta de Andalucía en los “Desayunos Informativos de Europa Press”, donde articuló y desgató su posicionamiento sobre la concertación social (al que se acaba de hacer referencia), tendrá lugar la celebración del Comité Extraordinario de UGT Andalucía en el que se elegirá a Carmen Castilla como nueva Secretaria General. Ese mismo mes también será elegido Presidente de la CEA Javier González de Lara.

Poco tiempo después, en marzo, se producirá el encuentro, en el Palacio de San Telmo, de la Presidenta de la Junta de Andalucía con los máximos responsables de los sindicatos y la patronal andaluza²³³, por separado, cuya agenda llevaba como elementos centrales el empleo, la aceleración de la recuperación económica y la revisión del modelo de concertación social tripartita llevada hasta ahora.

En este sentido, el propio Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, anunciaría días después que la Junta de Andalucía estaba finalizando un estudio sobre los efectos económicos de la Concertación, al tratarse de un instrumento más dentro de las políticas económicas²³⁴ mostrándose partidario de “un proceso de diálogo social con todas las fuerzas sociales”, aunque ha dejado claro que “no se puede olvidar lo que dice la Constitución y el Estatuto sobre quiénes son los actores del diálogo social”

El encuentro entre la Presidenta y los máximos responsables de organizaciones sindicales y patronal andaluza sirvió para poner de relieve las posiciones de partida en relación con el modelo fijándose un tiempo de reflexión, lo que lleva en la práctica a ampliar el tiempo de maduración. Las posturas sobre la ampliación del número de agentes y su consideración y presencia entre iguales es tan sólo, hasta la fecha, promovida por la Junta de Andalucía, existiendo una postura divergente con el resto de agentes clásicos.

²³¹ Susana Díaz promete evitar “mal uso” de fondos públicos. EL DIARIO.ES 08.01.14
http://www.eldiario.es/andalucia/Susana-Diaz-PP-A-participar-concertacion_0_215928458.html (01.05.15)

²³² Susana Díaz ofrece al PP participar en la nueva concertación social. EL MUNDO 08.01.14
<http://www.elmundo.es/andalucia/2014/01/08/52cd160f22601d1c2f8b456b.html> (01.05.15)

²³³ Díaz reactiva la concertación social. ABC de Sevilla. 11.03.14
<http://sevilla.abc.es/andalucia/20140311/sevidiazreactivaconcertacion201403111311.html> (01.05.15)

²³⁴ La Junta ultima un estudio sobre los efectos económicos de la Concertación, que es “una política económica más” EUROPA PRESS. 14.03.14
<http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-junta-ultima-estudio-efectos-economicos-concertacion-politica-economica-mas-20140314130256.html> (01.05.15)

Mientras que UGT A y CCOO A no se oponen a la incorporación²³⁵ de CEPES-A, la patronal CEA muestra su negativa a que dicho proceso se lleva a cabo, aunque afirman que *“es más importante el contenido que los actores”*²³⁶.

El paso del tiempo, la inexistencia de logros destacables en el proceso de delimitación y definición del modelo y la gravísima situación socioeconómica que está pasando la sociedad andaluza lleva a los agentes económicos y sociales requerir a la Presidenta que sitúe el empleo en el centro de la agenda política.

Igualmente es destacable por su importancia, y nos ofrece una referencia de la tensión y distancia que existe ente los partícipes, cómo durante este tiempo tampoco ve la luz el Informe final de seguimiento del VII ACSA, cuestión que se mantendrá inalterada a la finalización de este documento y que refleja, muy claramente, la dificultad para alcanzar un consenso sobre el texto del Informe final.

De igual manera, también es necesario reseñar que no se ha producido ningún tipo de evaluación compartida tripartita y pública sobre los avances y resultados del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía.

Mientras tanto se harán explícitas las peticiones de organizaciones de consumidores y de CEPES-A para que se les incluya en el nuevo modelo de concertación social²³⁷. El 17 de junio de 2014 los agentes sociales y económicos pasan a la acción dando traslado de una carta conjunta a la Presidenta de la Junta de Andalucía, incorporándole la *“Declaración para el impulso del diálogo social en las relaciones laborales y en el desarrollo socioeconómico de Andalucía”*²³⁸.

En dicha declaración se manifiesta que Andalucía se encuentra en “situación de emergencia social” como consecuencia de las políticas de austeridad que están produciendo problemas de fluidez de crédito hacia las empresas y familias, la reducción

²³⁵ No podemos olvidar que además de ser los partners de CEPES-A y Junta de Andalucía en la firma del Pacto por la Economía Social, reeditado tres veces; en anteriores procesos de negociación de la concertación social los sindicatos han visto con buenos ojos dicha incorporación al considerarla la inclusión de un agente que compensaría la unicidad existente, hasta la fecha, en el ámbito patronal.

²³⁶La CEA se opone a la incorporación de otros agentes a la concertación social. La Vanguardia.(12.03.14) <http://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20140312/54403331852/la-cea-se-opone-a-la-incorporacion-de-otros-agentes-a-la-concertacion-social.html> (01.05.15)

²³⁷ Por una nueva Concertación... UCA-UCE.(s.f.) <http://www.uniondeconsumidores.com/porunanuevaconcertacionsocial/> (01.05.15)

CEPES pide a Díaz entrar en la concertación social. La voz digital. 03.06.14 <http://www.lavozdigital.es/cadiz/v/20140603/andalucia/cepespidediazentrar20140603.html> (01.05.15)

²³⁸ http://www.ugt-andalucia.com/c/document_library/get_file?uuid=e36f7a9d-4ac8-4f93-b1ef-b4a033f02a33&groupId=10157

de la demanda interna, del consumo y la debilitación de la actividad económica con el consiguiente retroceso del tejido productivo.

En este escenario de enormes dificultades se necesita valor para seguir apostando por el diálogo en las relaciones laborales y en la negociación colectiva, así como en las políticas que combinan sostenibilidad presupuestaria con políticas de impulso de la actividad económica y la inversión productiva.

Por ello, en el ámbito bipartito, se comprometen a impulsar, en el seno del CARL, el desbloqueo y la agilización de la negociación de los convenios colectivos y el papel del SERCLA (Servicio Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales).

Igualmente consideran vital para Andalucía seguir reforzando el diálogo y la concertación social con especial incidencia en las medidas que contribuyan a la reorientación del modelo productivo. En este sentido consideran que la senda de la recuperación requiere del desarrollo de 3 ejes:

- a. La recuperación del empleo y la reactivación económica.
- b. Propiciar un modelo de crecimiento basado en la competitividad de la economía, la sostenibilidad medioambiental y la cohesión e igualdad social.
- c. Garantizar los derechos sociales de ciudadanía reconocidos en el Estatuto de Andalucía.

Requiriendo que el gobierno andaluz clarifique su postura sobre el diálogo y la necesaria nueva concertación social estableciendo las materias a negociar, la metodología a emplear, los tiempos y calendarios para el desarrollo de la misma y la delimitación de los mecanismos de seguimiento y control para hacer efectivo los compromisos.

Ese mismo mes, días después de la declaración bipartita, el gobierno andaluz traslada a los agentes económicos y sociales, y también a CEPES-A, una propuesta para trabajar la concertación social con el horizonte 2020²³⁹. La propuesta de la Junta de Andalucía es el borrador de la Estrategia Andalucía 2020 y el planteamiento en este sentido trata:

- a. Por una parte vincular o hacer coincidir el proceso de concertación con el escenario temporal de la planificación europea, en este caso el periodo 2014-2020.

²³⁹ La concertación social propone llegar a tres millones de ocupados en 2020. EL PAIS Andalucía. 21.06.14. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/06/20/andalucia/1403260081_775597.html (01.05.15)

- b. Hacer converger los tiempos de generación de los documentos de planificación económica garantizando la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración, haciendo cumplir las recomendaciones establecidas por la UE, especialmente la Comisión Europea, en relación con el refuerzo del diálogo social en la planificación.
- c. Transformar en sinónimos la planificación económica en Andalucía con la concertación social, puesto que se vincula planificación económica con negociación y concierto de la misma con los agentes económicos y sociales.

En relación con la propuesta trasladada se destacan los objetivos que se incorporan en el siguiente cuadro:

Cuadro XLV: Objetivos del borrador de la Estrategia Andalucía 2020

Nº	Objetivo estratégico	Cuantificación
1	Creación de empleo:	Alcanzar los tres millones de personas ocupadas.
2	Reindustrialización de Andalucía	Elevar hasta el 20% del VAB el peso del sector industrial y servicios avanzados científicos y técnicos.
3	Aumentar el tamaño empresarial	Incrementar en un 20% el número de empresas entre 10 y 50 personas trabajadoras.
4	Internacionalización de la economía andaluza	lograr que las exportaciones superen el 20% del PIB
5	Potenciar la investigación y la innovación	Situar el gasto en I+D+i en el 2% del PIB.
6	Extensión de la sociedad de la información	alcanzar el 100% de cobertura de banda ancha rápida y el 50% de los hogares con conexiones por encima de 100 Mbps.
7	Desarrollo de la economía digital	Llegar a que al menos el 40% de las empresas andaluzas se incorporen al mercado digital.
8	Priorizar las energías renovables	Superar el 20% del consumo de energía primaria procedente de fuentes renovables.
9	Fomentar el ahorro energético	Aumentar más de un 20% la eficiencia energética.
10	Luchar contra el cambio climático	reducir un 10% las emisiones de gases de efecto invernadero
11	Favorecer el desarrollo rural	Mantener la población de las zonas rurales de Andalucía.
12	Convertir la economía social y solidaria en un referente de la economía andaluza	Alcanzar el 20% del empleo total e incrementar el tamaño medio de las cooperativas y sociedades laborales un 20%.
13	Favorecer la innovación social:	Conseguir que un 85% de la población haya incorporado el uso habitual de Internet en su vida personal y profesional.
14	Avanzar en la inclusión social	Reducir la tasa de riesgo de pobreza por debajo del 15%.
15	Mejorar la situación de los jóvenes	Reducir a la mitad el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan.
16	Luchar contra el fracaso escolar	Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro.
17	Potenciar la formación profesional	Conseguir que la tercera parte de la población entre 25 y 34 años tenga nivel de formación intermedia.
18	Consolidar la formación de excelencia y la competencia lingüística en inglés	Superar la media europea en porcentaje de población en edad de trabajar con educación superior y lograr

		que competencia lingüística en inglés en el sistema educativo alcance la media europea.
19	Impulso a la administración electrónica	Lograr que el 40% de la ciudadanía y el 100% de las empresas interactúen con la administración a través de Internet
20	Transparencia	Lograr que Andalucía lidere el ranking de transparencia de las Comunidades Autónomas.

Fuente: elaboración propia a partir del texto del documento.

A tenor de las reacciones producidas por parte de los agentes económicos y sociales se valora como una disfunción el modelo planteado toda vez que asumiendo la importancia y relevancia de la planificación económica la concertación social es un acuerdo con el gobierno que permite intervenir en el diseño y prioridades de las políticas públicas, así como en su ejecución, seguimiento y evaluación.

La historia del diálogo y la concertación social en Andalucía, desde hacía veinte años, había situado la herramienta en un lugar privilegiado, un lugar que nada tiene que ver con esta nueva versión y visión del modelo que lo sitúa, justo al mismo nivel, cuando no, lo confunde, con la planificación económica.

Esto es lo que lleva a afirmar a los secretarios generales de los sindicatos andaluces CCOO y UGT, en su participación en Fórum Europa, que la concertación social en Andalucía “*está en punto muerto*”²⁴⁰ y que ante la grave situación de desempleo y de destrucción del tejido productivo y empresarial es necesario alcanzar un acuerdo “*llamémosle de concertación o como se quiera*”²⁴¹, pero sabiendo que es necesario hacer compatible “*la legitimidad de los actores con las aportaciones de la sociedad*”²⁴². La percepción es que se están truncando los principios etimológicos de la misma en el ámbito de la legitimación de los actores (tanto los recogidos en la CE como en el nuevo EA).

Pocos días después se firmará la denominada “*Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la competitividad*” ambicioso instrumento de planificación global de la Junta de Andalucía para los próximos 7 años, que dará continuidad a la Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013, y cuyo propósito es definir el planteamiento estratégico de desarrollo regional que permita impulsar el crecimiento económico y el empleo.

²⁴⁰ Francisco Carbonero: “La concertación social está en punto muerto” 01.07.14
<http://www.eldiario.es/andalucia/CCOO-A-UGT-A-concertacion-legitimados>
 aportaciones_0_279972269.html (01.05.15)

²⁴¹ *ibídem*

²⁴² *ibídem*

Tal y como establece en su presentación:

“La Agenda es un instrumento coherente con la Política Europea de Cohesión, que sirve como referente para el nuevo periodo de los Fondos Europeos en Andalucía, y se incluye en el marco de la Estrategia Europa 2020, orientada al crecimiento inteligente, sostenible e integrador”²⁴³ al tiempo que, dada la situación en la que se encuentra Andalucía “Esa implicación con los objetivos de la Agenda por el Empleo no puede referirse solo a los agentes económicos y sociales. Este momento puede ser el apropiado para lograr que ese compromiso implique a todos: a la ciudadanía y a todos los agentes públicos y privados que intervienen en los procesos que necesitan renovarse y sobre los que ha de intervenir para propiciar ese cambio social y económico que permita la salida de la crisis y el crecimiento de la economía y del empleo” (Secretaría General de Economía, 2014, pág. 3).

De hecho, la participación de los agentes económicos y sociales clásicos se justifica en base a los compromisos adquiridos en el Acuerdo por el Progreso Económico y Social de Andalucía, firmado en 2013, mientras que la participación en la confección de este documento de representantes de la economía social, de los autónomos y de los consumidores, se realiza por interés de la propia Junta de Andalucía.

En cualquiera de los casos, resulta llamativo y sintomático, que la participación no se referencia ni circunscribe al impulso que sobre la participación de los agentes viene realizando la Comisión Europea, en los documentos que derivan de su obligada planificación en el ámbito de la política regional y de cohesión y optar a sus instrumentos financieros.

La creación de empleo, pues, se configurará como el objetivo fundamental de la Agenda, que incorporará además otros objetivos intermedios a través de tres dimensiones:

- a. Una dimensión económica, centrada en las políticas de industrialización de Andalucía y mejora del tejido empresarial, desarrollo del conocimiento, I+D+i, y economía digital.
- b. Una dimensión ambiental y territorial, que desarrolla las políticas de ecoeficiencia y energías renovables, protección del medio ambiente y desarrollo territorial, y movilidad sostenible e infraestructuras de transporte.

²⁴³ <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/AGENDA%20EMPLEO-WEB.pdf>

- c. Una dimensión social e institucional, que dirige la economía al servicio de las personas priorizando las políticas activas de empleo, la lucha contra la pobreza y la inclusión social, las políticas educativas y las de modernización y transparencia de la administración pública.

En cuanto a los objetivos que se recogen en La Agenda por el Empleo, se producen ciertos cambios en relación con la propuesta inicial remitida a los agentes económicos y sociales sobre la que manifestaron, por escrito, su posición.

Cuadro XLVI: Objetivos de la Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la Competitividad

	Nº	Objetivo estratégico	Cuantificación
Obj.FINAL	Impulsar un modelo económico-productivo basado en la innovación, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social y que sea capaz de aumentar el tejido empresarial y generar empleo de calidad.		
	1	Creación de empleo:	Alcanzar los 3,2 millones de personas ocupadas.
Objetivos Económicos	Impulsar un modelo productivo de crecimiento inteligente basado en el conocimiento, la innovación y el desarrollo empresarial.		
	2	Reindustrialización de Andalucía incorporando mayor valor añadido	Elevar hasta el 22% del VAB el peso del sector industrial (15%) y servicios avanzados científicos y técnicos (7%)
	3	Aumentar el tamaño empresarial	Incrementar en un 20% el número de empresas entre 10 y 50 personas trabajadoras.
	4	Desarrollar la economía social	Incrementar el tamaño medio de las cooperativas y sociedades laborales en un 20%.
	5	Internacionalización de la economía andaluza	lograr que las exportaciones superen el 20% del PIB
	6	Potenciar la investigación y la innovación y su transferencia a la sociedad	Situar el gasto en I+D+i en el 2,2% del PIB.
	7	Extensión de la sociedad de la información	Alcanzar el 100% de cobertura de banda ancha rápida y el 50% de los hogares con conexiones por encima de 100 Mbps. Conseguir que un 85% de la población haya incorporado internet en su vida personal y profesional.
	8	Desarrollo de la economía digital	Llegar a que al menos el 40% de las empresas andaluzas se incorpore al mercado digital.
O. Ambientales y Territoriales	Impulsar un modelo productivo de crecimiento sostenible basado en el uso eficiente de los recursos naturales y en un modelo energético con mayor ahorro y mayor peso de las energías renovables.		
	9	Priorizar las energías renovables	Superar el 20% del consumo de energía primaria procedente de fuentes renovables.
	10	Fomentar el ahorro energético	Aumentar más de un 20% la eficiencia energética.
	11	Afrontar el cambio climático	reducir un 10% las emisiones de gases de efecto invernadero
	12	Favorecer el desarrollo rural	Mantener la población de las zonas rurales de Andalucía.

Objetivos sociales e institucionales	Impulsar un modelo productivo de crecimiento integrador que genere empleo de calidad y mayor cohesión social y territorial.		
	13	Avanzar en la calidad del empleo	Alcanzar los actuales niveles de la UE en materia de estabilidad, igualdad y seguridad en el empleo.
	14	Avanzar en la inclusión social	Reducir la tasa de riesgo de pobreza por debajo del 15% y extender el sistema de atención a la dependencia
	15	Mejorar la situación laboral y educativa de los jóvenes	Reducir a la mitad el porcentaje de jóvenes que están desempleados y no están integrados en el sistema educativo
	16	Luchar contra el fracaso escolar	Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro
	17	Potenciar la formación profesional	Conseguir que la tercera parte de la población entre 25 y 34 años tenga nivel de formación intermedia.
	18	Consolidar la formación de excelencia y la competencia lingüística en inglés	Superar la media europea en porcentaje de población en edad de trabajar con educación superior y lograr que competencia lingüística en inglés en el sistema educativo alcance la media europea.
	19	Impulso a la administración electrónica	Lograr que el 40% de la ciudadanía y el 100% de las empresas interactúen con la administración a través de Internet
	20	Implantar un modelo de gobierno abierto y participativo	Lograr que Andalucía lidere el ranking de transparencia de las Comunidades Autónomas.

Fuente: elaboración propia a partir del documento "Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la competitividad".

Es conveniente poner de manifiesto que la estructura planificadora seguida en el documento recuerda la utilizada en el VII ACSA, al estructurar las actuaciones en base a ejes.

Cuadro XLVII: Estrategias y ejes de la Agenda por el Empleo

Estrategias	Eje	Nº
Estrategias económicas: hacia una economía más competitiva para generar empleo	Investigación, innovación y especialización inteligente	1
	Desarrollo de la economía digital.	2
	Renacimiento industrial de Andalucía.	3
Estrategias ambientales y territoriales: hacia una economía más sostenible	Ecoeficiencia y energías renovables.	4
	Cambio climático y prevención de riesgos.	5
	Protección del medio ambiente y el territorio.	6
	Un modelo de movilidad más sostenible.	7
Estrategias sociales e institucionales: hacia una economía al servicio de las personas	Promoción del empleo	8
	Inclusión social y lucha contra la pobreza	9
	La educación como instrumento del cambio económico y social	10
	Una Administración Pública transparente, abierta a la ciudadanía y comprometida con el diálogo social	11

Fuente: elaboración propia a partir del documento "Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la competitividad".

La lectura que realiza el gobierno de la Junta de Andalucía ante la firma del Acuerdo por el Empleo es triunfalista y sigue considerando mantener una hoja de ruta relativa a la concertación social abierta a otros agentes pero sin concretar más el nuevo modelo. Se habla de autónomos, economía social o trabajadores por cuenta ajena²⁴⁴, aunque se reconoce la imposibilidad de alcanzar un acuerdo documentado y suscrito en 2014, trasladando a 2015 la referencia temporal para alcanzar un pacto firmado²⁴⁵.

Ante esta situación, las expectativas de los agentes económicos y sociales vuelven a resituarse en el desánimo y la desafección ante una política errática impulsada para temas de empleo y fomento de la actividad empresarial por la Junta de Andalucía. Un planteamiento al que, en el caso de UGT A, se une la decisión tomada por el Consejo Regional del sindicato, el 5 de noviembre de 2014, de no asistir a la presentación de los Presupuestos de 2015 tanto como gesto para trasladar a la Junta el "malestar por la causa general abierta contra el sindicato", a raíz de las peticiones de reintegro por subvenciones no debidamente justificadas, como para evidenciar el desacuerdo en sí con las cuentas de la comunidad²⁴⁶. Una decisión que se considera una ruptura de relaciones con el gobierno, al menos, al más alto nivel.

La valoración que realizarán los agentes del proyecto de Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía para 2015 será muy negativa²⁴⁷, calificándolos de falta de miras²⁴⁸.

²⁴⁴ Susana Díaz defiende que la concertación debe incluir a nuevos actores como autónomos y economía social. EUROPA PRESS. 09.08.14

<http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-susana-diaz-defiende-concertacion-debe-incluir-nuevos-actores-autonomos-economia-social-20140809121652.html> (01.05.15)

²⁴⁵ Diego Valderas asume que la concertación social tal vez no se firme hasta 2015. ELDIARIO.ES 29.09.14

http://www.eldiario.es/andalucia/Diego-Valderas-asume-concertacion-social_0_308319691.html (01.05.15)

²⁴⁶ CEA, UGT-A, CCOO comparecen sobre el Presupuesto de 2015. EUROPA PRESS 17.11.14

<http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-cea-ugt-ccoo-otras-organizaciones-comparecen-lunes-parlamento-presupuesto-2015-20141117060603.html> (01.05.15)

²⁴⁷ Los sindicatos dan la espalda a la Junta en pleno debate de presupuestos. ELCORREOWEB.ES 07.11.14

<http://elcorreoweb.es/ccoo-apoya-a-ugt-y-no-se-reunira-con-la-junta-para-analizar-los-presupuestosMOEC802934> (01.05.15)

²⁴⁸ Carbonero aventura que los presupuestos no crearán empleo ni protegerán a las personas y propone una renta mínima como derecho. CCOO A 02.10.14.

http://www.andalucia.ccoo.es/webandalucia/Areas:Concertacion_Social_y_Politica_Institucional:Noticias:698380--

[Carbonero aventura que los presupuestos no crearán empleo ni protegerán a las personas y propone una renta mínima como derecho](http://www.andalucia.ccoo.es/webandalucia/Areas:Concertacion_Social_y_Politica_Institucional:Noticias:698380--Carbonero_aventura_que_los_presupuestos_no_crear%C3%A1n_empleo_ni_proteger%C3%A1n_a_las_personas_y_propone_una_renta_m%C3%ADnima_como_derecho) (01.05.15)

Desde la Junta de Andalucía se insiste que el modelo ha cambiado, que la nueva base se circunscribe a la Agenda por el Empleo 2014-2020 y las medidas se irán concretando en los próximos ejercicios presupuestarios en el ámbito de la planificación presupuestaria.

Se pasa, pues, de un modelo de diálogo y concertación social a otro, difícil de calificar, incalificable, donde se rompen las inercias existentes sobre el mecanismo principal de la conformación de la política económica del gobierno andaluz que era, sin término de dudas, la concertación social tripartita.

Aunque se mantiene la participación en la planificación económica, que se convierte en la base sustantiva del diálogo y la concertación social así como en su herramienta material, la no existencia de acuerdo formal conlleva el no disponer de mesas de diálogo permanente reforzado para realizar el seguimiento y análisis de las políticas y las medidas.

Inicialmente sólo se ofrece conocer el devenir de la planificación económica a través del seguimiento presupuestario. La hoja de ruta del diálogo y la concertación social se está escribiendo de manera divergente y sin puntos de acercamiento, algo totalmente distinto a cómo se había caracterizado hasta ahora. A la vista está que se están hablando lenguajes diferentes, inconexos y hasta contrarios²⁴⁹.

El divorcio²⁵⁰ entre los actores principales del diálogo y la concertación social en Andalucía es patente.

Hay un cisma evidente que se traslada a las valoraciones públicas pero que no impide que se siga produciendo la participación responsable de los agentes económicos y sociales en los procesos y mesas a los que son llamados.

Una participación, que en ningún caso se está llevando a cabo bajo el renovado paraguas de la concertación social en Andalucía sino sobre la base y el impulso de la participación en los procesos de planificación económica de las políticas estratégicas de la Junta de Andalucía, con el horizonte temporal convergente europeo de 2014-2020.

²⁴⁹ Sindicatos y patronal, desconcertados con la concertación social. ELDIARIO.ES 09.10.2014.
http://www.eldiario.es/andalucia/Junta-Andalucia-convoca-concertacion-social_0_310769872.html
(01.05.15)

²⁵⁰ El Gobierno de Susana Díaz y los sindicatos firman su divorcio en pleno récord de paro. ELCONFIDENCIAL.ES 09.10.2014.
http://www.eldiario.es/andalucia/Junta-Andalucia-convoca-concertacion-social_0_310769872.html
(01.05.15)

La propuesta del nuevo modelo de concertación social de la Junta de Andalucía, por concretar en sus exactos términos, está muy vinculada a la planificación. Una planificación dirigida a la mejora del desarrollo económico y social de Andalucía.

Se defiende mayor participación, transparencia y se reconoce la importancia decisiva de la evaluación.

En el seno de la Agenda por el Empleo se contempla un importante número de estrategias y planes que han de ser aprobados en el periodo 2014-2020, que habrá que “concertar”.

Cuadro XLVIII: Planes y Estrategias aprobados, de próxima aprobación o en elaboración

PLANES Y ESTRATEGIAS APROBADOS	
✓	Estrategia de Especialización Inteligente de Andalucía (RIS3 Andalucía)
✓	Plan Integral de Fomento del Sector de la Construcción y la Rehabilitación Sostenible
✓	III Plan de Calidad Turística de Andalucía 2014-2016
✓	Plan Director de Ferias, Congresos y Reuniones
✓	Plan de Reactivación del Comercio Interior de Andalucía
✓	Plan de Promoción y Modernización de la Artesanía de Andalucía
✓	Plan Director de Promoción Turística de Andalucía 2013-2016
✓	Estrategia Integral de Fomento del Turismo de Interior Sostenible de Andalucía 2014-2020
✓	Estrategia para la Gestión de la Estacionalidad Turística 2014-2020
PLANES Y ESTRATEGIAS DE PRÓXIMA APROBACION	
✓	Planes de Empleo 2015. CONCERTADO
✓	Plan de actuación del trabajo autónomo de Andalucía. EN CONCERTACIÓN
✓	Plan de Internacionalización Horizonte 2020. CONCERTADO
PLANES Y ESTRATEGIAS EN ELABORACIÓN	
✓	Estrategia de Impulso del sector TIC PENDIENTE CONCERTACIÓN
✓	Estrategia Industrial de Andalucía Horizonte 2020 EN CONCERTACIÓN
✓	Estrategia Energética Horizonte 2020 CONCERTADO
✓	Estrategia Minera Horizonte 2020 EN CONCERTACIÓN
✓	Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI). Horizonte 2020 PENDIENTE CONCERTACIÓN

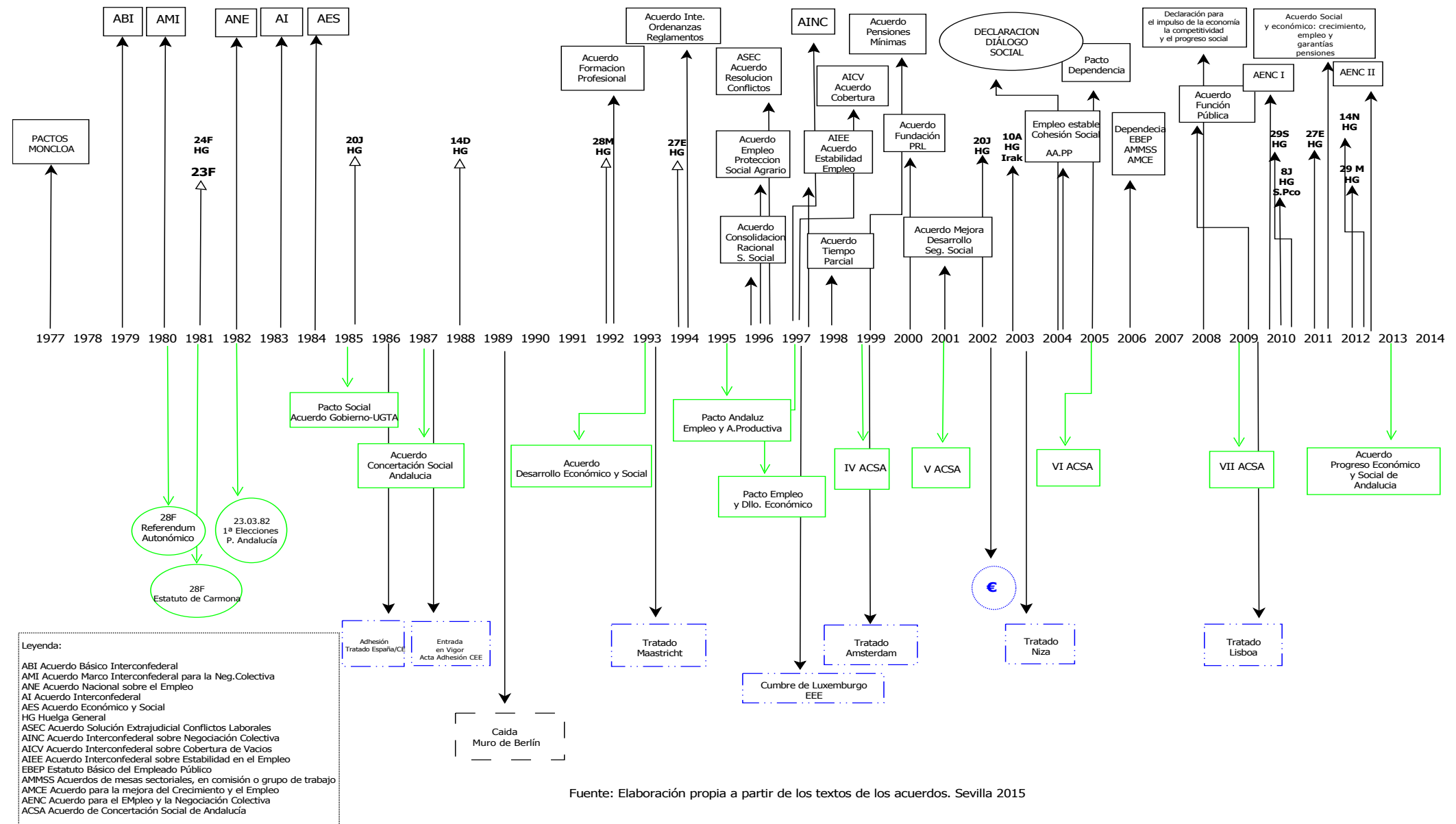
Fuente: Elaboración propia a partir del documento “Concertación Social y Planificación” de la Junta de Andalucía.

Esta es la “nueva concertación” que impulsa la Junta de Andalucía, la de “concertar la planificación”.

Antes de finalizar este capítulo, y como expresión resumida y visual de lo recogido en los capítulos 2,3 y 4 presentamos a continuación una gráfica de la línea del tiempo, para el

periodo 1977-2014, del diálogo social producido en España y Andalucía. En la figura se representa en la zona superior y en color negro del eje temporal las expresiones producidas en España, en la zona inferior y más cercana al eje temporal, en color verde, se representa Andalucía y finalmente en la zona inferior más alejada del eje se representan determinados hitos acaecidos en el proceso de la construcción europea que han sido determinantes en el devenir de España y Andalucía.

Figura VI: Línea del tiempo de la Concertación Social en España y Andalucía



*Capítulo 5 OTRAS
EXPRESIONES DE LA
CONCERTACIÓN SOCIAL EN
ANDALUCIA: PACTOS
PROVINCIALES Y LOS PACTOS
POR LA ECONOMÍA SOCIAL.*

Capítulo 5. Otras expresiones de la concertación social en Andalucía: Pactos provinciales y los Pactos por la Economía Social.

1.5.1. La semilla que germina en el territorio: un nuevo enfoque de desarrollo económico.

Como hemos podido comprobar el periodo temporal investigado ha presentado un fenómeno de interés relevante en el análisis económico y que se puede concretar en la profundización de las formas, tipologías y expresiones del diálogo y la concertación social acaecidas en Andalucía. Una herramienta que ha ido ampliando su ámbito de aplicación, en los niveles analizados, europeo, español y andaluz, y que refleja un creciente protagonismo del diálogo y la negociación de asuntos económicos, laborales y sociales en cualquier ámbito territorial.

En el caso de España, ha ido en paralelo al proceso de conformación del Estado de las Autonomías y su desarrollo competencial asentándose, en mayor o menor medida, una cultura del diálogo social, impulsada por los agentes económicos y sociales y por los distintos gobiernos.

Proceso que ha coincidido con un cambio de orientación en las principales tesis sobre las que se sustentan los procesos de desarrollo regional y local, como consecuencia de una redefinición de las teorías de crecimiento económico y de los enfoques (Bueno, 1990) (Lázaro, 1999) del análisis de la economía espacial: a) teoría de la localización, b) teoría de la economía regional y c) economía urbana.

La teoría neoclásica, modelos en equilibrio, al aplicar el principio de rendimientos decrecientes de los factores de producción, defendía que las fuerzas del mercado impulsarían la convergencia en los niveles de desarrollo regional gracias a la movilidad de capitales, inversiones y personas motivado por la existencia de problemas de congestión o de agotamiento de rentabilidad; lo que llevaría, a largo plazo, a que el crecimiento económico se trasladara de unos territorios a otros y que, a largo plazo se tendiera a la convergencia regional.

Frente a ello, comienzan a desarrollarse numerosos trabajos que vienen a coincidir en la concentración espacial del crecimiento, impulsando los modelos en desequilibrio, y que se alinean con la divergencia regional, al considerar que el sistema capitalista genera, por

naturaleza, desequilibrios territoriales, que deberán ser tratados mediante la intervención activa de la acción pública. El análisis económico de los desequilibrios regionales llegará para quedarse, convirtiéndose en una parte fundamental del cuerpo teórico y práctico de la Política Económica, abriéndose paso desde la década de los años cincuenta del siglo XX con autores como Gunar Myrdal (Racionero, 1987)²⁵¹, que pondrá el acento en la convivencia de una dualidad en el desarrollo provocado por la movilidad de los factores de producción, o Perroux a quien se le debe la génesis de la teoría de los polos de crecimiento o desarrollo que sería llevada al territorio por Boudeville (Fernández A. , 1979, pág. 12).

Una visión que coincidirá con una nueva perspectiva en la que el espacio deja de ser el “contenedor”, para convertirse en un factor esencial para la comprensión y delimitación de los fenómenos económicos, y que toma forma en las teorías de desarrollo endógeno a las que hay que sumar nuevas explicaciones del proceso de crecimiento económico y convergencia regional ante el complejo fenómeno de la globalización y que se agrupan en torno al nuevo paradigma del desarrollo territorial (Moncayo, 2001; Moncayo, 2002)

Cuadro XLIX: Teorías explicativas del nuevo paradigma de desarrollo territorial

Concepción del espacio	Corriente de pensamiento	Teorías
ESPACIO FUNCIONAL	<p><i>Teorías-Modelos de convergencia regional</i></p> <p><i>Teorías-Modelos de divergencia regional</i></p>	<p>+Teoría del comercio interregional</p> <p>+Teoría neoclásica del crecimiento regional</p> <p>+Teoría de la difusión de las innovaciones o catch-up tecnológico</p> <p>+Teoría del desarrollo regional por etapas</p> <p>+Nueva concepción de la convergencia: resurgimiento del modelo neoclásico</p> <p>+Teoría de la base de exportación</p> <p>+Teoría de los polos de crecimiento</p> <p>+Teoría de la causación circular acumulativa</p> <p>+Teoría del centro-periferia</p> <p>+La división espacial del trabajo</p>
ESPACIO/TERRITORIO	<i>Teorías del crecimiento endógeno</i>	<p>+La nueva concepción espacial y el desarrollo endógeno</p> <p>+Modelos de desarrollo local</p> <p>+Los distritos industriales</p>

²⁵¹ Racionero, Lluís. España en Europa: El fin de la edad conflictiva y el cambio de rumbo de la sociedad española. Planeta. Barcelona. Página 92-93

		+Los distritos tecnológicos +Tesis del entorno innovador
ESPACIO/TERRITORIO/ GLOBALIZACIÓN	<i>Nuevos enfoques teóricos</i>	+Perspectiva política ✓ Descentralización +Perspectiva económica ✓ La nueva Geografía Económica ✓ Acumulación Flexible ✓ Competitividad +Perspectiva Social ✓ Enfoque institucionalista ✓ Capital Social y cultura +Perspectiva Medioambiental ✓ Desarrollo sostenible +Nuevo paradigma del desarrollo regional

Fuente: Peña Sánchez, A.R. Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía (Tesis doctoral). Universidad de Cádiz. España, a partir de Mella Márquez (1998^a, Cap.I); Capellin (1998, página 19); Lázaro Araujo (1999^a, página 690); Moncayo Jiménez (2002).

Todo ello se resume en un cambio muy relevante en el enfoque de la política regional y urbana, ya que la variable espacial o territorial deja de jugar un papel soporte del crecimiento económico para pasar a ser actor protagonista del proceso de la actividad económica. Un cambio (Gallego & Pitxer, La política regional, 2010) que conlleva:

- a. Estilo de hacer política, al trasladar, a los actores, agentes del territorio mayor protagonismo en la definición y aplicación de las políticas
- b. En un enfoque, en la determinación de fijar objetivos e instrumentos, desde el aprovechamiento de los recursos endógenos, más que en la atracción de recursos externos

A lo largo de la década de los 80, la propia OCDE²⁵², impulsó distintos proyectos de acción, que se caracterizaban por estar basados en elementos endógenos del propio territorio. Para este organismo era la hora de dar paso a modelos de crecimiento y desarrollo endógeno versus modelos de crecimiento tradicional que se debían caracterizar por una serie de elementos, entre los que destacaban la participación en el diagnóstico, en la planificación, en la gestión, además de la consulta y el asesoramiento de todos los agentes implicados en el desarrollo económico y social de un territorio. Se trataba de impulsar un nuevo concepto y una nueva manera de hacer y entender el desarrollo económico y social, una propuesta que con el tiempo se ha ido consolidando a través del denominado modelo de desarrollo local y de las diferentes experiencias llevadas a cabo (Borja & Castells, 1997)

²⁵² Tal y como recoge el programa de Iniciativas Locales para la creación de Empleo Local, impulsado por la OCDE en 1982.

En palabras del Director General Adjunto del Centro Internacional de Formación de la OIT, Sr. Giulo Piva (2000):

“...después de un largo periodo en el que se invirtió en un modelo de desarrollo de arriba hacia abajo, o en un modelo basado en iniciativas aisladas de las comunidades locales, se perfila un modelo de desarrollo local equilibrado y sostenible basado en el diálogo y la concertación del conjunto de actores socioeconómicos locales.” ²⁵³

Se trata, pues, de “aprovechar y mejorar al máximo todos los recursos, conocimientos y capacidades locales para competir en el contexto global en el que estamos inmersos. Se trata de ser capaces de actuar localmente y pensar globalmente, en definitiva” (Carrillo & Pérez, 2000)

Por otra parte, el modelo de desarrollo local (Albuquerque, 2002) impulsado desde la UE, a lo largo de la última década del pasado siglo y la primera década del siglo XXI, viene incidiendo claramente en un interés por profundizar en el diálogo y la concertación, en la esfera de lo local. Las políticas estructurales para el desarrollo, y más concretamente, las distintas iniciativas comunitarias, especialmente EQUAL y LEADER, han apostado decididamente por materializar, en los ámbitos del empleo, la igualdad de oportunidades y el desarrollo rural, el compromiso por el diálogo y la concertación a través de la creación de los grupos de acción local (GAL).

También, es necesario destacar, el compromiso por la participación de los agentes económicos y sociales en la esfera de la cooperación territorial, ya sea intrafronteriza o transfronteriza, mediante la iniciativa comunitaria Interreg (en sus versiones II y III), impulsando experiencias mixtas de diálogo y concertación social.

Otro buen ejemplo del compromiso de la Comisión Europea hacia la necesidad de hacer efectivo el diálogo y la concertación social en el ámbito local lo tenemos en los Pactos Territoriales por el Empleo, a los que ya hemos hecho referencia, que ella misma promocionó y financió, como acción innovadora e iniciativa propia a finales de los noventa en el territorio de la UE, y que para el caso de Andalucía, se materializó en el Pacto por el Empleo de la Bahía de Cádiz.

En ese mismo sentido la Comisión Europea viene, desde la puesta en marcha en 1997 de la Estrategia Europea por el Empleo (EEE), indicando en sus directrices y recomendaciones

²⁵³ Discurso de apertura de la Semana Internacional del Desarrollo Local celebrada en Barcelona, del 31 de mayo al 2 de junio de 2000.
<http://www.cinterfor.org/uy> (05.06.2011)

la necesidad de que todos los agentes implicados, a cualquier nivel, participen, colaboren y coordinen las distintas actuaciones que conforman los diferentes Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAEs). Por ello propone y alienta, en el ámbito local, el desarrollo del diálogo, la negociación, la cooperación y la materialización de pactos y acuerdos de concertación que permitan mejorar e implementar las acciones dirigidas al fomento y la mejora del empleo, la formación, la ocupabilidad, la igualdad de oportunidades, el espíritu de empresa,....

“Tras el profundo cambio cultural que ha experimentado el enfoque de las cuestiones relacionadas con el desarrollo, la política de empleo ya no se considera una preocupación exclusiva de los responsables políticos y los agentes económicos sino algo que afecta ahora al conjunto de la sociedad, lo que hace necesario mejorar la coordinación existente entre los agentes locales y los distintos niveles institucionales. La creación de asociaciones locales que reúnan a todas las fuerzas de un área deben considerarse una condición esencial para el éxito de las estrategias locales de fomento del empleo” (Comisión Europea, 2000).²⁵⁴

Una hoja de ruta, impulsada por el Consejo y la Comisión Europea, que se materializa en la defensa del principio de subsidiariedad presentando un reto inigualable en la actualidad, toda vez que desde 2008, la economía mundial se encuentra inmersa en una crisis que afecta de distinta manera a cada territorio, en función de la estructura económica y social del mismo

A través de estas referencias podríamos concluir que, para el caso específico del objetivo del empleo

“ si durante la última década las acciones en favor del empleo se han concentrado preferentemente en los niveles estatal y regional, las orientaciones de las políticas de empleo para los próximos años se caracterizan – particularmente en el ámbito comunitario- por su énfasis en el marco de actuación local.” (Aragón & Rocha, La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España. Doc 08/2003, 2003).

El diálogo y la concertación social a nivel local se presentan como un elemento aglutinador mediante la posibilidad que ofrece de poner en valor estrategias y proyectos compartidos

²⁵⁴ Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones COM(2000) 196 final

que estimulen el conjunto de la economía y el empleo local permitiendo, de esta manera, consolidar el proceso de cohesión económica y social llevado a cabo en el seno de los territorios.

Otro elemento a tener en cuenta, de carácter financiero-presupuestario, es la relevancia de determinar a través de la concertación social, una estrategia compartida de asignación de recursos económicos públicos, sobre todo si tenemos en cuenta la escasez de dicho factor y la ventaja comparativa que debe significar la toma decisional de manera colaborativa.

Por otra parte, no se debe minimizar, todo lo contrario, la necesidad de activar métodos y herramientas eficaces de coordinación interadministrativas e intraadministrativas. Sobre el territorio actúan los distintos escalones de la administración a través del ejercicio competencial y la puesta en valor de sus políticas públicas que en el caso de Andalucía significa el ámbito supranacional (Comisión Europea), estatal (AGE), regional (Junta de Andalucía) y local (diputación provincial, ayuntamientos y otros entes locales).

En el caso de Andalucía, esta profundización del diálogo y la concertación social se ha producido mediante distintas experiencias de negociación que se podrían sistematizar en dos grupos:

- a) Fruto de las experiencias de diálogo y concertación social a nivel regional, surgen otras experiencias en otro nivel territorial: la provincia y la ciudad. Concretamente en el ámbito provincial, se trata de acuerdos donde la unidad de negociación territorial se sitúa en la provincia. La negociación se establece entre la Diputación Provincial y la expresión provincial de los agentes económicos y sociales más representativos que también, proceden en su caso, a la firma del pacto o acuerdo. En el ámbito local con menor profusión hasta el momento, la unidad de negociación será el ayuntamiento y las manifestaciones locales de los agentes económicos y sociales, caso de que existan o , también, como reflejo de la gobernanza vertical jerárquica, la expresión provincial de los agentes económicos y sociales más representativos .

Cuadro L: Acuerdos de concertación social tripartita provincial en Andalucía

2001-2009

	Nombre	Fecha de la firma	Provincia	Actores/Firmantes
Provincias	I Acuerdo de Concertación por el empleo y el desarrollo socioeconómico de la provincia de Córdoba	21.03.2001	Córdoba	Presidente Diputación Presidente Confederación Empresarios de Córdoba Sec. Gral. CCOO Córdoba Sec. Gral. UGT Córdoba
	II Acuerdo de Concertación por el empleo y el desarrollo socioeconómico de la provincia de Córdoba	16.02.2004	Córdoba	Presidente Diputación Presidente Confederación Empresarios de Córdoba Sec. Gral. CCOO Córdoba Sec. Gral. UGT Córdoba
	III Acuerdo de Concertación por el empleo y el desarrollo socioeconómico de la provincia de Córdoba	05.03.2008	Córdoba	Presidente Diputación Presidente Confederación Empresarios de Córdoba Sec. Gral. CCOO Córdoba Sec. Gral. UGT Córdoba
	I Acuerdo para el desarrollo socioeconómico de Cádiz	11.05.2006	Cádiz	Presidente Diputación Presidente Confederación Empresarios de Cádiz Sec. Gral. CCOO Cádiz Sec. Gral. UGT Cádiz
	II Acuerdo para el desarrollo socioeconómico de Cádiz	15.03.2010	Cádiz	Presidente Diputación Presidente Confederación Empresarios de Cádiz Sec. Gral. CCOO Cádiz Sec. Gral. UGT Cádiz
	I Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo	14.10.2008	Sevilla	Presidente Diputación Presidente Confederación Empresarios de Sevilla Sec. Gral. CCOO Sevilla Sec. Gral. UGT Sevilla
	II Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo	05.10.2012	Sevilla	Presidente Diputación Presidente Confederación Empresarios de Sevilla Sec. Gral. CCOO Sevilla Sec. Gral. UGT Sevilla
	Acuerdo de responsabilidad social por la economía, la innovación y el empleo	11.02.2009	Málaga	Presidente Diputación Presidente Confederación Empresarios de Málaga Sec. Gral. CCOO Málaga Sec. Gral. UGT Málaga

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de los acuerdos firmados

- b) Un plano de negociación que bajo, el paraguas del proceso establecido en el ámbito regional de diálogo y concertación social, surge como expresión complementaria a la acción excluyente en la conformación de los agentes económicos y sociales negociadores y que se centra en el desarrollo de la

economía social. Se trata de los acuerdos sociales por la economía social que se producirán en el ámbito regional y en el ámbito provincial.

Cuadro LI: Relación de Pactos por la Economía Social 2002-2013

	Nombre	Fecha de la firma	Actores/Firmantes
Andalucía	I Pacto Andaluz por la Economía Social	8 de octubre de 2002	Junta de Andalucía/ Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico CEPES Andalucía/Presidente CCOO A/Sec. General UGT A/ Sec. General
	II Pacto Andaluz por la Economía Social	23 de octubre de 2006	Junta de Andalucía/Consejero de Innovación, Ciencia y Empresa CEPES Andalucía/Presidente CCOO A/ Sec. General UGT A/ Sec. General
	III Pacto Andaluz por la Economía Social	16 de noviembre de 2011	Junta de Andalucía /Consejero de Economía, Innovación y Ciencia CEPES A / Presidente CCOO A/ Sec. General UGT A / Sec. General
	Acuerdo por la Economía Social	17 de junio de 2013	Junta de Andalucía/ Consejero de Economía, Innovación , Ciencia y Empleo CEPES A/ Presidente CCOO A/ Sec. General UGT A/Sec. General
Provincias	I Pacto por la Economía Social para la Provincia de Córdoba	17 de junio de 2004	Diputación de Córdoba/Presidente CEPES A/ Presidente CCOO Córdoba/Sec. Provincial UGT Córdoba /Sec. Provincial
	I Pacto Provincial por la Economía Social de Jaén	21 de diciembre de 2005	Diputación de Jaén/Presidente CEPES A/ Presidente CCOO Jaén/Sec. Provincial UGT Jaén /Sec. Provincial
	II Pacto Provincial por la Economía Social de Córdoba	25 de julio de 2008	Diputación de Córdoba/Presidente CEPES A/ Presidente CCOO Córdoba/Sec. Provincial UGT Córdoba /Sec. Provincial
	I Pacto Provincial por la Economía Social de Málaga	18 de marzo de 2009	Diputación de Málaga/Presidente CEPES A/ Presidente CCOO Málaga/Sec. Provincial UGT Málaga/Sec. Provincial
	I Pacto Provincial por la Economía Social de Huelva	20 de octubre de 2009	Diputación de Huelva/Presidente CEPES A/ Presidente CCOO Huelva/Sec. Provincial UGT Huelva /Sec. Provincial
	II Pato por la Economía Social de Jaén	2 de octubre de 2010	Diputación de Jaén/Presidente CEPES A/ Presidente CCOO Jaén/Sec. Provincial UGT Jaén /Sec. Provincial

Ciudad	Pacto Local por la Economía Social de Sevilla	6 de julio de 2010	Ayuntamiento de Sevilla/ Alcalde y 1º Teniente de Alcalde CEPES A /Presidente CCOO Sevilla/Sec. Provincial UGT Sevilla/Sec. Provincial
---------------	---	--------------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de los acuerdos firmados.

1.5.2 Las experiencias provinciales: el caso de la provincia de Sevilla.

La primera década del siglo XXI ha sido muy prolífica en la producción de acuerdos de concertación social de ámbito provincial en Andalucía. Una expresión de la denominada “mesoconcertación” a nivel local que ha permitido, en la esfera tripartita, con el liderazgo de los agentes económicos y sociales más representativos (mediante la representación orgánica propia de este nivel territorial) y las diputaciones provinciales, la profundización y , cada vez mayor, generalización de esta herramienta de diálogo social.

La imposibilidad, a pesar de los intentos promovidos en las últimas expresiones de los ACSAs, de hacer llegar los acuerdos de concertación social de Andalucía a este ámbito provincial, mediante la participación de los sindicatos y patronal a este nivel territorial junto con las respectivas delegaciones provinciales de la Junta de Andalucía, ha sido un incentivo que ha promovido la búsqueda de otros ámbitos de diálogo social a nivel local. A ello hay que sumar el, cada vez, mayor convencimiento a la hora de promover un modelo de desarrollo local inclusivo, participativo y colaborativo.

Será la provincia de Córdoba quien, en 2001, iniciase la senda de la concertación provincial a la que posteriormente se le han ido sumando otros territorios como Cádiz, Sevilla o Málaga. Los ocho acuerdos suscritos, que conforman el total de pactos provinciales, alcanzados hasta la fecha, se recogen en el cuadro LI.

Aunque sería prolijo, y superaría el objetivo principal de este trabajo de investigación, el análisis y estudio de dichos acuerdos, se ha considerado necesario y conveniente dejar reflejo de los mismos mediante el estudio de la expresión alcanzado en una de las provincias afectas; en concreto los acuerdos suscritos en 2008 y 2012 en la provincia de Sevilla.

En Sevilla, los primeros intentos de negociación en el marco del diálogo social se producirán a mediados de la década de 2000.

Concretamente el Presidente de la Diputación de Sevilla trasladará de manera pública²⁵⁵, en el verano de 2005, el interés existente en la administración provincial por impulsar el proceso de concertación al considerar que *“La Diputación de Sevilla debe liderar un proceso de negociación para alcanzar la firma de un pacto que genere un proceso positivo y enriquecedor para toda la geografía provincial”*²⁵⁶

Incluso se perfilarían a modo de propuesta los temas y asuntos que podrían ser objeto de la negociación, si bien se señalaba, como no podría ser de otra manera, que todo quedaba sujeto al devenir futuro de la negociación tripartita que se pretendía iniciar con contactos bilaterales en septiembre de dicho año.

Al igual que ocurriese en el ámbito regional también en la provincia se producirán los problemas de la determinación de los interlocutores y agentes válidos para la negociación, surgiendo la cuestión de la economía social en la esfera empresarial y su representación.

Una cuestión que no será baladí, al provocar ciertos celos entre los interlocutores, llevando a la dilación del proceso, puesto que si bien en el primer trimestre de 2006 fue posible disponer de un borrador de acuerdo, muy centrado en la innovación y el turismo, las dificultades entre los interlocutores provocaron la imposibilidad de la firma del mismo.

Ante este intento de concertación social provincial fracasado, surgirá con mayor fuerza, si cabe, la nueva propuesta de acuerdo que logrará concretarse en 2008, en un momento económico y social totalmente diferente al de 2005.

Así el *“Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo de la provincia de Sevilla”* será suscrito el 14 de octubre de 2008 por el Presidente de la Diputación de Sevilla, el Presidente de la Confederación de Empresarios de Sevilla (CES) y por sendos Secretarios Generales de UGT y CCOO de Sevilla.

Un acuerdo para el que se anunciará²⁵⁷ la disponibilidad presupuestaria en inversiones de la Diputación en la cuantía de 700 millones, para los tres años de vigencia del pacto; aunque finalmente no habrá reflejo presupuestario de ningún tipo en el acuerdo suscrito.

²⁵⁵ <http://hemeroteca.sevilla.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/2005/08/17/021.html> (01.05.15)

²⁵⁶ *“Rodríguez Villalobos impulsará a primeros de septiembre el Acuerdo Social para la Innovación de la Provincia”*. Nota de Prensa. Gabinete de Comunicación e Imagen. Diputación de Sevilla. 16.08.2005

²⁵⁷ Diputación, sindicatos y CES firman el Acuerdo de Concertación Social 2008-2011 para afrontar la crisis. EUROPA PRESS. 14.10.08
<http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-sevilla-diputacion-sindicatos-ces-firman-acuerdo-concertacion-social-2008-2011-afrontar-crisis-20081014145728.html> (01.05.15)

La estructura del documento consta de una introducción, un texto expositivo y texto con doce acuerdos numerados. Una disposición pareja a la utilizada en otros textos de concertación provinciales y que toman como guía los textos de los ACSAs tripartitos andaluces.

En la parte introductoria, referida a la Estrategia de Competitividad de Andalucía (ECA 2007-2013), se hace mención a datos de Andalucía de manera que se pone de manifiesto la tendencia que ha presentado Andalucía a lo largo de los últimos diez años. Se referencia el comportamiento de la tasa de desempleo y el desafío del nuevo contexto económico caracterizado por una situación de crisis e incertidumbre relevante, con una caída del sector de la construcción.

Se pone en valor la política de diálogo social como herramienta para adoptar medidas conjuntas de ajuste y anticíclicas.

Tras esta entrada regional y con este contexto de transformación y decrecimiento se referencia la provincia de Sevilla mediante la caracterización del mercado de trabajo con datos de EPA, INEM y SAE. Se yerguen la temporalidad y la destrucción del empleo como caballos de batalla que hay que combatir.

Se especifica la orientación de los objetivos principales del Acuerdo: mantenimiento de puestos de trabajo, creación de empleo, actuaciones sobre la temporalidad y contribución a la recuperación económica.

Mediante una metodología inclusiva, cuestión relevante, que requiere de coordinación se pretende recuperar una estructura económica plural, diversa y competitiva que permita crear empleo estable y de calidad; mejorando los servicios públicos de la provincia y fomentando las iniciativas empresariales emprendedoras e innovadoras.

En el apartado del exponendo destaca cómo los firmantes caracterizan el acuerdo como

“elemento dinamizador de las iniciativas políticas que, eficientemente coordinadas y ejecutadas, logren alcanzar una máxima optimización de los resultados de las diferentes acciones que ejercen las instituciones públicas y los agentes económicos y sociales en la provincial de Sevilla”²⁵⁸

²⁵⁸ “Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo en la provincia de Sevilla 2008-2011”. Página 6.

Igualmente no podemos dejar de mencionar, cómo se refleja, la incorporación de una necesidad de buscar nuevos modelos de financiación de los Ayuntamientos²⁵⁹.

A continuación se reflejan en el cuadro LII, la caracterización del acuerdo relacionando los objetivos generales con las áreas temáticas. Para poder sistematizar la tipología de objetivos generales se ha considerado conveniente la identificación de los mismos vinculándolos a lo que se ha denominado “grupo”, que se subdivide en dos categorías: a) tejido empresarial y b) empleo y relaciones laborales (RR.LL.). También se ha fijado una tercera columna donde identificamos las áreas temáticas, que las hemos considerado asimiladas a los objetivos específicos que se identifican en el acuerdo.

Cuadro LII: Objetivos generales del Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo de la provincia de Sevilla 2008-2011

Objetivos generales	Grupo	Área temática Objetivo específico
1.Fomentar la creación de empleo de calidad	(B) Empleo y RR.LL	
2.Elevar el nivel de formación y cualificación profesional	(B) Empleo y RR.LL.	Formación y cualificación profesional
3.Impulsar la implantación de la innovación y las NTICs en las empresas	(A) Tejido empresarial	Economía, industria e innovación
4.Impulsar la dinamización económica, industrial y productiva socialmente responsable y medioambientalmente sostenible	(A)+(B) Tejido Empresarial Empleo y RR.LL.	Economía, industria e innovación Medioambiente y sostenibilidad en el empleo
5.Potenciar e impulsar las infraestructuras para la cohesión interterritorial y el desarrollo industrial	(A)+(B) Tejido Empresarial Empleo y RR.LL.	Medio Rural
6.Lucha contra la siniestralidad laboral	(B) Empleo y RR.LL.	Prevención de Riesgos Laborales
7.Apoyo, impulso y fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora	(A) Tejido empresarial	
8.Creación de cooperativas y nuevas formas de economía social	(A) Tejido empresarial	
9.Apoyo a la implantación del concepto de calidad en el empleo	(B) Empleo y RR.LL.	
10.Inserción laboral para grupos con especiales dificultades	(B) Empleo y RR.LL.	Igualdad en el empleo

Fuente: Elaboración propia

²⁵⁹ Fruto de la grave situación de los ayuntamientos, que con posterioridad se ha complicado aún más, en relación con la capacidad financiera de los entes locales y el difícil equilibrio del principio de autonomía financiera. Aunque conviene señalar que esta mención no tiene reflejo en ninguna línea estratégica, lo que viene a significar que se trata de una declaración de intenciones.

Clasificados los objetivos generales y vinculados al área temática correspondiente, procede establecer la relación de líneas estratégicas que se identifican con cada área temática al objeto de poder conocer el contenido del acuerdo.

Cuadro LIII: Áreas temáticas y líneas estratégicas. Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo en la provincia de Sevilla 2008-2011

Área Temática	Línea estratégica
Formación y cualificación profesional	<ul style="list-style-type: none"> ✓Análisis permanente de la oferta laboral en Sevilla ✓Impulsar la aplicación de las NTICs en la formación y orientación profesional facilitando acceso directo a la oferta ✓Impulso de programas de formación en prácticas en empresa con compromiso de contratación ✓Formación en NYEs ✓Implantación de equipo itinerante en información y orientación laboral así como en iniciativa empresarial en ámbito académico ✓Formación para trabajadores empleado, desempleados y para emprendedores ✓Creación de instrumento provincial de formación profesional como complemento coordinado de otras iniciativas ✓Creación de un centro integrado de formación profesional ✓Diseño de programa de formación para personas desfavorecidas
Economía, industria e innovación	<ul style="list-style-type: none"> ✓Modernización del tejido productivo ✓Hacer más atractiva la oferta de suelo industrial ✓Creación de portal web sobre recursos, incentivos y ayudas para la creación de empresas en la provincia ✓Fomento de herramientas para la mejora de la gestión empresarial y el aumento de la competitividad del tejido empresarial sevillano ✓Fomento de la innovación en ambiente competitivo para impulso de potencialidades locales ✓Creación de redes empresariales ✓Creación de una red provincial de alojamiento empresarial en parques industriales ✓Estudio sobre potencialidades de la industria ✓Promoción de la cooperación empresarial sevillana ✓Facilitar a las empresa el acceso a las NTICs ✓Impulsar las nuevas formas de ocio y tiempo libre ✓Promoción de centros de divulgación de la innovación y el conocimiento en zonas y parques empresariales ✓Impulsar la regularización de la economía sumergida ✓Implantación de sistemas de gestión integral ✓Dotar a los polígonos servicios que faciliten la conciliación de la vida familiar y laboral ✓Favorecer la implantación de la ayuda de Ley de la Dependencia

Medio Ambiente y sostenibilidad en el empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover la implantación de centrales fotovoltaicas o huertos solares ✓ Impulsar la instalación de centrales termosolares ✓ Plan estratégico para la implantación de parques eólicos en la Sierra Sur ✓ Apoyo a la iniciativa emprendedora para instalación de empresas dedicadas a fabricación de paneles solares ✓ Apoyo a la producción de biocombustible y biomasa forestal ✓ Sensibilización sobre la sostenibilidad en el desarrollo local ✓ Potenciar la fabricación de pellet para uso de chimeneas tecnológicas y calderas industriales de centros públicos
Medio Rural	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incremento de las líneas de inversión en infraestructuras agrarias para convergencia con la PAC ✓ Potenciación de Observatorio Agrario ✓ Desarrollo de herramientas de asistencia técnica ✓ Apoyo al mantenimiento de explotaciones agrarias existentes en la provincia ✓ Implementación de sistemas de cultivo y producción basados en agricultura ecológica ✓ Realización de estudios de impacto de cultivos agroenergéticos ✓ Impulsar la transformación de la materia prima en origen creando mayor valor ✓ Sensibilizar hacia el regadío ✓ Aumento de las inversiones en la prevención forestal y conraincendios ✓ Implementar las NTICs para que las nuevas tecnologías lleguen de manera más eficiente a las zonas rurales
Igualdad en el empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulsar el cumplimiento efectivo de la Ley de Igualdad entre hombre y mujeres ✓ Planes de formación específicos para mujeres con especial dificultad de inserción ✓ Impulsar las ayudas e incentivos para iniciativa emprendedora entre mujeres ✓ Fomentar la creación de asociaciones y redes profesionales específicas en materia de mujer trabajadora y emprendedora ✓ Incentivar a las empresas que llevan a cabo medidas de conciliación de la vida laboral y familiar ✓ Promover la conciliación para evitar la discriminación de la mujer, especialmente en el mundo rural
Prevención de Riesgos Laborales (PRL)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulsar acciones de sensibilización al objeto de contribuir a reducir la siniestralidad y difundir la normativa de la PRL ✓ Impulsar medidas que ayuden a la implantación de sistemas de prevención ✓ Formación en PRL para diferentes niveles ✓ Realización de estudios en materia preventiva en los sectores productivos con mayor siniestralidad ✓ Establecer colaboraciones con las universidades para el fomento de la investigación y la formación en PRL
Consejo Económico y Social de la Provincia de Sevilla	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sin definir el objeto, la estructura, composición y organizaciones representadas
Seguimiento, vigilancia, control y gestión	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación de órgano de gestión: <ul style="list-style-type: none"> ○ Dos representantes de la Diputación

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dos representantes de la CES ○ Un representante de UGT Sevilla ○ Un representante de CCOO Sevilla ✓ Tramitación y resolución de las solicitudes de adhesión al acuerdo planteadas por otras AA.PP.
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Acuerdo

Del análisis del texto podemos destacar:

- a) El periodo de vigencia del acuerdo, 2008-2011, expresa el interés de los firmantes por afectar todo el periodo restante hasta las siguientes elecciones municipales (2011) por el marco general del diálogo social y en concreto por el acuerdo de concertación social provincial. Un aspecto que se repite en los restantes acuerdos de concertación social de otras provincias.
- b) La conformación del sistema de planificación estratégico utilizado en el documento es equívoco. Se establecen los objetivos generales, las áreas temáticas (a modo de objetivos específicos) bajo las cuales se establecen las líneas estratégicas. La concreción de las medidas y actuaciones es difusa, cuanto menos y la precisión inexistente. Esta cuestión justifica, plenamente, la presencia posterior de un documento al que se denomina "*Plan de Actuaciones*", que será negociado y acordado con los firmantes. Una anomalía propia de este acuerdo que lo hace "*sui generis*".
- c) La totalidad de los objetivos establecidos se pueden agregar en sendos grupos: uno referido al tejido empresarial y otro al empleo y las relaciones laborales. Particularidad que explica la relevancia de estos asuntos como expresión del interés por promover medidas para su mejor desenvolvimiento en la provincia de Sevilla.
- d) De la relación de objetivos establecidos, el fomento de la creación de empleo de calidad (1), la creación de cooperativas y nuevas formas de economía social (8) y la inserción laboral para grupos con especiales dificultades (10) no tienen línea estratégica adscrita lo cual tiene una muy difícil justificación. Al no disponer de ningún tipo de desarrollo y quedarse en la esfera de los objetivos generales se puede considerar que la falta de contenido desactiva o inhabilita la materialización del mismo, pudiendo considerarse tan solo como meras declaraciones de intenciones.
- e) Los objetivos generales de elevación de la formación y cualificación profesional (2) junto con el impulso de la dinamización económica, industrial y productiva

socialmente responsable y medioambientalmente sostenible (4) presentan las líneas estratégicas adscritas más numerosas. Concretamente el objetivo (4) muestra 17 y el objetivo (2) presenta 9.

- f) Se establecen un total de 54 líneas estratégicas repartidas entre 6 áreas temáticas.
- g) En el Cuadro LIII, se observa como a cada área temática se le vinculan líneas estratégicas que pueden estar relacionadas con más de un área temática, lo que dificulta la sistematización y comprensión lógica de las interrelaciones.
- h) Es necesario poner de manifiesto cómo en el área temática de medio ambiente y sostenibilidad en el empleo se establecen un numeroso y complementario número de líneas centradas en el impulso de las energías renovables en la provincia.
- i) Se incorpora la constitución del Consejo Económico y Social de la Provincia de Sevilla como *“instrumento de comunicación permanente”* entre agentes económicos y sociales, ciudadanía y AA.PP. A fecha de cierre de este documento todavía no se ha constituido dicho órgano, no estando definido aún su conformación y tipología de representación.
- j) Se establece un punto de “nuevas adhesiones” que debe ser considerado muy relevante por diferente, enriquecedor, no excluyente y pluralista. Consecuencia de esta percepción, que promueve una vuelta de tuerca en la participación en el seno de la concertación social, se permite la adhesión al documento de ayuntamientos y otras administraciones públicas que deseen compartir la consecución de los objetivos planteados.
- k) Se fija un órgano de gestión, seguimiento, vigilancia y control de carácter tripartito, fijándose su composición pero al que no se le asigna periodicidad para las reuniones.
- l) Dicho órgano resolverá la adhesión de otras AA.PP. al acuerdo. Como hemos comentado con anterioridad se trata de una característica propia de este pacto.
- m) No se establece la elaboración de un informe final de ejecución o elaboración ni la realización de informes de seguimiento intermedio.
- n) No se referencia la evaluación como parte del proceso. Su inexistencia, en ninguna de las partes del texto, es de difícil explicación.

El segundo acuerdo de concertación social de la provincia de Sevilla, que volverá a denominarse “*Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo en la provincia de Sevilla.2012-2015*” fue suscrito el 5 de octubre de 2012 por el Presidente de la Diputación de Sevilla, el Presidente de la Confederación de Empresarios de Sevilla (CES) y por sendos Secretarios Generales de UGT y CCOO de Sevilla.

A pesar de no existir ningún informe final publicado, sobre la ejecución del primer acuerdo, impulsado por el órgano de gestión, existen referencias periodísticas en las que nos podemos basar a la hora de conocer la evaluación realizada por los firmantes. Una valoración que resulta de primer nivel ante la falta de informe final de ejecución. En este sentido cabe señalar cómo los firmantes, agentes económicos y sociales y la propia Diputación de Sevilla, consideran productivo y positivos los resultados obtenidos²⁶⁰, entre los que se señalan los efectos del Plan de Urgencia Municipal, la implantación y desarrollo de los distintos programas FEDER y FSE o la priorización de las inversiones en los presupuestos provinciales.

La justificación de una segunda edición del acuerdo de concertación viene razonada en base, no sólo a los resultados positivos que obligan a perseverar, sino al “*valor de la concertación*”, como herramienta para materializar el “*compromiso con el territorio*”, tal y como deja claro la parte social firmante.

En cuanto a la estructura que presenta el documento es parecida al anterior, si bien destaca la carencia de introducción en el documento. Un apartado que sirvió en el primer acuerdo para poner de manifiesto algunas características de la estructura productiva y del empleo de la provincia de Sevilla.

El segundo acuerdo presenta un exponendo y un texto articulado del acuerdo, donde destaca la presencia de los objetivos generales, el desarrollo de cuatro ejes estratégicos, la fijación de una Plan de Actuación para el desarrollo del acuerdo, la posibilidad de nuevas adhesiones (de manea similar a las existentes en el pacto anterior) y finalmente la presencia de un órgano de gestión con la función de seguimiento, vigilancia, control y gestión.

²⁶⁰“Villalobos apela al acuerdo, el diálogo y el trabajo como herramientas clave para salir de la crisis”Nota de prensa. Gabinete de Comunicación y Prensa. Diutación de Sevilla. 05.10.2012.
https://www.dipusevilla.es/galeriaFicheros/noticias/01-Presidencia/10052012_Nota_Acuerdo_Concertacixn.pdf
(01.05.15)

En el texto del exponendo se establecen como prioridades fundamentales sobre las que conformar el contenido de los ejes estratégicos la creación del empleo, el fomento de la innovación de las empresas y la optimización y eficacia de los recursos públicos.

Cuadro X: Objetivos generales y ejes estratégicos del Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo en la provincia de Sevilla.2012-2015

Cuadro LIV: Objetivos generales y ejes estratégicos del Acuerdo de Concertación Social por la economía social, la innovación y el empleo en la provincia de Sevilla, 2012-2015

Objetivos Generales	Ejes Estratégicos
Mejora de las condiciones de empleabilidad en igualdad de oportunidades	1.- Formación y Empleo
Mantenimiento del tejido empresarial	2.-Tejido productivo, desarrollo empresarial e innovación
Impulso de la dinamización económica, el tejido industrial, la diversificación industrial y la sostenibilidad social y medioambiental	2.-Tejido productivo, desarrollo empresarial e innovación
Potenciar la inversión en infraestructura como vehículo de cohesión interterritorial	2.-Tejido productivo, desarrollo empresarial e innovación 3.- Cohesión social y territorial
Consensuar y coordinar las políticas de desarrollo local y las inversiones de fondos europeos	3.- Cohesión social y territorial
Favorecer el desarrollo del medio rural mediante la innovación y el desarrollo de las NTICs	3.- Cohesión social y territorial
Impulso de políticas de cohesión social y territorial	1.- Formación y Empleo
Coordinación de las políticas activas de empleo así como elevar los niveles de formación y cualificación profesional	1.- Formación y Empleo
Defensa de los servicios públicos eficientes y de las políticas sociales	4.- Servicios públicos y AA.PP.
Defensa de los servicios públicos y coordinación de los entes territoriales. Racionalización en la utilización de os servicios públicos	4.- Servicios públicos y AA.PP.
Asegurar medidas para el cumplimiento de los compromisos laborales adquiridos en los municipios de la provincia de Sevilla	4.- Servicios públicos y AA.PP.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Acuerdo

A partir de ahí se establecen hasta 11 objetivos generales, con 4 líneas estratégicas en las que se engloban y que vienen a resultar ser muy semejantes a las que se establecieron como áreas temáticas en el acuerdo anterior. Bien es verdad que en esta ocasión se ha reducido el número, tanto en ejes estratégicos como en líneas estratégicas que cada uno de ellos lleva vinculados y que suma hasta un total de 47 líneas repartidas en los cuatro ejes.

Cuadro LV: Ejes y líneas estratégicas del Acuerdo de Concertación Social por la economía, la innovación y el empleo en la provincia de Sevilla, 2012-2015

Ejes Estratégicos	Líneas Estratégicas
Formación y empleo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis de la oferta laboral en la provincia ✓ Mejora de la empleabilidad de los desempleados a través de la formación ✓ Coordinación de los agentes dedicados a formación, orientación e intermediación ✓ Impulso de la cultura emprendedora orientada hacia el autoempleo en los programas formativos ✓ Potenciar los programas de prácticas en empresas ✓ Impulso de las NTICs en la formación ✓ Desarrollo de nuevas iniciativas sobre NYEs ✓ Formación continua del empresariado, el personal directivo y trabajadores ✓ Fomento de la cultura preventiva y de la salud laboral ✓ Desarrollo de campaña de divulgación sobre formación permanente de los trabajadores ✓ Acelerar programas de inversión con impacto en la creación de empleo ✓ Estudiar la posibilidad de incluir cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratación de la Diputación.
Tejido productivo, desarrollo empresarial e innovación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover la modernización del tejido productivo ✓ Creación de suelo industrial ✓ Facilitar el alojamiento empresarial en espacios de titularidad municipal para las iniciativas emprendedoras ✓ Consolidar los sectores estratégicos de la provincia: agroalimentario, aeronáutico, energías renovables y turismo ✓ Impulsar la cultura emprendedora y el autoempleo ✓ Estudio y apoyo de las potencialidades empresariales de la provincia ✓ Microcréditos destinados a proyectos emprendedores y autoempleo ✓ Creación de un catálogo de recursos sobre las iniciativas y estructuras de apoyo al emprendedor en la provincia de Sevilla ✓ Fomento de la mejora de la calidad de la gestión integral de las empresas ✓ Impulso de las redes empresariales sectoriales e intersectoriales ✓ Facilitar el acceso a las micropymes a las NTICs en procesos de producción y comercialización ✓ Impulsar la inversión en I+D+i y apoyo de iniciativas emprendedores en sectores estratégicos ✓ Programa de redes de inversores privados
Cohesión Territorial y Social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo de las políticas sociales en favor de la cohesión territorial especialmente dirigidas a la inserción laboral y social de colectivos con especiales dificultades ✓ Mantenimiento del nivel de gasto en políticas sociales en el presupuesto de la Diputación ✓ Mejora de los servicios públicos que permiten la conciliación de la vida laboral y familiar ✓ Promover la igualdad de género en el acceso al empleo ✓ Promover modelo de utilización racional, socialmente responsable y de equilibrio medioambiental ✓ Apoyo al desarrollo de actuaciones de impulso económico y laboral en el medio rural

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar el desarrollo de la competitividad del sector agrario, forestal y agroindustrial junto a la diversificación de las zonas rurales ✓ Fomentos de las NTICs a todos los niveles ✓ Desarrollo de actuaciones facilitadoras de apoyo financiero necesario para el abono de los salarios adeudados por las corporaciones locales a sus empleados ✓ Fomentar la formación del tejido empresarial en las relaciones contractuales con las administraciones públicas ✓ Fomento del acceso de la población a la vivienda, en régimen de alquiler o en propiedad mediante la disponibilidad de suelo
Servicios públicos y administración pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar el acceso de la ciudadanía a la administración telemática ✓ Racionalización de los entes territoriales para una mejor optimización de los recursos ✓ Impulsar la lucha contra la economía sumergida ✓ Mejora de saneamientos y dotación de depuración de aguas ✓ Reducción de residuos y emisiones contaminantes ✓ Potenciación del uso y consumo de las energías renovables y aplicación de medidas de ahorro energético
Seguimiento, vigilancia, control y gestión	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación de órgano de gestión: <ul style="list-style-type: none"> ○ Dos representantes de la Diputación ○ Dos representantes de la CES ○ Un representante de UGT Sevilla ○ Un representante de CCOO Sevilla ✓ Tramitación y resolución de las solicitudes de adhesión al acuerdo planteadas por otras AA.PP.

Fuente: Elaboración propia

Del análisis del texto podemos destacar:

- a) El periodo de vigencia del pacto, al igual que el primero, finaliza antes del nuevo proceso electoral, fijándose el intervalo en el ciclo 2012-2015.
- b) No se establece ninguna referencia escrita en el texto del acuerdo al anterior acuerdo, lo que llama la atención al no disponer de ningún anclaje sobre la bondad de su ejecución, elemento que justificaría, al menos en parte, esta nueva edición.
- c) Los objetivos generales establecidos son muy parejos a los existentes en el anterior pacto, si bien resaltan por novedosos la referenciación a los proyectos financiados con fondos estructurales así como la racionalización de los recursos públicos o el cumplimiento de los compromisos de pago de los ayuntamientos de la provincia con sus trabajadores.
- d) La lógica que presenta el documento en su ámbito planificador revela una mejor formalización al determinar la secuencia entre objetivos generales, ejes estratégicos y líneas estratégicas, lo que enraíza de manera eficiente en la lógica planificadora

- e) Se reduce el número de ejes estratégicos, antes identificados como áreas temáticas, incluyéndose un nuevo eje : Servicios públicos y AA.PP.
- f) El número total de líneas estratégicas también se reducen pasando a ser 45, de las cuales un número relevante de ellas se repiten nuevamente en este acuerdo casi en su literalidad.
- g) Mientras que en el anterior acuerdo se dejaron entrever ciertas actuaciones que se vinculaban a la esfera administrativa de los ayuntamientos, en este nuevo acuerdo se propone una línea estratégica específica sobre servicios públicos y AA.PP lo que debe considerarse como reflejo de la importancia de la misma.
- h) Poner de manifiesto que la estrategia de concertación social no ha tenido reflejo en el discurso de toma de posesión del Presidente de la Diputación de Sevilla en 2011. Ya había puesto en marcha un acuerdo y sus resultados y evaluación, caso de haber sido pública, podrían justificar su referenciación.

Antes de finalizar este apartado sobre la experiencia de la concertación provincial en la provincia de Sevilla es conveniente hacer mención a cómo en las memorias presupuestarias aprobadas como documento anejo al presupuesto de la Diputación de Sevilla, en las anualidades afectas por los periodos de vigencia del acuerdo, no existe reflejo de las acciones o programas vinculados a sendos acuerdos de concertación social.

Una particularidad que se justifica al comprobar que es la sociedad instrumental de la Diputación de Sevilla PRODETUR (Promoción del Desarrollo Económico y del Turismo de la provincia de Sevilla) quien muestra en sus memoria presupuestarias las referencias a los distintos programas y actuaciones que devienen del Plan de Actuación que en sendos acuerdos han desarrollado el contenido de los acuerdos.

A pesar de lo cual, y en la misma línea que en las memorias presupuestarias de la Diputación, en las memorias presupuestarias de PRODETUR no se menciona el Acuerdo de Concertación Provincial por ninguna parte, lo que expresa, en cierta medida, la falta de interiorización del proceso de diálogo social por los firmantes. Uno por no reflejarlo y el resto por no exigir su referencia.

A modo de ejemplo exponemos a continuación las actuaciones que han sido aludidas en las memorias presupuestarias de PRODETUR en los años 2009, 2010 y 2011 como expresión del primer Acuerdo de Concertación Social de la Provincia de Sevilla, 2008-2011.

Cuadro LVI: Relación de medidas del Acuerdo de Concertación Social provincial de Sevilla 2009-2011 con memorias presupuestarias de PRODETUR

2009	2010	2011
Apoyo a los instrumentos de Desarrollo Local		
<ul style="list-style-type: none"> -Red de entidades territoriales -Red de agencias de Desarrollo Local -Fomento y colaboración turística de Ayuntamientos y sector turístico -ALPES (Agentes locales de promoción y empleo) -Plan de Formación en Innovación: -Apoyo a la infraestructuras para el desarrollo económico (Turismo) 	<ul style="list-style-type: none"> -Red de entidades territoriales -Red de agencias de Desarrollo Local -ALPES -Análisis en materia de desarrollo local -Plan de Formación en Innovación: -Apoyo a la infraestructuras para el desarrollo económico (Turismo) -Plan de formación para el empleo: Proempleo III Simulación de empresas 	<ul style="list-style-type: none"> -Red de agencias de Desarrollo Local -ALPES -Análisis en materia de desarrollo local -Plan de Formación en Innovación: -Apoyo a la infraestructuras para el desarrollo económico (Turismo) -Plan de formación para el empleo: Proempleo III Simulación de empresas
Impulso de la eficiencia energética y de la sostenibilidad		
<ul style="list-style-type: none"> -Plan energético provincial -Plan de Ahorro y eficiencia energética -Plan de generación de energía -Plan de energía y movilidad Web de la Agencia Provincial de la Energía 	<ul style="list-style-type: none"> -Plan de Ahorro y eficiencia energética -Plan de energías renovables y generación eficiente -Sensibilización en movilidad 	<ul style="list-style-type: none"> -Plan de Ahorro y eficiencia energética -Plan de energías renovables y generación eficiente
Promoción de la provincia		
<ul style="list-style-type: none"> -Muestra de la Provincia de Sevilla -Plan de promoción y comercialización turística -Programas Turísticos 	<ul style="list-style-type: none"> - Muestra de la Provincia de Sevilla -Eventos temáticos en el patio de la Diputación -Plan de promoción y comercialización turística - Programas Turísticos 	<ul style="list-style-type: none"> -Muestra de la Provincia de Sevilla - Eventos temáticos en el patio de la Diputación -Plan de promoción y comercialización turística - Programas Turísticos
Promoción de la innovación y del conocimiento		
<ul style="list-style-type: none"> -Observatorio andaluz del empleo agrario -Observatorio tecnológico -Plan de calidad y asistencia técnica 	<ul style="list-style-type: none"> -Observatorio andaluz del empleo agrario -Observatorio tecnológico -Plan de calidad y asistencia técnica -Agente del conocimiento tecnológico acreditado 	<ul style="list-style-type: none"> -Actuaciones en el ámbito agroindustrial -Plan de dinamización de la TDT
Modernización y mejora del tejido empresarial		
<ul style="list-style-type: none"> -Programa de apoyo a las empresas -Formación: Emprendedores y empresarios Desempleados Proempleo III Simulación de empresas (inserción laboral) -Programa Praxis 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de apoyo a las empresas -Formación: Emprendedores y empresarios Desempleados -Programa Praxis -Aplicainnovación: programa de sensibilización en innovación y creatividad -Plan de actuaciones de agente del conocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de apoyo a las empresas -Formación: Emprendedores y empresarios Desempleados -Programa Praxis: praxis agroindustrial y praxis-incentiva -Programa Pyme Sevilla -Cooperación empresarial -Plan dinamización del sector agroindustrial
Captación de recursos y participación en redes		

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias presupuestarias de PRODETUR 2009,2010,2011

1.5.3. La concertación social y los Pactos por la Economía Social

Como hemos podido comprobar en las referencias realizadas sobre la economía social²⁶¹ cuando se ha ido desgranando la concertación social tripartita en Andalucía (Capítulo 4) desde el inicio del proceso, la visión y los planteamientos promovidos por el gobierno y los agentes económicos y sociales han sido, cuando menos distantes, llegando a momentos de gran beligerancia.

Las entidades de economía social son una fórmula complementaria al modo de hacer empresa tradicional en el que la acción empresarial y la acción social convergen en equidad permitiendo el alineamiento con un emprendimiento generador de empleo sostenible y de calidad.

La realidad española de la economía social en la década de los noventa (Monzón & Barea, 1994), venía a corroborar el cada vez mayor peso económico y social que tenía el sector, a lo que debía sumarse una caracterización definitoria y propia de este modelo empresarial (con valores como el beneficio a largo plazo, la primacía de las personas sobre el capital y el respeto por el entorno)²⁶² que el gobierno de la Junta de Andalucía consideraba que era necesario promover y fomentar dándole cabida y participación en el proceso de concertación social.

Un proceso de impulso económico e institucional del “*tercer sector*” al que no era ajeno el procedimiento de conformación de la UEM, al considerarse desde las instituciones europeas que en el caso de la economía social se aunaban crecimiento económico, generación de empleo y promoción de la cohesión social y territorial.

Tal y como escribía, en 2003, Castro Sanz, Presidente de CEPES España, la Economía Social ha respondido: a) al problema del empleo, b) al fomento de la capacidad emprendedora y empresarial, c) a la cohesión e inserción social, d) a las nuevas necesidades sociales y e) al impulso de la “*otra globalización*”.

²⁶¹ La definición que el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la economía pública, social y cooperativa de España, CERIEC-España, propone como definición de la economía social: “*conjunto de empresas privadas creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando, y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también incluye a las instituciones sin fines de lucro que son productores no de mercado privados, no controlados por las administraciones públicas y que producen servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares, procediendo sus recursos principales de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad*”. De manera que se sistematiza la realidad del sector en dos niveles: a) subsector de mercado y b) subsector de no mercado

²⁶² Recogidas en las Conclusiones de la Conferencia Europea de la Economía Social, celebrada los días 6 y 7 de mayo de 2010, en Toledo. España.

Una perspectiva que se ha intensificado con el transcurso del tiempo y que ha tenido un punto de inflexión con la aprobación por el Parlamento Europeo, el 19 de febrero de 2009, del “Informe sobre Economía Social” elaborado por la parlamentaria Patrizia Toia , conocido como “Informe Toia” (Toia, 2009) donde se subraya

“que la economía social, al conjugar rentabilidad y solidaridad, desempeña un papel esencial en la economía europea al permitir la creación de empleos de calidad, el refuerzo de la cohesión social, económica y territorial, la generación de capital social, el fomento de la ciudadanía activa y la solidaridad, junto con un tipo de economía con valores democráticos que sitúa a la persona en el lugar preferente, además de apoyar el fomento del desarrollo sostenible y de la innovación social, medioambiental y tecnológica” (pág.6).

En él se reconoce la Economía Social como actor empresarial en la Unión Europea se reclama su reconocimiento jurídico, su consideración de interlocutor social, y se advierte de la necesidad de que la economía social tenga mayor visibilidad.

Todo un estímulo para sus representantes que se ha puesto de manifiesto en la denominada “Declaración de Estrasburgo”²⁶³ de impulso europeo de la Economía Social, en enero de 2014, y cuyos efectos han quedado patentes en las Conclusiones de la Conferencia Europea de la Economía Social, que bajo el título: “Liberar el potencial de la Economía Social para el crecimiento de la UE: la Estrategia de Roma”²⁶⁴, se ha celebrado los días 17 y 18 de noviembre de 2014 en Roma y que les ha llevado a exigir un Plan de Acción, especial, para la Economía Social en la UE.

En el ámbito específico del diálogo social a nivel europeo, en un Informe encargado por el Comité Económico y Social Europeo en 2012, y denominado “La Economía Social en la UE”²⁶⁵, el planteamiento que se realiza asume que si bien la inclusión de la Economía Social en el diálogo social es un desafío de “gran calado”, su importante liderazgo en la sociedad civil, su vertebración del tejido productivo y su contribución al desarrollo de la democracia participativa , así como una nueva realidad que nos aleja del paradigma tradicional empleador-empleado exige un reconocimiento de la Economía Social como interlocutor social. Hoy en día, la realidad económica es más compleja, plural y abierta, y

²⁶³ http://ec.europa.eu/internal_market/conferences/2014/0116-social-entrepreneurs/docs/strasbourg-declaration_es.pdf (15.06.15)

²⁶⁴ http://www.faecta.coop/publica/conclusiones_conferencia_es_roma_nov2014.pdf (15.06.15)

²⁶⁵ Comité Económico y Social de Europa. (2012). Informe La Economía Social en la UE elaborado por CIRIEC <http://www.cepes.es/documentacion=DOCUMENTACION-PUBLICA.Estudios-de-Economia-Social.Estudio-CIRIEC-la-Economia-Social-en-Europa-2012> (15.06.15)

su caracterización obliga a que en el diálogo social que se establezca se reconozca a la diversidad plural de agentes afectados.

A todo ello, hay que sumarle el reconocimiento explícito de su comportamiento como dique de contención contra la destrucción del tejido productivo y el empleo, en este último periodo de crisis económica, tal y como se ha puesto de manifiesto en la Conferencia Internacional, celebrada el 4 de diciembre de 2014, en la sede del CES del Reino de España, bajo el título: *“La empresa social como agente de la Economía Social. La futura agenda de las Instituciones Europeas”*, donde la Subdirectora General de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las empresas, Dña. Esther Pérez Quintana²⁶⁶, lo ha puesto en valor, resaltando:

- a. La mayor resistencia durante la crisis económica por su flexibilidad y capacidad de adaptación ante los cambios
- b. Por su compromiso con la comunidad
- c. Efecto refugio
- d. Generación de empleo estable y de calidad
- e. Mayor orientación hacia sectores poblacionales más castigados, convirtiéndose en factor clave de cohesión social

Por otra parte, los sindicatos mayoritarios andaluces, UGT y CCOO²⁶⁷, salvo momentos puntuales²⁶⁸, también han considerado beneficiosa²⁶⁹ su presencia, toda vez que además de concretar un contrapoder a la monolítica presencia de la CEA como representante *“universal”* de la patronal en Andalucía, también resultaba de difícil explicación dejar al margen del proceso negociador un sector relevante y estratégico en términos de empleo²⁷⁰.

Frente a este hecho la posición de la CEA siempre ha quedado meridianamente clara: se trata de un problema de legitimación²⁷¹ de los agentes, de acreditación; un discurso que

²⁶⁶ <http://www.cepes.es/Documentacion> (15.06.15)

²⁶⁷ CCOO se compromete a defender el papel de la economía social en Andalucía. EL PAIS. 18.09.98
http://elpais.com/diario/1998/09/18/andalucia/906070940_850215.html (15.06.15)

²⁶⁸ CEPES critica que la CEA se niegue a ampliar la concertación. EL PAIS. 20.03.04.
http://elpais.com/diario/2004/03/20/andalucia/1079738539_850215.html (15.06.15)

²⁶⁹ Así lo referenciaban en sus distintos programas congresuales y en numerosos documentos, entre otros motivos justificándolo incluso al compartir un origen y nacimiento histórico común: el movimiento cooperativista surge de la necesidad de autoproducción de los trabajadores, haciendo coincidir capital y trabajo, en un intento de autoprotección frente a los negativos efectos de la revolución industrial.

²⁷⁰ Los representantes de la Economía Social han llevado a gala como se trata de un sector que mantiene el empleo en épocas de crisis

²⁷¹ La CEA se resiste a ampliar el acuerdo de concertación a la economía social. EL PAIS. 12.03.14
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/12/andalucia/1394651928_137806.html (15.06.15)

se ha mantenido por parte de los distintos presidentes de la organización²⁷² y que se ha argüido en base al artículo 7 de la Constitución Española: *“los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”*

Y en su desarrollo normativo, especialmente en lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores

Pero además del necesario reconocimiento legítimo de representatividad, la CEA ha ido adaptando sus argumentos para explicitar su oposición, pasando de una negativa frontal puesta de manifiesto por Santiago Herrero, Presidente de la CEA, al tratar de justificar la imposibilidad de diferenciar a la economía social de otro tipo de actividad económica empresarial *“No hay economía social que enfrentar a una economía de otro tipo, sino empresas competitivas y eficientes con distintas fórmulas jurídicas o estructuras de capital diferentes. Lo que hace social a una empresa es la creación de empleo”* (CEA, 2005) a la no exclusión de la economía social en sus filas, toda vez que se argumenta que la CEA también la conforman cooperativas o autónomos.

La última visión mantenida a este respecto²⁷³, para el caso de la CEA, es que no niegan el derecho de la Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-A) a promover y seguir firmando pactos por la economía social, en defensa y fomento del sector, si bien, en ningún caso les habilita a dar el salto a la denominada *“concertación social de mayores”*. Sí a un pacto específico, pero no a cualquier intento de ampliar la concertación social tripartita, donde se reconozca a CEPES-A como reflejo de la patronal.

Ante estos posicionamientos de parte, los representantes de la economía social, tanto a nivel europeo, como nacional y regional siempre han enarbolado la bandera de la inclusión, requiriendo una progresiva articulación de su participación en los procesos de diálogo social, de manera que conformase una *“tercera pata”* en la interlocución social, junto a sindicatos y asociaciones patronales. Se ha mantenido una estrategia que lograse

²⁷² Manuel Otero Luna, Manuel Álvarez Colunga, Santiago Herrero León y Javier González de Lara y Sarria. La CEA no es partidaria de ampliar la Concertación y no ve favorable la creación de un banco público andaluz. Europa Press. 12.03.14

<http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-cea-no-partidaria-ampliar-concertacion-no-ve-favorable-creacion-banco-publico-andaluz-20140312174737.html> (15.06.15)

²⁷³ La CEA no es partidaria de ampliar la Concertación y no ve favorable la creación de un banco público andaluz. Europa Press. 12.03.14

<http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-cea-no-partidaria-ampliar-concertacion-no-ve-favorable-creacion-banco-publico-andaluz-20140312174737.html> (15.06.15)

el expreso reconocimiento de la Economía Social como interlocutor en el diálogo social, en condiciones formalmente equivalentes a las de los trabajadores y a las de otras asociaciones empresariales

La interpretación restrictiva del artículo 7 de la C.E, a saber: interpretar el concepto “*asociaciones empresariales*” como limitado a las “*patronales*”, deja fuera del ámbito de la negociación colectiva a las organizaciones asentadas en el acceso de los trabajadores a la propiedad de la empresa.

Posición poco razonable, puesto que “*Dado el peso significativo y progresivo que la Economía Social tiene en la realidad económica actual, tal interpretación restrictiva no solo carece de soporte literal y formal en la Constitución, sino también de cualquier lógica sistemática o sociológica*” (Catania & Celaya, 2003, pág. 126).

Un paso muy relevante hacia dicha normalización, y que venía a dar respuesta a una larga reivindicación del sector, que requería superar la Ley de Cooperativas²⁷⁴, ha sido, para España, la promulgación de la *Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social*²⁷⁵ y el mantenimiento de un espacio propio de interlocución, en este caso con el Gobierno de España, a través del Consejo para el Fomento de la Economía Social.

En el caso de Andalucía, la primera Ley de Cooperativas se aprobó en 1985, modificándose posteriormente en 1999 y 2002. En la segunda década del siglo XXI, se ha promulgado la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. Una nueva ley que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico de las sociedades cooperativas andaluzas, así como el de las federaciones y asociaciones en las que se integran. Todo ello siguiendo los principios generales que informan la constitución y funcionamiento de las sociedades cooperativas andaluzas (Herrera, 2014). También hay que referenciar, la Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo y la consiguiente fijación del Plan Andaluz del Trabajo Autónomo

Pero sin lugar a dudas, en Andalucía, a lo largo del periodo analizado ha existido una experiencia relevante, el diálogo y la concertación social en el ámbito de la economía

²⁷⁴ Fruto del desarrollo de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, se crea el Consejo para el Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social, y que fue desarrollado por el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Consejo. Este Consejo, por lo tanto, se configura como la institución que dota de visibilidad al conjunto de entidades de la economía social.

²⁷⁵ BOE nº 76, de 30 de marzo de 2011, páginas: 33023-33033.

En el artículo 7.3 de esta ley se hace mención expresa al reconocimiento de los agentes de representación de la economía social como interlocutor social y en el artículo 7.4 se referencia la participación institucional en el ámbito de las comunidades autónomas; de lo que se deduce la existencia de una obligación de carácter institucional que establece la necesaria participación de los agentes de la economía social

social, que a pesar de las dificultades comentadas se ha mantenido en el tiempo desde 2002; aunque será 1998, el año en que se reivindicara, por CEPES-A²⁷⁶ por primera vez, el derecho a formar parte de la concertación social en Andalucía²⁷⁷.

Fuera del ámbito estricto de la concertación social tripartita, a pesar de que su origen se encuentre en la misma²⁷⁸, la aprobación de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, el Consejo Económico y Social de Andalucía (CES de Andalucía) se debe considerar un renovado impulso para las intenciones de participación institucional en uno de los foros por excelencia del diálogo social. La presencia de representantes del sector de la economía social en el grupo tercero del Consejo Económico y Social de Andalucía, permitirá el inicio de una participación y trabajo institucionalizado con otros agentes: grupo I (sindicatos más representativos), grupos II (asociación empresarial más representativa) y grupo III (asociaciones de consumidores y usuarios, universidades andaluzas, corporaciones locales y expertos designados por el Gobierno de la Junta de Andalucía).

A este elemento habrá que sumarle el insustituible papel que jugará la Junta de Andalucía, concretamente la Dirección General de la Economía Social, adscrita a la Consejería con competencias de trabajo y/o empleo, y que en las últimas legislaturas también ha incluido en su nombre a los autónomos con el principal objetivo de fomentar, visualizar, vertebrar y hacer crecer al sector de la economía social. Así, la administración andaluza, ha auspiciado un compromiso con el sector que se ha materializado mediante las distintas órdenes de fomento de la economía social, el patrocinio de su participación institucional, el estímulo recibido para su modernización y el afianzamiento de sus organizaciones representativas, el respaldo presupuestario, así como su incorporación en un modelo propio de concertación social.

Unos impulsos, dentro de una envolvente general europea que todavía trataba de encajar la economía social en los procesos de diálogo y concertación social²⁷⁹, que permitieron, en el año 2002, la firma del Pacto Andaluz por la Economía Social, que se pondrá en valor en los siguientes términos, por parte del, entonces, Presidente de CEPES España:

²⁷⁶ La Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-A) se crea en 1993.

²⁷⁷ Las cooperativas exigen formar parte del pacto andaluz por el empleo.13.05.1998
http://elpais.com/diario/1998/05/13/andalucia/895011735_850215.html (15.06.15)

²⁷⁸ En el Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía suscrito en 1993.

²⁷⁹ La problemática general a la que se enfrenta la Economía Social a la hora de impulsar los procesos de concertación social en el territorio, a nivel regional y local, son: a) la falta de apoyo de las administraciones, b) la oposición a la entrada de nuevos actores y c) la debilidad del entramado organizativo del movimiento cooperativo (como punta de lanza de todo el colectivo)

“Esta tendencia la quiebra Andalucía, afortunadamente. Es el único sitio de toda la Unión Europea donde se ha firmado un “Pacto por la Economía Social”, entre los sindicatos más representativos (CCOO y UGT), el Gobierno Andaluz y CEPES-A, por el que se reconoce a la Economía Social como un agente económico más, con personalidad propia y, por tanto, con derecho a estar presente en todas las mesas de diálogo social. La reacción de la patronal andaluza ha sido de rechazo frontal” (Castro (de), 2003, pág. 56).

Y es que, el Pacto por la Economía Social, suscrito el 8 de octubre de 2002, en Sevilla, por el Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico, el Presidente de CEPES-A, el Secretario General de CCOO Andalucía y el Secretario General de UGT Andalucía, reconocía a las partes representativas de los agentes económicos y sociales en los mismos términos que lo hacía en los acuerdos de concertación social firmados con anterioridad con la patronal andaluza (CEA)²⁸⁰.

Cuadro LVII: Pactos andaluces por la Economía Social 2002-2015

Nombre	Fecha de firma	Periodo de vigencia	Firmantes
I PACTO ANDALUZ POR LA ECONOMIA SOCIAL (I PAES)	8 de octubre de 2002	2002-2004	Junta de Andalucía/ Consejero de Empleo y Desarrollo Tecnológico CEPES Andalucía/Presidente CCOO A/Sec. General UGT A/ Sec. General
II PACTO ANDALUZ POR LA ECONOMIA SOCIAL (II PAES)	23 de octubre de 2006	2006-2010	Junta de Andalucía/Consejero de Innovación, Ciencia y Empresa CEPES Andalucía/Presidente CCOO A/ Sec. General UGT A/ Sec. General
III PACTO ANDALUZ POR LA ECONOMIA SOCIAL 2011- 2015 (III PAES)	16 de noviembre de 2011	2011- 2015	Junta de Andalucía /Consejero de Economía, Innovación y Ciencia CEPES A / Presidente CCOO A/ Sec. General UGT A / Sec. General

Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos

Mientras que para los sindicatos andaluces la aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical no generaba problema, la utilización de lo establecido en la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto

²⁸⁰ En este sentido es necesario reflejar que sólo a partir del IV ACSA es cuando se incorpora en el exponiendo de los acuerdos las referencias normativas de la condición de agentes económicos y sociales más representativos (1999) coincidiendo con la estrategia reivindicadora de otras organizaciones, como CEPES-A, que muestran su interés por participar del diálogo social y la concertación.

de los Trabajadores, para las organizaciones empresariales, concretamente la CEA, no tenía cabida. Bien es cierto, que en ningún caso se le otorga la condición de *“máxima representatividad”*.

Pero, a pesar de la relevancia, el hito²⁸¹ que este Pacto supuso para la Economía Social, al reconocerse, por la vía de los hechos, un status jurídico que le acreditaba su consideración como agente económico y social representativo, dentro de la esfera empresarial para el sector terciario, las diferencias con la otra expresión, ya en aquel momento clásica, fueron tanto formales como de fondo.

En primer lugar, no debemos pasar por alto quien es el representante de la Junta de Andalucía que firma el acuerdo. No se trata del Presidente, sino del Consejero del ramo. Un hecho relevante y que sitúa, para la Junta de Andalucía, en un segundo escalón este tipo de pactos. Este hecho se traduce en los diferentes pactos y con expresiones diversas, que oscilan entre *“actuando como testigo de honor”*, para el I Pacto, y *“en presencia de”*, para los dos restantes.

En segundo lugar, y como veremos más adelante al analizar las medidas de los distintos pactos, el sesgo sectorial impregna, desde el principio hasta el final, los tres acuerdos suscritos. Un elemento discriminador de primer orden, toda vez que se tratan asuntos muy vinculados al sector de la economía social, sus distintas expresiones y formas jurídicas, distintos subsectores, siendo, la principal misión del pacto la promoción y el impulso del sector, al ser considerado un factor determinante para el desarrollo económico y social en Andalucía.

La expresión reiterada que se incorpora en el texto de los dos primeros pactos, en el primer apartado del exponendo, establece que los firmantes tienen *“la firme voluntad de contribuir al desarrollo económico y social de Andalucía mediante el fomento y consolidación de la Economía Social como sector estratégico de la economía andaluza creador de empresas y empleo de calidad”*

Que con modificaciones también se incorpora en el texto del tercer pacto con el siguiente tenor literal: *“la firme voluntad de contribuir al desarrollo económico, social y laboral de Andalucía, mediante el fomento de una economía social vertebrada y unida, generadora de empresas y empleo de calidad, innovadora, competitiva y emprendedora,*

²⁸¹ En 2004 se celebrará en Sevilla, el Congreso Internacional sobre Diálogo Social, organizado por CEPES-A, cuyo eje central será el PAES, contando con la participación de 400 compromisarios de 24 países, para dar a conocer, a nivel mundial, la que hasta aquel momento era la primera y única experiencia.

comprometida con el desarrollo local, rural y de la cohesión social, e impulsora de valores y principios de responsabilidad social, solidaridad, participación, democracia, sostenibilidad e igualdad de género”

Ello viene a reflejar una asimetría de origen que se produce en esta expresión de diálogo y concertación social vinculada al sector terciario y que lo conforma como un marco de concertación social paralelo al ya existente en Andalucía.

En tercer lugar, la inexistencia de precedente alguno²⁸² circunscrito a la firma de un acuerdo de concertación social en materia económica y social entre una organización empresarial de Economía Social, una administración territorial y los sindicatos más representativos en ningún ámbito, tanto nacional como europeo o mundial, lo cual lo hacía único.

El Pacto por la Economía Social, en el capítulo de *“Introducción y antecedentes”* reconoce que el principal reto al que se enfrenta la sociedad andaluza debe ser la creación de puestos de trabajo estables, para lo cual es requisito poder coordinar la acción de los agentes económicos y sociales en el común objetivo de desarrollar una estructura económica moderna y eficaz.

Reconoce igualmente que se trata de un marco de concertación social diferente al ya existente, aunque no fija el nivel o la graduación entre ambos²⁸³ y se reconoce el papel, legitimándose, aglutinador de la Confederación mayoritaria de la Economía Social en la vertebración del sector.

Además de reconocer su labor en la génesis del autoempleo e identificar los valores que identifican la Economía Social: participación, democracia, trabajo sobre capital, solidaridad, autogestión, se señala la necesidad de mejorar la competitividad de este tipo de empresas y se desgranar algunas de sus bondades sobre el territorio.

Finalmente, se facilitan una serie de datos económicos y de empleo, *“dentro de la Economía Social existen en Andalucía 8.091 empresas, cooperativas y sociedades laborales, 500.000 socios y unos 70.000 empleos directos, facturando un 14% del PIB andaluz. A ello hay que añadir unos 200.000 autónomos”* a modo de instantánea fotográfica, fechada a 31 de diciembre de 2000, que junto con la mención del porcentaje

²⁸² Cepes-A, diálogo y concertación social desde la Economía Social. Los PAES. ESinforma. Periódico digital de la Economía Social.04.10.13

<http://www.esinforma.es/index.php/cepes-andalucia/la-confederacion/3841-cepes-a-dialogo-y-concertacion-social-desde-la-economia-social-los-paes-capitulo-2.html> (15.06.15)

²⁸³ Será su desarrollo posterior, así como la interacción entre los firmantes lo que venga a determinar la percepción, nivelación y clasificación.

	Programa Escuelas de empresas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico (PLADIT) +Propiciar el contacto con las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI)
Creación de empleo estable y de calidad	<p>Formación emprendedora y economía social en la formación profesional y la enseñanza</p> <p>Red de Agencias para la Economía Social (RAES)</p> <p>Fomento del autoempleo y del empleo por cuenta ajena</p> <p>Relaciones laborales y condiciones de trabajo</p>	<p>+Centro de formación permanente de la economía social</p> <p>+Planes formativos específicos en formación reglada y formación profesional</p> <p>+Conveniar prácticas profesionales y realización de proyectos integrados en empresas de economía social</p> <p>+Desarrollar planes experimentales de empleo en colaboración con el Programa Escuela de Empresas y la Red de Agencias de Economía Social</p> <p>+Proyectos de experiencia profesional para jóvenes</p> <p>+Mejora de la formación de socios trabajadores</p> <p>+Fomento de los planes de Formación de las empresas de economía social</p> <p>+Impulso de los planes de formación profesional ocupacional y específicos</p> <p>+Jornadas de formación y difusión</p> <p>+Cursos de formación en técnicas empresariales de gestión</p> <p>+Cursos de actualización profesional</p> <p>+Puesta en marcha de programas de inserción profesional en el sector</p> <p>+Desarrollo de las red RAES, que tendrá estructura territorial y junto con las escuelas de empresas tratarán de cubrir la totalidad del territorio</p> <p>+Promoción del empleo estable:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivos al autoempleo individual y colectivo para jóvenes, mayores de 45 año, mujeres, discapacitados y parados de larga duración ✓ Reforzar la estabilidad del empleo ya existente en las empresas de economía social ✓ Promover la explotación de los NYE ✓ Facilitar el autoempleo para recién licenciados universitarios ✓ Favorecer la reducción y reorganización del tiempo de trabajo con el objetivo de tender hacia la jornada de 35 horas ✓ Planes experimentales de empleo en sectores emergentes <p>+Profundización en la mejora de las condiciones de trabajo y la PRL mediante la potenciación de la negociación colectiva, la representación sindical y la seguridad y salud de los trabajadores.</p>

Desarrollo y consolidación de la economía social. Políticas de participación y gestión	<p>Ámbito y vertebración de la Economía Social</p> <p>Desarrollo Local: Ámbito Rural y ámbito urbano</p> <p>Mejorar el conocimiento de la Economía Social</p>	<p>+Divulgación de la filosofía y la práctica de la Economía Social</p> <p>+Transformación del Consejo Andaluz de Cooperación en el Consejo Andaluz de Economía Social, máximo órgano de participación social de la Economía Social</p> <p>+Estudiar la unificación de todas las políticas genéricas destinadas al fomento y desarrollo del sector</p> <p>+Establecimiento de centros y agencias locales de fomento y promoción socioeconómica con la colaboración de los EE.LL.</p> <p>+Incluir fórmulas de economía social en los centros de empresas y polígonos industriales</p> <p>+Creación del Observatorio Andaluz de la Economía Social</p> <p>+Desarrollo y actualización del Censo Andaluz de Economía Social</p> <p>Desarrollo del libro blanco de la Economía Social</p>
Difusión	Conocimiento público del pacto	<p>+ Acción conjunta en actos públicos</p> <p>+La Junta de Andalucía referenciará en la normativa que se produzca como consecuencia del desarrollo del pacto que es consecuencia de la existencia del mismo.</p>
Seguimiento y vigencia		<p>+Comisión General de Seguimiento del Pacto</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 4 representantes de la Junta de Andalucía ✓ 4 representantes de CEPES-A ✓ 2 representantes de CCOO A ✓ 2 representantes de UGT A <p>+Reunión ordinaria cada 3 meses.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del I PAES

Del análisis del texto del pacto, destaca:

- a. No se realiza un breve resumen de las medidas que se ponen en valor en el pacto.
- b. Se aprecia cómo se incorporan medidas, dándole ubicación, que ya existían y habían sido puestas en marcha por el ejecutivo andaluz con anterioridad que conviven con iniciativas nuevas. Surge el símil del contenedor, al integrar actuaciones nuevas con otras ya existentes.
- c. No existe un diagnóstico compartido sobre la situación y prospectiva de la economía andaluza ni se referencia documento planificador o programático en el que dicha posición quede recogida y sea punto de partida. A lo sumo, en algunas partes del texto, se incorporan cuestiones descriptivas como “*entradilla*” para la fijación de actuaciones y medidas.

- d. No se describen los cuellos de botella, las debilidades que amenazan al sector de la economía social ni a la propia economía andaluza.
- e. Resulta compleja la sistematización del texto al no encontrarse definido un proceso de planificación programático, lo que dificulta su seguimiento, control y evaluación.
- f. La promoción del empleo y autoempleo de colectivos desfavorecidos laboralmente recorre todo el texto del pacto como línea estratégica. Se vislumbra un “*plus*” de acción social diferenciada por parte del sector.
- g. Se incorporan medidas de promoción del empleo estable entre las que destaca la reorganización del tiempo de trabajo, con el objetivo de tender progresivamente a las 35 horas. La posición de CEPES-A difiere completamente de la negativa planteada por la CEA a que dicha medida fuera incorporada en la concertación social²⁸⁴.
- h. La estimulación de los NYE para el desarrollo presente y futuro del tejido empresarial del sector de la economía social y su positiva incidencia en el desarrollo económico y social del territorio se presenta como una realidad estratégica en la que debe participar de manera relevante la Economía Social como agente de desarrollo.
- i. La idea de competitividad impregna de manera deliberada el texto, aunque en ocasiones se confunda su conceptualización mientras que la igualdad de oportunidades no es una expresión que se utilice. Igual circunstancia trasciende para la igualdad de género.
- j. Se trata de poner en valor la filosofía que caracteriza al sector como pilar básico para el desarrollo de una sociedad solidaria y participativa.
- k. Se incorpora la creación del Consejo Andaluz de la Economía Social como órgano de representación y consulta. Dicha medida no ha sido puesta en marcha todavía, no se ha materializado aún a la fecha de finalización de este documento
- l. Se incorpora la creación el Observatorio Andaluz de la Economía Social y el desarrollo del Libro Blanco de la Economía Social. Se trata de un observatorio “*non nato*” hasta la fecha.
- m. Desarrollo de la Red de Agencias por la Economía Social (RAES).
- n. Apenas se referencian herramientas de planificación de políticas públicas impulsadas por el Gobierno en la otra concertación social, tan solo el PAI y el

²⁸⁴ La CEA condiciona el pacto social a la exclusión de la jornada de 35 horas. EL PAIS. 23.10.98. http://elpais.com/diario/1998/10/23/andalucia/909094938_850215.html (15.06.15)

PLADIT. La no presencia ni referencia del Plan Económico vigente es de difícil explicación técnica.

- o. Se configura la Comisión General de Seguimiento del Pacto que se reunirá cada 3 meses, de manera ordinaria, y a la que se le asignaran funciones clásicas: impulso, supervisión, coordinación operativa y evaluación. Podrá, igualmente, constituir cuantos grupos de trabajo se requieran para la profundización y análisis de los asuntos a contemplar.
- p. No se fija sistema propio de evaluación. No se publicita ni se publica informe de seguimiento o evaluación del pacto una vez finalizado. Lo máximo que se dispone es la afirmación realizada por CEPES-A del efecto de la ejecución del Pacto durante el periodo de vigencia: *“cerca de 2.000 nuevas empresas y casi 25.000 nuevos empleos directos”*²⁸⁵ creadas.

En 2004, el mismo año de finalización del periodo de vigencia del Pacto, se celebrará en Sevilla, el Congreso Internacional sobre Diálogo Social, organizado por CEPES-A, que tendrá como uno de los ejes centrales el análisis y debate del PAES, con amplia repercusión entre círculos académicos, instituciones y administraciones, muestra de la relevancia cuantitativa y cualitativa que el sector de la economía social comenzará a tener en la esfera europea e internacional.

El II Pacto Andaluz por la Economía Social, se firmará, el 23 de octubre de 2006, un año después del inicio de la VII legislatura y habiéndose ya firmado el VI ACSA. Un tiempo intermedio que serviría para que los distintos agentes se volvieran a posicionar a favor o en contra de la participación de la Economía Social en el diálogo y concertación social llevada a cabo en Andalucía, incluido el Gobierno, pero que finalmente se resolvió con esta nueva edición.

El II PAES pretende presentarse ante la sociedad como un salto cualitativo, en el ámbito institucional, al reforzar el camino iniciado en 2002, y en el ámbito propositivo, al

²⁸⁵ Cepes-A, diálogo y concertación social desde la Economía Social. ESinforma. Periódico digital de la Economía Social.27.09.13.
http://www.esinforma.es/index.php?option=com_content&view=article&id=3813:cepes-a-dialogo-y-concertacion-social-desde-la-economia-social1&catid=1:la-confederacion&Itemid=20 (15.06.15)

ampliarse el objeto de la negociación, y posterior acuerdo, a asuntos que afectan a esferas como la educación, la cultura o el medio ambiente.

Al igual que en la anterior edición, el texto presenta una introducción donde se refleja la identidad y el alcance de la economía social. En esta ocasión referenciando el artículo 129.2 de la C.E. así como el artículo 69 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y la conjugación en este sector, como definitorio del mismo, de la presencia de los binomios interés empresarial y solidaridad junto con participación y responsabilidad. A continuación se apostilla la presencia de *“ánimo de lucro”*, a pesar de las excepciones, al tiempo que se realiza la participación de los socios y trabajadores en la propiedad y dirección de las empresas y su capacidad para crear empleo estable, incluso en territorios que revisten mayor dificultad.

Aunque, evitando ser triunfalista se afirma que en las economías desarrolladas, la Economía Social, ha alcanzado *“una cierta relevancia”* se ponen en valor los guarismos que ofrece para 2005 el sector en Andalucía, según datos del Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales: 11.566 centros de economía social, cooperativas y sociedades laborales, con 59.832 trabajadores afiliados a la Seguridad Social, situándola en el primer puesto del escalafón nacional, seguida de Cataluña y a mayor distancia de la Comunidad Valenciana y de Madrid. El peso del sector en Andalucía para el total nacional se cifra en el 25% de las empresas y el 20% de los afiliados del sector.

Además de ofrecer datos de empleo (el 64% del empleo generado por la Economía Social en 2005 lo constituyen menores de 40 años) y natalidad de empresas (1.512 empresas creadas en 2005), se pone en valor realiza otro elemento diferenciador de las empresas del sector: el equilibrio existente en su distribución territorial y sectorial

Se finaliza la referencia introductoria con la detección de obstáculos que es necesario remover para el desarrollo de las empresas del sector como la atomización del tejido productivo o las carencias detectadas en el ámbito de la gestión siendo el desafío de los agentes que operan en el sector hacer compatible valores con visión emprendedora, solidaridad con eficiencia y función social con viabilidad económica.

Antes de reflejar en el siguiente cuadro la caracterización del pacto, hemos de poner de manifiesto el cambio relevante que se ha producido en la técnica de planificación estratégica y que supone que se haya conformado un sistema basado en la fijación de objetivos, líneas estratégicas y acciones. A ello se le suma un apartado referido a mecanismo e instrumentos de financiación del pacto y otro dedicado al seguimiento,

difusión y vigencia. En consonancia con este cambio también se define el fin del pacto como avanzar hacia el pleno empleo de calidad y contribuir al desarrollo integral de la sociedad andaluza.

A pesar del cambio en la técnica se observa cómo los ejes I, II y III del primer pacto se transforman (desagregan) en los cinco objetivos del segundo pacto. Además los ejes de difusión y seguimiento y vigencia del I PAES se agrupan en un apartado en el II PAES, no definido como objetivo.

La conversión que se observa entre ejes y objetivos se referencia en el cuadro siguiente.

Cuadro LIX: Conversión entre ejes del I PAES y objetivos del II PAES

Temática	Objetivos (II PAES)	Ejes (I PAES)
Creación de empresas	OBJETIVO 1	EJE I
Cooperación y asociación	OBJETIVO 1	EJE I Y III
Competitividad	OBJETIVO2	EJE I
Fomento del empleo y formación	OBJETIVO3	EJE II
Innovación y TIC	OBJETIVO4	EJE I
Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE)	OBJETIVO5	EJE I

Fuente: Elaboración propia

A continuación reflejamos en el siguiente cuadro las medidas que se recogen en cada una de las líneas estratégicas del II PAES.

Cuadro LX: Objetivos, líneas estratégicas y medidas del II PAES

Objetivos	Línea estratégica	Medidas
1 Fomento de la creación de empresas de economía social, así como impulso a la cooperación y asociación de las mismas como fórmula para su mejor dimensionamiento	1.1 Ampliación y consolidación de empresas de economía social	+Fomento del espíritu emprendedor +Desarrollo de la Red territorial de apoyo al emprended +Ampliación y modernización de la capacidad productiva
	1.2 Fomento de la cooperación entre las empresas de economía social	+Campañas institucionales de difusión +Programas formativos en materia de cooperación para las empresas del sector +Apoyo y asistencia técnica a estudios y ejecución de proyectos +Impulso a la internacionalización de las empresas del sector, integrándose en redes europeas de cooperación
	1.3 Fomento del asociacionismo y de la	+Promover la integración de las entidades asociativas agrarias +Ayuda a la contratación y mantenimiento de gerentes y técnicos

	<p>concertación asociativa en el sector agroalimentario</p> <p>1.4 Apoyo a la vertebración y desarrollo del movimiento asociativo</p> <p>1.5 Fomento del conocimiento de la relevancia y alcance</p>	<p>+Ayuda a la formación de los miembros de los órganos rectores y dirección gerencial y técnica</p> <p>+Apoyo asesoramiento externo</p> <p>+Constitución de un Observatorio</p> <p>Promoción y publicidad genérica del asociacionismo agroalimentario</p> <p>+Desarrollo de macro servidores electrónicos para la oferta y la demanda integrada de información, productos y servicios en el subsector</p> <p>+Promoción de planes de I+D+i</p> <p>+Apoyo a la reorientación hacia la producción de biomasa</p> <p>+Incentivar el uso de energías renovables y biocarburantes.</p> <p>+Apoyo a la implantación y vertebración en todo el territorio</p> <p>+Impulsar el desarrollo de organizaciones sectoriales</p> <p>+Creación del Consejo Andaluz de la Economía Social</p> <p>+ Establecer la necesaria coordinación con el resto de administraciones para generar información y datos</p> <p>+Proponer la incorporación de una línea de investigación estadística diferenciada en materia de economía social</p> <p>+Creación de un sistema de explotación de datos estadísticos del sector en Andalucía</p> <p>+Potenciar y reconocer a los investigadores andaluces en el ámbito de la Economía Social</p>
<p>2. Desarrollo y consolidación de los factores intangibles de competitividad de las empresas de economía social</p>	<p>2.1 Potenciar la responsabilidad social derivada de la propia naturaleza de las empresas del sector</p> <p>2.2 Promoción de sistemas integrados de calidad y excelencia empresarial</p> <p>2.3 Fomento del diseño industrial</p>	<p>+Difusión de los principios y valores de la Economía Social que convergen con al RSE</p> <p>+Facilitar la implantación de medidas de RSE con la participación activa de los trabajadores</p> <p>+Distinguir a las empresas que lleven programas de RSE</p> <p>+Aplicar sistemas de evaluación para medir el desempeño en RSE</p> <p>+ Apoyo a la formación de personal especializado en sistemas de calidad</p> <p>+Convenios entre las partes firmantes y las Universidades de Andalucía</p> <p>+ Fomentar las candidaturas de empresas de economía social al Premio Andaluz de Excelencia</p> <p>+Potenciar el acceso a recursos científicos de excelencia</p>

		<ul style="list-style-type: none"> + Análisis y diagnóstico de las necesidades específicas del sector en esta materia +Incorporar empresas del sector al futuro Centro Andaluz de Apoyo al Diseño Industrial + Participación de las empresas en el Premio de Diseño Industrial de Andalucía
3. Fomento del empleo y la formación, así como de las condiciones de trabajo y relaciones laborales en las empresas de economía social	<p>3.1 Fomento del empleo y singularmente del autoempleo asociado</p> <p>3.2 Mejora de la formación de los trabajadores y socios en las empresas y organizaciones de economía social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Apoyo a la inserción laboral en empresas de economía social +Difundir los incentivos a la contratación laboral de carácter indefinido +Promover la creación de empleo en ámbitos como la prevención de riesgos laborales, la cooperación, y la calidad +Fomento de igualdad en el empleo entre hombres y mujeres +Fomento del empleo para personas con dificultades de inserción laboral: discapacitados e inmigrantes +Detección de las necesidades prioritarias de formación de los trabajadores y los socios de las empresas de economía social +ayudas para el diseño y ejecución de un Plan de Formación Profesional para la Economía Social +Evaluación de la calidad de las acciones formativas +Apoyo para el desarrollo de prácticas profesionales y proyectos integrados en empresas +Ayudas a la realización de jornadas y encuentros de formación sobre la cultura emprendedora, +Colaboración con la Fundación Escuela Andaluza de economía social como centro de formación permanente
4. Generación, transferencia y utilización de las innovaciones y fomento de las TIC	<p>4.1 Promover una cultura de innovación en las empresas</p> <p>4.2 Apoyo a la modernización y actualización de la tecnología utilizada por las empresas de la economía social</p>	<ul style="list-style-type: none"> +Sensibilización sobre la innovación al sector empresarial +Diseño de un programa de evaluación del grado de innovación y adaptabilidad de las empresas de economía social +Apoyo financiero para la renovación tecnológica en las empresas +Promoción de empresas de economía social comprometidas con el desarrollo industrial y la innovación tecnológica +Incorporación de empresas de economía social a las agrupaciones tecnológicas de cara a su integración en la Red de Espacios Tecnológicos de Andalucía (RETA), y singularmente, a la Corporación Tecnológica de Andalucía. +Promoción de la presencia de empresas andaluzas de economía social en el Plan Nacional de I+D y VII Programa Marco de la Unión Europea

	<p>4.3 fomentar la generación y transferencia de la innovación en las empresas de economía social</p> <p>4.4 Fomento de la utilización de las TIC</p>	<p>+Ayuda a la realización de proyectos de I+D+I</p> <p>+Utilización de la oferta pública de innovación y desarrollo.</p> <p>+Fomento de la colaboración</p> <p>+Asistencia técnica y asesoramiento para la ejecución de acciones, programas y proyectos tecnológicos</p> <p>+concesión de becas para la gestión de los mismos.</p> <p>+Promover la transferencia de resultados de investigación de las Universidades a las empresas de economía social a través de las OTRI y Centros Tecnológicos</p> <p>+Difundir entre las empresas las ventajas y oportunidades que proporciona la incorporación de las TIC</p> <p>+Fomento y apoyo de la utilización de Internet y correo-e, así como de la implantación del e-comercio</p> <p>+Impulso de la colaboración y trabajo en red de las organizaciones de economía social y el sector público andaluz.</p> <p>+Ayudas para la elaboración y mantenimiento de páginas Web</p> <p>+Diseño de programas formativos en TIC</p>
5 Impulso de la presencia de empresas de economía social en los NY relacionados con los servicios de proximidad		+Especialmente en zonas territoriales con tejido empresarial e inversión débiles
Instrumentos de financiación del PAES		<p>+Incentivos a fondo perdido para inversiones tanto de empresas como organizaciones representativas</p> <p>+Incentivos reembolsables</p> <p>+Bonificación de tipos de interés:</p> <p>+Convenio de colaboración</p> <p>+Prestamos con fondos del BEI</p> <p>+Aportaciones de capital social por entidades de capital riesgo</p> <p>+Potenciar y desarrollar el sistema de garantías recíprocas</p> <p>+Préstamos participativos</p> <p>+Fondos puestos a disposición de la Junta de Andalucía</p>
Seguimiento, difusión y vigencia del Pacto	<p>Seguimiento</p> <p>Participación</p> <p>Difusión</p> <p>Vigencia</p>	<p>+Comisión General de Seguimiento</p> <p>✓ Reunión ordinaria 1 vez al año</p> <p>+ Los firmantes participarán en el desarrollo dispositivo que se derive de los acuerdos recogidos en el presente Pacto</p> <p>+Mecanismos que garanticen el acceso a la ciudadanía a toda la información relativa al seguimiento, ejecución y desarrollo normativo de este pacto</p> <p>+Campañas de difusión informativas</p> <p>+Jornadas y encuentros</p>

		4 años desde el día de su firma
--	--	---------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del II PAES

Del análisis del texto del pacto, destaca:

- a. Se produce un cambio en la técnica de planificación estratégica que permite una mejor comprensión del texto y del seguimiento del acuerdo. En el acuerdo se reconocen 79 medidas propuestas para los 5 objetivos definidos.
- b. Es necesario poner la atención en la falta de referencias y propuestas relativas al fomento y la intensificación de las relaciones laborales o la PRL. A lo máximo que se llega (se reduce la capacidad de incidencia con respecto al anterior pacto) es a proponer el impulso de la negociación colectiva.
- c. A pesar de resultar ser una nota dominante y reiterada en todas las expresiones y ediciones de acuerdos de concertación social analizados, se observa que no se referencia ninguna valoración de los resultados obtenidos como consecuencia de la ejecución del anterior pacto.
- d. Aunque se ofrecen datos sobre la situación de la economía social, no se puede considerar que se presente un diagnóstico compartido sobre la situación del sector, como elemento de partida para conformar la planificación estratégica.
- e. En igual situación se encuentra, y si cabe con mayor relevancia, la falta de cualquier tipo de referencia o diagnóstico sobre la situación de la economía andaluza. Ni valoración, ni alusión al plan económico de Andalucía en vigor para soportar dicha realidad, lo que hace pensar en la dificultad de poder admitir que se trata de un pacto cuyo fin se centra en impulsar el desarrollo económico y social de Andalucía. Se deduce que los dos PAES analizados hasta el momento adolecen de falta de visión general y de interés por incidir claramente en el desarrollo socioeconómico de Andalucía.
- f. Al igual que en el primer pacto, en este segundo vuelve a tener un papel preeminente la difusión y visibilidad del mismo a través de campañas institucionales, lo que se explica si se tiene en cuenta que para CEPES-A, y así se pone de manifiesto en su propia web²⁸⁶, era fundamental conseguir el mayor impacto posible en la sociedad andaluza y en el sector.

²⁸⁶ www.cepes-andalucia.es

- g. Se observa el interés por reforzar las empresas de la economía social de actividad agropecuaria, de nuevas tecnologías de la información y comunicación, de servicios a la ciudadanía, principalmente dependencia.
- h. Llama la atención cómo, aunque se referencia la internacionalización de la empresas como medida, no se le otorga el necesario papel al comercio exterior y a la importancia que dicha política tiene en las ganancias de competitividad sectorial.
- i. Como marco planificador de política pública se cita el Plan de Innovación y Modernización de Andalucía 2005 2010 (PIMA), y se sigue sin referenciar la planificación económica general.
- j. Se vuelve a incorporar la creación del Consejo Andaluz de la Economía Social como órgano de representación y consulta, especificándose que formaran parte los firmantes del pacto.
- q. Se configura la Comisión General de Seguimiento del Pacto que se reunirá una vez al año, de manera ordinaria, y a la que se le asignaran funciones clásicas: impulso, supervisión, coordinación operativa y evaluación; pudiéndose constituir cuantas comisiones, mesas o grupos de trabajo se requieran para la profundización y análisis de los asuntos a contemplar.
- k. No se fija sistema propio de evaluación. Sigue sin publicitarse o publicarse informe de seguimiento o evaluación del pacto una vez finalizado. Lo máximo que se dispone es la afirmación realizada por CEPES-A del efecto de la ejecución del Pacto durante el periodo de vigencia: *“sus cuatro años de vigencia se tradujeron, entre otros logros, en el mantenimiento o creación de cerca de 1.500 empresas socialmente responsables y enraizadas al territorio andaluz”*²⁸⁷. Ahondando en los resultados referenciados, también por CEPES-A, *“El II Pacto Andaluz por la Economía Social (2006-2010) posibilitó la creación de 1.372 empresas de economía social, con la creación de 5.147 empleos y la consolidación de otras 4.658 firmas, que mantienen 26.313 puestos de trabajo”*²⁸⁸

²⁸⁷ Cepes-A, diálogo y concertación social desde la Economía Social. Los PAES. ESinforma. Periódico digital de la Economía Social.04.10.13

<http://www.esinforma.es/index.php/cepes-andalucia/la-confederacion/3841-cepes-a-dialogo-y-concertacion-social-desde-la-economia-social-los-paes-capitulo-2.html> (15.06.15)

²⁸⁸ Se firma en Málaga el III Pacto Andaluz por la Economía Social. Boletín Electrónico del Mutualismo y la Economía Social. DIVINA PASTORA 01.02.12.

<http://boletinfundacion.divinapastora.es/es/index/edit/newsletterId/169/id/190> (15.06.15)

La Economía Social, como agente social institucionalmente reconocido, también jugará un papel destacado en la construcción y aportaciones del nuevo Estatuto de Andalucía, eventualidad que se llevará a cabo estando en vigor el II PAES y que tendrá reflejo en el III Pacto Andaluz por la Economía Social, suscrito en Málaga²⁸⁹

Será el 16 de diciembre de 2011, en plena crisis económica y financiera, cuando se suscriba el III Pacto Andaluz por la Economía Social, bajo la firme voluntad, recogido en el primer exponiendo del pacto, *“de contribuir al desarrollo económico, social y laboral de Andalucía, mediante el fomento de una economía social vertebrada y unida, generadora de empresas y empleo de calidad, innovadora competitiva y emprendedora, comprometida con el desarrollo local, rural y de la cohesión social, e impulsora de valores y principios de responsabilidad social, solidaridad, participación, democracia, sostenibilidad e igualdad de género”*²⁹⁰

Acordándose la aplicación de las acciones y efectos que se deriven de la ejecución del Pacto en exclusividad, a las sociedades cooperativas andaluzas y a las sociedades laborales con domicilio social en Andalucía, así como a los trabajadores por cuenta ajena en este tipo de sociedades y de las organizaciones sindicales, firmantes del acuerdo, que las representan.

Se trata de una novedad reseñable no incluida en el corpus de las anteriores ediciones y que representan una auténtica barrera de entrada para todas aquellas expresiones de economía social no incluidas en estas tipologías o cuyo domicilio social se encuentre fuera de Andalucía, independientemente de que dispongan de centros de trabajo en la Comunidad.

En la introducción del Pacto, se refleja la grave situación de inestabilidad económica, la incidencia negativa que ello tiene para el crecimiento y el desarrollo económico de Andalucía y la oportunidad de que la Economía Social juegue un papel estratégico en el diseño de las condiciones necesarias para salir de la misma, al conciliar nuevas fórmulas de recuperación y desarrollo junto con el resto de firmantes del pacto.

²⁸⁹ Es la primera vez que se produce una alteración en la ciudad donde se produce el acto solemne de la firma del pacto. Un síntoma de diferenciación de este tipo de acuerdos, ya que los ACSA se han suscrito todos en la capital de Andalucía. La explicación se sostiene, por los firmantes, en base a la necesidad de hacer visible el diálogo social en toda Andalucía queriendo ser expresión del interés de la economía social y los sindicatos mayoritarios por impulsar la vertebración y el equilibrio entre todo el territorio andaluz.

²⁹⁰ III PAES, página 1.

<http://www.cepesandalucia.es/fileadmin/media/docs/Convenios/20111216%20III%20PACTO%20ANDALUZ%20POR%20LA%20ECONOMIA%20SOCIAL.pdf> (15.06.15)

Al igual que en el II PAES, se referencia el artículo 129.2 de la C.E, y se pone en valor cómo ha quedado materializado el papel y notabilidad de la Economía Social en el Estatuto de Andalucía, tras su reforma mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en sus artículos 58.1.4º, 157.4, 163.2 y 172.2 para pasar a caracterizar como la visibilidad y la heterogeneidad han requerimientos de la realidad de sector que se han logrado incluir en el proceso de diálogo y concertación social.

A continuación se constata el marco de planificación estratégica aplicado, que vuelve a modificarse, y que lo conforma, esta vez sí, una acción lógica. Primero se fijan las líneas estratégicas, después los objetivos generales, posteriormente los objetivos específicos y finalmente las medidas. El problema surge al comprobarse que no se cuantifican los objetivos específicos, ni se referencian posibles indicadores de control, seguimiento y evaluación.

Y se incorpora un *“Estado de la Economía Social Andaluza”*, fechado a 30 de septiembre de 2011, que incorpora un nutrido número de datos que vienen a confirmar la primera posición de la economía social andaluza (7.621 empresas, entre sociedades cooperativas y sociedades laborales, y en torno a 400.000 socios) en el escalafón de España, representando el colectivo andaluz sobre el conjunto nacional, el 21.20% de las empresas y el 18.20 % de las personas afiliadas.

Aunque se evidencia el impacto de la crisis, con una reducción proporcional del número de centros de economía social en todas las provincias andaluzas, entre el (20-25)%, se presenta al sector como una opción para generar empleo para jóvenes, mujeres y otros colectivos y segmentos de población en riesgo de exclusión y para resaltar el papel que la economía social debe tener en el cambio estructural del actual modelo productivo, ante los límites manifestados por el actual sistema.

Se observa un análisis parcial y segmentado de la realidad económica centrado exclusivamente en el tercer sector. Se referencia siempre la parte y nunca el todo, lo que viene a confirmar que se mantiene una visión sectorial, particular, reducida. Valga como muestra significativa, que en la exposición económica, en ninguno de los pactos se referencia el peso y cuanto aporta a la conformación de PIB andaluz.

Cuadro LXI: Objetivos y acciones del III PAES

Objetivo General	Objetivos específicos	Acciones
Ámbito estratégico: I Principios y valores de la Economía Social		
<p>Promocionar los principios, valores y prácticas de la economía social en el conjunto de la sociedad andaluza y en el propio sistema productivo</p>	<p>Extender entre la sociedad los principios y valores</p> <p>Promover entre los emprendedores las fórmulas empresariales de la economía social</p> <p>Potenciar la práctica real de los valores y principios entre las empresas del sector</p>	<p>+Desarrollo de campañas de difusión</p> <p>+Fomento de las líneas de investigación y publicaciones sobre cooperativismo y la economía social</p> <p>+Desarrollo de la marca “Cooperativa Andaluza”</p> <p>+Incorporación de líneas de investigación estadística diferenciada en materia de economía social</p> <p>+ Divulgación de los principios de RSE</p> <p>+Estudios de investigación para desarrollar los principales factores de competitividad</p> <p>+Diseño de Autoempleo, Cooperativismo, Sociedades Laborales como unidades pedagógicas para incorporar al sistema andaluz de formación reglada</p> <p>+Conferencia andaluza de la economía social</p> <p>+Promoción de las cláusulas sociales en la contratación de la administración pública</p>
Ámbito estratégico: Actividad económica y desarrollo empresarial		
<p>Crear y consolidar más y mejores empresas sostenibles en el ámbito de la economía social andaluz</p>	<p>Promover la cultura emprendedora con la generación de empleo de calidad</p> <p>Desarrollar la competitividad y la innovación</p> <p>Mejorar las estructuras y servicios de apoyo a las empresas</p> <p>Promover y desarrollar las empresas en sectores estratégicos del tejido productivo</p>	<p>+Desarrollo de programas específicos para el fomento, de la actividad emprendedora y empresarial en el ámbito de la economía social</p> <p>+Protocolos de colaboración con Universidades andaluzas</p> <p>+Promover los modelos de empresa de economía social entre las personas emprendedoras</p> <p>+Promover actuaciones de sensibilización de la juventud hacia el sector</p> <p>+Promover estrategias de integración y cooperación en ámbitos estratégicos de prestación de servicios a la ciudadanía</p> <p>+Desarrollo de la “Estrategia de innovación para la Economía Social”</p> <p>+Promoción del uso de las TIC en empresas del sector</p> <p>+Mejorar la presencia en internet</p> <p>+Apoyo a la comercialización electrónica</p>

		<ul style="list-style-type: none"> +Impulso de la internacionalización de las empresas de economía social. +Mapa de recursos de servicios públicos y privados del tercer sector +Difusión de los instrumentos financieros públicos y privados para la financiación de proyectos +Promoción de convenios de colaboración con las entidades financieras para el desarrollo de nuevas líneas de financiación +Incentivar las inversiones productivas ligadas a la creación y modernización +Elaboración de un estudio de necesidades de innovación e implantación de TIC +Apoyo a proyectos de I+D+i +Generación de nuevos mecanismos de transferencia de resultados de investigación a través de las OTRI y centros tecnológicos +Promover la presencia y consolidación de empresas del sector en sectores emergentes: cultura, energía, medio ambiente, turismo sostenible, dependencia o servicio doméstico
Ámbito estratégico III: Empleo de calidad y relaciones laborales		
<p>Fomentar el Empleo de calidad, la mejora de las condiciones de trabajo y la capacidad profesional, productiva y de gestión de las personas socias y trabajadoras de las empresas de economía social</p>	<p>Apoyar la creación de empleo asociado en empresas de economía social, especialmente para mujeres y jóvenes</p> <p>Fomentar la contratación estable</p> <p>Promover la igualdad en el ámbito de las empresas del sector</p> <p>Buscar la excelencia en los programas de formación</p> <p>Mejorar la capacidad profesional de los RRHH del sector</p> <p>Mejorar la capacitación profesional de personas desempleadas para integrarse en el sector</p> <p>Establecer medidas de mejora de las condiciones de trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> +Adaptación y actualización de los itinerarios formativos para las personas emprendedoras en proyectos de economía social +Regulación y promoción de programas de prácticas en empresas de economía social +Difusión del programa de incentivos a la contratación +Diseño de programas para el fomento de la cultura emprendedora en centros de educación reglada +Elaboración de estudio sobre necesidades de formación de trabajadores en las empresas de economía social +Elaboración de un estudio para definir los programas de formación profesional para el empleo +Implantación de sistema conjunto de evaluación de la formación impartida +Programa de sensibilización de formación permanente +Programas de formación profesional para trabajadores de empresas en sectores estratégicos

		<ul style="list-style-type: none"> +Programas de formación y cualificación profesional para la incorporación de personal de dirección +Programa de formación para la internacionalización +Programa de formación continua para socios y trabajadores de empresas en TIC +Generación de módulos transversales sobre autoempleo, cooperativismo y sociedades laborales para incorporar en los programas de formación profesional para el empleo +Promoción de empleo especializado en materia de PRL +Promoción de empleo especializado en proyectos de cooperación y calidad empresarial +Elaboración de estudio sobre estabilidad laboral en las empresas de Economía Social +Impulsar la celebración de elecciones sindicales en todas las empresas de economía social con plantillas con 6 o más personas trabajadoras por cuenta ajena.
Ámbito estratégico IV: Desarrollo local y rural como instrumento para la cohesión social		
Mejorar la calidad de vida y la cohesión económica y social en el ámbito local y rural	<p>Impulsar la economía social como instrumento para contribuir a la vertebración social y territorial de Andalucía</p> <p>Desarrollar las potencialidades locales y rurales del territorio a través de las empresas</p> <p>Potenciar las estructuras de desarrollo de cooperativismo agrario andaluz</p>	<ul style="list-style-type: none"> +Promoción del uso de las energías renovables y biocarburantes en las empresas del sector +Promoción de actividades vinculadas a sectores como: <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Medio natural y ecología <input checked="" type="checkbox"/> Turismo rural <input checked="" type="checkbox"/> Dependencia <input checked="" type="checkbox"/> Rehabilitación y adaptación de viviendas <input checked="" type="checkbox"/> Deporte y ocio activo +Potenciación de las cooperativas agrarias como : <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Prestadoras de servicio a socios <input checked="" type="checkbox"/> Motor del desarrollo agroindustrial +Fomento de la concentración del sector empresarial agrario +Reorientación de las entidades agrarias de economía social hacia la producción de biomasa
Ámbito Estratégico V: Vertebración y organización de la Economía Social		
Fortalecer y posicionar a la economía social como un interlocutor visible en la sociedad civil, fomentando y consolidando el asociacionismo empresarial y sus estructuras organizativas	<p>Impulsar el asociacionismo entre las empresas del sector</p> <p>Reforzar la interlocución de las organizaciones representativas</p> <p>Mejorar la capacidad de las organizaciones representativas de la economía social</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Apoyo a la implantación y desarrollo de las organizaciones representativas de la economía social +Impulso al desarrollo de las organizaciones representativas de la economía social +Elaboración de un catálogo de servicios de las organizaciones representativas

Á. Estratégico VI: Desarrollo, seguimiento y evaluación del Pacto		
Constituir y poner en marcha la Comisión General de desarrollo, seguimiento y evaluación del pacto, para alcanzar el máximo nivel de eficacia y eficiencia en los objetivos y acciones que lo conforman		Comisión General de Seguimiento: ✓ 4 miembros de la J.A. ✓ 4 miembros de CEPES A ✓ 2 miembros de CCOO A ✓ 2 miembros de UGT A +Reuniones ordinarias, 1 vez al semestre +Potestad para conformar grupos de trabajo +Análisis, seguimiento y evaluación de las medidas del pacto

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del III PAES

Del análisis del texto del pacto, destaca:

- a. A igual que en I y II PAES, en la introducción, no se observa texto poniendo en valor las actuaciones acordadas. No existe resumen de las medidas.
- b. Se vuelve a producir un cambio en la técnica de planificación estratégica (cada pacto presenta una). En esta ocasión se fijan líneas estratégicas, objetivo general para cada línea, objetivos específicos y acciones. En total se cuantifican 60 acciones para 6 ámbitos estratégicos.
- c. Sigue sin referenciarse ninguna valoración de los resultados obtenidos como efecto de la aplicación en la ejecución de las acciones del pacto.
- d. No se presenta un diagnóstico compartido, a modo de matriz DAFO, sobre la situación del sector o de la propia economía andaluza. Tampoco se asume la caracterización de la misma realizada en algún documento de planificación económica general reciente.
- e. Se observa la presencia de numerosas medidas que se repiten. Multiplicidad de acciones en distintos ámbitos estratégicos que ya habían sido propuestas en el II PAES y que se vuelven a incluirse en este III PAES. No se referencia su reiteración, y al no existir ninguna advertencia a si se ha ejecutado y qué resultado ha obtenido, no podemos inferir que la repetición de la medida se debe al éxito obtenido, o a su falta de aplicación.
- f. En el *“Eje estratégico: empleo de calidad y relaciones laborales”*, destacan especialmente las medidas propuestas para formación. De las 19 medidas que incluye, 13 (el 68%) están destinadas a la formación en sus diferentes niveles: reglada y para el empleo (ocupacional y continua). Más complicado es encontrar

acciones dedicadas al empleo de calidad. De hecho, llama la atención que, en referencia a medidas vinculadas con la calidad del empleo, en ninguno de los tres pactos se hayan propuesto medidas para la conciliación de la vida personal y profesional.

- g. Es la primera vez que se incorpora la promoción de convenios de colaboración con las entidades financieras que vayan especialmente dirigidos a las empresas de economía social.
- h. La política de internacionalización de la economía social no tiene el peso que requiere. No mejora su conformación y empuje en los pactos
- i. Sigue sin conjunto de medidas sistematizadas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo. En este pacto se propone el impulso de las elecciones sindicales en empresas con 6 o más trabajadores por cuenta ajena o socios.
- j. Se incluye como ámbito estratégico el desarrollo seguimiento y evaluación, reconociéndose la necesidad de establecer mecanismos para optimizar el control de eficacia y eficiencia del Pacto. Se requiere el impulso de herramientas e instrumentos que ayuden a una mejora racionalización en la toma de decisiones de las políticas públicas. A pesar de ello no se cuantifican los objetivos intermedios ni se fijan indicadores de control.
- k. No se incorpora la acción de creación del Consejo Andaluz de la Economía Social, a pesar de su inexistencia.
- l. Cada vez es menor la presencia de referencias a planes de planificación vinculados con el desarrollo y ejecución de las políticas públicas en Andalucía, lo cual no tiene una fácil explicación racional.
- m. A pesar de estar negociado y firmado en plena crisis no se identifican con nitidez y claridad acciones encaminadas a lograr implementar políticas anticíclicas.

Tras la firma del III PAES, el Presidente Griñan trasladará a la sociedad andaluza y a sus principales actores, entre los que se encuentra ya, *“por derecho propio”*, la economía social la intención de alcanzar un *“gran Pacto por Andalucía”*²⁹¹.

²⁹¹ tal y como se ha indicado a partir de la página 259 de este trabajo.

Un intento de crear una conciencia colectiva amplia para defender el modelo económico y social existente en la comunidad autónoma que requerirá de la articulación de diferentes pactos o acuerdos específicos que se irán sumando al pacto global al objeto de poder salir de la crisis de una manera socialmente responsable.

Los firmantes de los PAES también serán convocados y finalmente se alcanzará el “Acuerdo por la Economía Social Andaluza”, firmado en Jaén el 17 de junio de 2013²⁹², entre el Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, el Presidente de PEPES-A, el Secretario General de CCOO A y su homólogo de UGT A.

En la introducción del Acuerdo se especifica que: *“el contexto actual en el que nos encontramos requiere, ante la necesidad de impulsar y fortalecer dicho sector como vía para el desarrollo económico y social de Andalucía, y reconociendo la importancia del diálogo social, una nueva alianza con sus entidades representativas y las organizaciones sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma, y por tanto, la adopción de un Acuerdo por la Economía Social Andaluza, en el marco del Pacto Social por Andalucía”*.

El Acuerdo establece 10 líneas prioritarias para el crecimiento y generación de empleo.

Cuadro LXII: Líneas del Acuerdo por la Economía Social Andaluza

Línea	Denominación
1	Promocionar la Economía Social
2	Fomentar el espíritu empresarial bajo modelos de economía social
3	Impulsar la innovación social
4	Mejorar la competitividad de las empresas de la economía social
5	Favorecer la empleabilidad, la inserción laboral, el empleo de calidad y las relaciones laborales.
6	Mejorar la capacitación de personas socias y trabajadoras de la economía social
7	Incentivar el desarrollo del mundo rural y agrario mediante fórmulas empresariales de economía social
8	Facilitar el acceso a la financiación de las entidades de economía social
9	Remover los obstáculos administrativos y simplificar los trámites
10	Posicionar a la economía social como interlocutor visible

Fuente: Elaboración propia a partir del texto del Acuerdo

Del análisis del texto del pacto, destaca:

²⁹² El Acuerdo por la Economía Social Andaluza establece 10 líneas prioritarias para el crecimiento y generación de empleo. EUROPA PRESS.17.06.13
<http://www.europapress.es/andalucia/noticia-acuerdo-economia-social-andaluza-establece-10-lineas-prioritarias-crecimiento-generacion-empleo-20130617193653.html> (15.06.15)

- a. Aunque ya se había incluido en el III PAES, en vigor, la necesidad de establecer líneas específicas de financiación, públicas y privadas, para las empresas y proyectos del sector, se vuelve a incidir en la medida recogiendo el compromiso de las partes de demandar un papel más efectivo del Instituto de Crédito Oficial en la financiación de las empresas.
- b. Obsérvese que la denominación es diferente, siendo la primera vez que se utiliza el vocablo “acuerdo” frente a “pacto”.
- c. Es necesario resaltar la inclusión del compromiso del Gobierno andaluz por destinar a la Economía Social el 50 por ciento de la dotación presupuestaria del nuevo Fondo Reembolsable de Economía Sostenible, que estaba en tramitación.
- d. La necesidad de promocionar la Economía Social en la sociedad andaluza es otro de las medidas, especialmente, la inclusión en el sistema educativo andaluz de la enseñanza del cooperativismo.
- e. El Acuerdo por la Economía Social Andaluza establece 10 líneas prioritarias para el crecimiento y generación de empleo.
- f. Se fija la constitución de un grupo de trabajo para estudiar y proponer fórmulas que permitan a las Administraciones públicas de Andalucía contar en sus contrataciones con entidades y empresas especialmente comprometidas con la responsabilidad social corporativa, o que tengan unos objetivos marcadamente sociales, siempre respetando lo que establecen las normas sobre defensa de la competencia.
- g. El Acuerdo por la Economía Social Andaluza establece 10 líneas prioritarias para el crecimiento y generación de empleo.
- h. Fomento del emprendimiento bajo fórmulas de Economía Social, especialmente entre jóvenes, a lo que se une el fomento de la innovación social mediante el impulso a la creación de empresas y empleo a través de nuevas formas societarias: sociedades cooperativas de impulso empresarial, sociedades cooperativas de servicios públicos, sociedades cooperativas de vivienda de cesión de uso, así como los grupos cooperativos. Medida que podrá ponerse en carga con la futura aprobación del reglamento de desarrollo de la Ley de Cooperativas Andaluzas.
- i. Se potencia la innovación, la internacionalización y la cooperación e integración empresarial.
- j. Se facilitará la implantación de planes de innovación, la transferencia de conocimiento en I+D+i y en nuevas tecnologías.

- k. Estrechar la colaboración con la Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA).
- l. Favorecer el empleo de calidad y la inserción laboral así como un El Acuerdo por la Economía Social Andaluza establece 10 líneas prioritarias para el crecimiento y generación de empleo.
- m. impulsar un modelo de relaciones societarias y laborales en el que prime la estabilidad en el empleo, la formación de socios y trabajadores, la atención a la seguridad y salud laboral, y la responsabilidad social corporativa.
- n. Apoyo a las empresas de economía social en el medio rural andaluz, especialmente en el sector agroalimentario, impulsando su innovación y la integración estratégica entre ellas.
- o. Se incorpora el compromiso de creación del Consejo Andaluz de Economía Social.

Se OBSERVA un planteamiento de reiteración significativo de medidas propuestas, lo cual, llama la atención sobremanera. Sobre todo, si tenemos en cuenta que, mientras que en los ACSA sí existen manifestaciones de los distintos firmantes sobre incumplimientos de los acuerdos, en el caso de los PAES no se producen contundentemente, a pesar de surgir, de manera manifiesta, esta reiteración de medidas una y otra vez.

Para finalizar el capítulo se incorpora el siguiente cuadro que refleja la caracterización de los tres PAES suscritos hasta la fecha, a nivel de ejes y objetivos, pudiéndose observar la reiteración significativa de compromisos semejantes en los sucesivos pactos.

Cuadro LXIII: Pactos por la Economía Social de Andalucía, 2002-2014. Ejes y objetivos

I PACTO ANDALUZ POR LA ECONOMIA SOCIAL 2002-2004		II PACTO ANDALUZ POR LA ECONOMIA SOCIAL 2006-2010		III PACTO ANDALUZ POR LA ECONOMIA SOCIAL 2011- 2015		
Ejes	Objetivos	Objetivos	Líneas estratégicas	Ejes	Objetivos	Objetivos intermedios
I Desarrollo del tejido empresarial de la economía social, mejora de la competitividad, nuevas tecnologías y cooperación	<ul style="list-style-type: none"> a. Instrumentos y recursos financieros b. Incorporación de TICs a la Economía Social, c. Programa Escuela de Empresas d. Asociacionismo y cooperación e. Creación y ampliación del tejido productivo f. Asistencia a la competitividad y la internacionalización g. Apoyo a las empresas de interés social y de integración social 	1 Fomento de la creación de empresas de economía social, impulso a la cooperación y asociación de las mismas con fórmula para su mejor dimensionamiento	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Ampliación y consolidación de empresas de economía social 1.2 Fomento de la cooperación entre las empresas de economía social 1.3 Fomento del asociacionismo y de la concertación asociativa en el sector agroalimentario 1.4 Impulso y apoyo a la vertebración y desarrollo del movimiento asociativo de la Economía Social 1.5 Fomento del conocimiento de la relevancia y alcance de la Economía Social 	I Principios, valores de la economía social	Promocionar los principios, valores y prácticas de la economía social, en el conjunto de la sociedad andaluza y en el propio sistema productivo	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Extender entre la sociedad andaluza los principios y valores de la economía social. 1.2 Promover entre las personas emprendedoras andaluzas las fórmulas empresariales de economía social 1.3 Potenciar en las empresas de economía social la práctica real de sus propios principios y valores
II Creación de empleo estable y de calidad	<ul style="list-style-type: none"> a. Formación emprendedora y economía social en la formación b. Red de Agencias para la Economía Social c. Fomento del autoempleo d. Relaciones laborales y condiciones de trabajo 	2 Desarrollo y consolidación de los factores intangibles de la competitividad de las empresas de la economía social	<ul style="list-style-type: none"> 2.1. Acciones que potencien la responsabilidad social 2.2. Promoción de sistemas integrados de calidad y excelencia empresarial 2.3. Fomento del diseño industrial 	II Actividad económica y desarrollo empresarial	Crear y consolidar más y mejores empresas sostenibles en el ámbito de la economía social andaluza	<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Promover la cultura y actitud emprendedora con la generación de empleo de calidad, en el marco de la economía social 2.2 Desarrollar la competitividad y la innovación en las empresas de economía social 2.3 Mejorar las estructuras y servicios de apoyo a las empresas de economía social 2.4 Promover y desarrollar las empresas de economía social en sectores estratégicos del tejido productivo
III Desarrollo y consolidación de la economía social. Políticas de participación y gestión.	<ul style="list-style-type: none"> a. Ámbito y vertebración de la Economía Social b. Desarrollo Local : ámbito rural y ámbito urbano c. Mejorar el conocimiento de la Economía Social 	3 Fomento del empleo y la formación, así como de las condiciones de trabajo y las relaciones laborales en las empresas de economía social	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Fomento del empleo y singularmente del autoempleo asociado 3.2 Mejora de la formación de los trabajadores y socios en las empresas y organizaciones de economía social 	III Empleo de calidad y relaciones laborales	Fomentar el empleo de calidad, la mejora de las condiciones de trabajo y la capacidad profesional, productiva y de gestión de las personas socias y trabajadoras de las empresas de economía social	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Apoyar la creación de empleo asociado en empresas de economía social, especialmente jóvenes y mujeres 3.2 Fomentar la contratación estable 3.3 Promover la igualdad en el ámbito de las empresas de economía social 3.4 Optimizar los programas de formación para la economía social, buscando la excelencia 3.5 Mejorar la capacidad profesional personas socias y trabajadoras de empresas de economía social 3.6 Mejorar la capacidad profesional personas desempleadas para integrarse en empresas de economía social o para emprender nuevos proyectos empresariales viables en este ámbito 3.7 Establecer medidas de mejora de las condiciones de trabajo
IV Difusión		4 Generación, transferencia y utilización de la innovación y fomento de las TICs	<ul style="list-style-type: none"> 4.1 Promover la cultura de innovación en las empresas de la economía social 4.2 Apoyo a la modernización actualización de la tecnología 4.3 Fomentar la generación y transferencia de la innovación en las empresas de la economía social 4.4 Fomento de la utilización de las TICs 	IV Desarrollo local y rural, como instrumento de la cohesión social	Mejorar la calidad de vida y la cohesión económica y social en el ámbito local y rural	<ul style="list-style-type: none"> 4.1 Impulsa la economía social como instrumento para contribuir a la vertebración social y territorial de Andalucía 4.2 Desarrollar las potencialidades locales y rurales de Andalucía a través de empresas de economía social 4.3 Potenciar las estructuras de desarrollo de cooperativismo agrario andaluz
V Seguimiento y Vigencia	Comisión General de Seguimiento del Pacto Posibilidad de creación de Grupos de Trabajo	5 Impulso de la presencia de empresas de economía social en los nuevos yacimientos de empleo relacionados con los servicios de proximidad		V Vertebración y organización de la economía social andaluza	Fortalecer y posicionar a la economía social como un interlocutor visible en la sociedad civil, fomentando y consolidando el asociacionismo empresarial y sus estructuras organizativas	<ul style="list-style-type: none"> 5.1 Impulsar el asociacionismo entre las empresas de la economía social 5.2 Reforzar la interlocución de las organizaciones representativas de la economía social de Andalucía 5.3 Mejorar la capacidad de las organizaciones representativas de la economía social, para la prestación de servicios y la defensa de los intereses de sus asociados
		Mecanismos e instrumentos de financiación del Pacto por la Economía Social de Andalucía		VI Desarrollo, seguimiento y evaluación del Pacto		Comisión General de desarrollo, seguimiento, y evaluación Posibilidad de creación de Grupos de Trabajo
		Seguimiento, difusión y vigencia del pacto	Comisión General de Seguimiento del Pacto Posibilidad de creación de Grupos de Trabajo			

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de los PAES.

PARTE II

Análisis de eficiencia de la concertación social en Andalucía

*Capítulo 6 LA EVALUACIÓN DE
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
EFICACIA, EFICIENCIA Y
BUENA ECONOMÍA*

Capítulo 6 La evaluación de las políticas públicas: eficacia, eficiencia y buena economía.

“doing things right”

(Hacer las cosas bien)

II.6.1 Introducción

Una de las preguntas que nos persigue, desde tiempo inmemorial, en la explicación científica de la realidad económica, es el proceso de creación de valor y riqueza de los territorios. Comprender cuáles son los factores, los mecanismos y procesos que llevan a los territorios, y a la realidad económica existente en su seno, a diferenciarse del resto y establecer comportamientos que les permite encontrar una senda de prosperidad es parte de una *“piedra filosofal”* económica que difícilmente ha tenido resultados controvertidos en el siglo XX y lo que llevamos de siglo XXI.

Han sido muchos y diferentes los economistas, las escuelas y las teorías que se han dedicado en todo, o en parte, a explicar los axiomas y las leyes que describen e interpretan el proceder de esta realidad multifactorial; pero lo cierto es que en la situación que nos encontramos sigue existiendo división de opiniones en el ámbito analítico y científico.

Algunas escuelas de pensamiento han mantenido el espíritu clásico como elemento troncal para la base de sus explicaciones. La firmeza y el ímpetu con el que conformaban cuerpos teóricos bajo los principios de autonomía, libertad, equilibrio y competencia han sido claves para entender dónde estamos hoy.

En el siglo XX, las naciones se han caracterizado por poner en práctica distintos modelos económicos que se han significado entre otros elementos por el grado de libre mercado y de competencia de sus economías así como por la presencia y acción económica del Estado.

La dicotomía mercado-estado ha sido una constante en el planteamiento práctico de las políticas económicas llevadas a cabo, en sistemas de planificación centralizada, en sistemas de competencia perfecta, o en sistemas mixtos.

Pero, quizás, uno de los modelos que ha caracterizado este periodo, por reconocido y reproducido, ha sido el Estado del Bienestar. Un moderno modelo que se ha traducido en una creciente dimensión de la democracia económica y que ha tenido como herramienta fundamental para su desarrollo al sector y al gasto público.

Pero el ritmo de crecimiento del gasto público en las democracias avanzadas ha sido un “*talón de Aquiles*” que ha provocado, en la mayoría de los países de la OCDE, la fijación de políticas de contención del gasto, de estabilidad y consolidación fiscal.

Una urgencia ante la que se plantea la necesidad de alcanzar mejoras de eficiencia del gasto público que permita incrementar la producción de servicios públicos a partir de la utilización de los mismos recursos.

Ejemplo práctico de este proceso lo podemos encontrar al observar cómo una parte relevante de los análisis de eficiencia industrial se han conformado teniendo como punto de partida la teoría clásica de Adam Smith sobre la división de las tareas para mejorar la eficiencia.

En cambio, en este tiempo también han surgido otras posibles explicaciones, más o menos, alejadas del cuerpo doctrinal central que también tienen una importancia relevante en el momento actual.

A pesar de ello, y coincidiendo con Álvarez Pinilla (2001)²⁹³, “*Sin embargo, en los manuales de microeconomía son muy escasas las referencias a la noción de eficiencia productiva y a su medición. El motivo es que, bajo los supuestos habituales, las empresas maximizan el beneficio, por lo que son eficientes*” (pág.21).

II.6.2. El concepto de eficiencia.

En una primera aproximación al término eficiencia observamos cómo se acuñan distintas acepciones para eficiencia.

En la definición que aporta la Real Academia de la Lengua en relación al vocablo “*eficiencia*” se establece: (del lat. *efficientia*) “*capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado*”. Lo que conlleva a que puede existir o lograrse en casi cualquier actividad humana.

Coincidiendo con la observación realizada por Mokate (2002) este hecho se hace patente al revisar tanto los diccionarios generalistas, como enciclopedistas e incluso los especializados en el ámbito económico.

²⁹³ Álvarez Pinilla, A (coordinador) et al, “*La medición de la eficiencia y la productividad*”, Madrid, Ediciones Pirámide, Colección “Economía y Empresa”, 2001.

Según Mokate, esto nos permitiría pensar que eficacia y eficiencia son sinónimas. Igualmente indica como en el diccionario de María Moliner observa una ligera diferenciación que parece sugerir *“que la eficiencia califica la manera en que los objetivos sean realizados”* (pág. 4). Mientras que para el caso del diccionario enciclopédico Larousse, aunque incluye explícitamente la referencia a insumos (recursos) y logros (outputs), en su segunda acepción se asemeja a productividad. Por último destaca que el diccionario inglés Webster’s establece *“por la capacidad para seleccionar y usar los medios efectivos y de menor desperdicio con el fin de llevar a cabo una tarea o lograr un propósito”* (pág.4), poniendo de relieve y confrontando con las versiones españolas, que en los diccionarios ingleses consultados la relación entre fines y medios/insumos y logros siempre se referencia.

En el Diccionario de Teoría Económica, coordinado por Palma (2010), se define *“eficiencia económica”* como sigue:

“Una economía es eficiente cuando utiliza sus recursos de modo que es imposible lograr la reasignación de los mismos que permita que unos individuos mejoren sin otros empeoren. Implica necesariamente que exista eficiencia en el consumo, en la asignación y eficiencia productiva” (pág.75).

La determinación de criterios normativos en la incorporación de la intervención de la acción pública, en el ámbito del análisis económico, ha venido acompañado de un relevante proceso de teorización. La justificación de la intervención de lo público en la asignación de recursos o en la distribución de los mismos en el seno de una economía de mercado, que en apariencia funciona, se explica por la presencia de situaciones no deseadas. Los fallos del mercado y el impulso de la Economía del Bienestar ayudan a conformar un cuerpo básico teórico.

En este sentido, conviene recordar cómo en la Economía del Bienestar, es el individuo y la satisfacción de sus necesidades, la unidad básica de medida. Sólo en base a sus preferencias se es capaz de juzgar qué asignaciones alternativas son las mejores. Una visión que se lleva a cabo manteniendo el principio de que el comportamiento optimizador es el cimiento de la Teoría Económica.

Se demuestra cómo el mercado puede generar resultados ineficientes, o poco equitativos, y cómo es necesario corregir dichos fallos a través de la actuación del sector público que,

necesariamente, requiere de un marco regulador, normativo y de control. En la Economía Pública aparecen con fuerza la idea de eficiencia, junto con otras como eficacia, buena economía, productividad,...

Antes de seguir profundizando en esta idea es conveniente recordar que el problema de medir la eficiencia productiva de una industria es importante tanto para los teóricos como para los policy makers. Los argumentos teóricos relacionados con la eficiencia de diferentes sistemas económicos deben ser sometidos a contrastes y pruebas empíricas. De manera similar la planificación económica de sectores económicos requiere del conocimiento y la evaluación de los resultados, siendo importante conocer hasta qué punto una determinada economía, sector o territorio puede esperar que incremente su output simplemente incrementando su eficiencia, sin absorber más recursos.

La concepción económica de la eficiencia se formula sobre una base más restrictiva observándose una falta de consenso en la caracterización y descripción de la misma. Una primera aproximación suele introducirse comparando el comportamiento de distintas relaciones fijadas entre producción y recursos donde *se relaciona producción (outputs) y coste de los factores utilizados en el proceso (inputs)* , de manera que un proceso de producción se considera eficiente si se obtiene el máximo output para unos inputs dados.

Aunque suelen compartir la idea de una relación entre los fines y medios empleados en una determinada actividad, se producen diferentes concreciones; siendo, de las más conocidas, tal y como afirma Loscos (2002) la *“eficiencia en sentido de Pareto (imposibilidad de obtener una combinación de productos superior-preferida por al menos uno de los consumidores, sin que ninguno lo considere peor-para un nivel de recursos determinados) y en el sentido de Koopmans (imposibilidad de obtener una determinada combinación de productos, con una utilización inferior de al menos uno de los recursos)”* (pág.2)

Como afirman Albi, González y Zubiri (2009), en su obra clásica “Economía Pública. Fundamentos, Presupuesto y gasto. Aspectos macroeconómicos” *“la noción de eficiencia económica se refiere al mejor uso posible de los recursos limitados de los agentes económicos. Un sistema económico es eficiente si no desperdicia recursos haciendo máximo el bienestar de los individuos. Esto es, llamamos eficiente a un sistema económico en el que no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que algún (o algunos)*

individuo(s) mejore(n) sin que otro (u otros) empeore(n). A una asignación eficiente se le denomina también Pareto eficiente o Pareto óptima” (pág.52)

Introduciendo en la disertación ,quizás uno de los principales problemas económicos, la necesaria compatibilidad eficiencia-equidad, al afirmar que *“La actividad económica se compone de actividades de producción y de actividades de consumo. La eficiencia exigirá entonces, primero, producir eficientemente, -es decir, lo más posible- y, a continuación, distribuir lo producido entre los individuos de la forma más acorde con sus preferencias”* (pág.52)

Pero la idea de eficiencia no es un concepto que sólo se utilice en la disciplina de la Hacienda Pública, más al contrario, la idea de eficiencia se sitúa en el centro mismo de la economía como ciencia económica (destacando sobremanera en diversas de sus disciplinas la propia Teoría Económica o la Política Económica).

Tal y como afirma Rueda (2005) López, cualquier sistema económico se caracteriza *“por la forma particular que adopta al asignar los recursos escasos de la economía entre sus usos alternativos”*, y en ese enclave, e independientemente de la forma de organización económica, *“se plantea el problema básico de enjuiciar el resultado de dicha asignación”* (pág.70).

La eficiencia, pues, se presenta ante nosotros con distintos enfoques, premisas, incluso diversas acepciones que se suelen confundir y que, en ocasiones, suelen utilizarse como sinónimos.

Señala Rueda (2005) que una dificultad añadida, y generalizada, en los estudios de eficiencia en la bibliografía especializada es la utilización del término de forma *“ambigua, tal y como denuncian Dunlop (1985) y Albi (1992)”* (pág.74 y 75), siendo una tradición no disponer de una definición universalmente aceptada de este concepto y conceptos cercanos, parecidos, semejantes²⁹⁴.

Un ejemplo de esta circunstancia queda reflejado en la obra que coordina Álvarez Pinilla (2001), al afirmar como en los *“primeros trabajos sobre el tema, eficiencia y productividad eran considerados sinónimos”* o al justificar la necesidad de diferenciar los conceptos de eficiencia, productividad y competitividad puesto que *“a veces se usan de manera*

²⁹⁴ Eficiencia, productividad, economía y eficacia se suelen emplear sin distinguirlos o diferenciarlos, cuando se trata de distintos aspectos de una misma realidad.

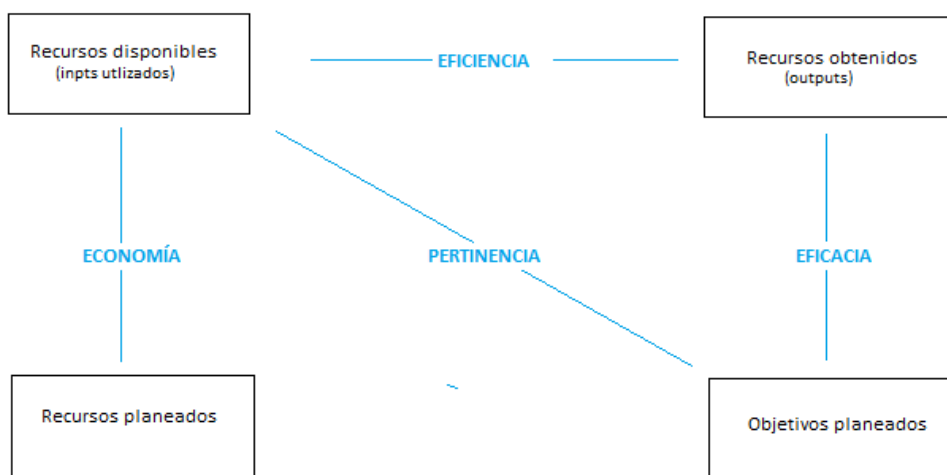
indistinta” (pág.22) a pesar de que no sólo hagan referencia a aspectos diferentes de la producción sino que además no siempre es bueno el incremento de los mismos.

En este sentido, cabe reseñar cómo Suárez (1986) se inclina por defender que los principios de economía y eficiencia son una misma cosa aunque reconozca que la eficiencia tecnológica pueda no coincidir con la eficiencia económica o cómo Herbert Simon (1959), en su obra *“Administrative behavior”*, defiende que los términos eficiencia y efectividad son sinónimos (Cansino, 1999, pág. 43)

De igual manera conviene tener presente la posición expresada por López (1989) al afirmar, desde la aproximación que realiza a la acción administrativa pivotando en dos elementos: elección racional y juicio político, que la economía, la eficiencia y la pertinencia son conceptos afines al concepto de *eficacia*. Argumentando que mientras que *“la óptica del modelo de elección racional plantea la distinción entre: economía, eficiencia y eficacia; a su vez, la óptica del juicio político presenta la disparidad que existe entre pertinencia y eficacia”*. (pág.73)

Reproducimos aquí, una adaptación del esquema conceptual ²⁹⁵ realizada por Fernández (2009, pág.138)

Figura VII: Relación entre eficiencia, eficacia y economía



Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández Llera (2009), basado en adaptación de López González (1989)

Al adentrarnos en las diferencias y similitudes existentes entre distintos términos y con ello, acercarnos a la conceptualización de eficiencia, es necesario referirnos al análisis

²⁹⁵ Recogido en la página 77 del artículo mencionado

realizado por Rueda (2005) al delimitar los conceptos de productividad, eficiencia, economía y eficacia.

Según la autora, mientras que la productividad²⁹⁶ se identifica con el cociente entre el output obtenido y el input empleado, la eficiencia será la relación entre los valores reales de los inputs y de los outputs que registra una unidad productiva y los valores óptimos de los mismos. Siendo así que mientras que la eficiencia es un indicador relativo que nos ofrece una evaluación de la acción del agente económico, la productividad será un indicador absoluto (con menor capacidad de información).

En cuanto a la economía²⁹⁷, dicho indicador²⁹⁸ representa el grado en que el coste de los inputs es minimizado en una determinada producción. Finalmente la eficacia nos referencia el grado de cumplimiento o de consecución de un objetivo propuesto, no considerando, en ningún caso, ni el coste ni el beneficio de lograr dicho objetivo ni si existen modos alternativos de lograrlo.

Una relación entre los indicadores referidos que queda expresada en el siguiente cuadro

Cuadro LXIV: Caracterización de eficiencia, eficacia, economía y productividad

Concepto	Variables relacionadas en su definición	Definición
Productividad	-inputs reales -outputs reales	Relación absoluta entre valores observados de inputs con los outputs.
Eficiencia	-Inputs y outputs reales -Inputs y outputs óptimos	Relación entre el valor observado de los inputs y los outputs con los valores óptimos de los mismos.
Economía	-Inputs -Costes	Relación existente entre el input consumido y el coste de adquisición.
Eficacia	-Objetivos -Outputs	Relación entre los outputs alcanzados y objetivos iniciales planeados.

Fuente: Reelaborado a partir de cuadro propuesto por Rueda López, N., "Análisis económico de la eficiencia pública", Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2005. pág. 79.

²⁹⁶ Durante largo tiempo se ha identificado como medidas de eficiencia la productividad del trabajo y el coste unitario

²⁹⁷ Recordar la defensa que realiza Suárez (1986), al considerar la economía sinónimo de la eficiencia

²⁹⁸ El indicador economía nos explicita cómo de bien adquirimos bienes y servicios de la calidad deseada al mejor precio posible ("buena economía")

Así lo afirma, también, Trillo (2012), al decir que “la idea de eficiencia tiene otras acepciones y, en ocasiones, suele utilizarse como sinónimo de otros conceptos que difieren notablemente del que acabamos de explicar”. Por tal motivo en un cuadro, que reproducimos a continuación, diferencia los siguientes conceptos en base a tipo y denominación:

Cuadro LXV: Eficiencia y otros conceptos diferentes

Tipos	Denominación	
Conceptos básicos	Eficacia	
	Productividad	Parcial
		Total
	Eficiencia	Técnica
Asignativa		
Economías de escala		
Economías de alcance		
Derivados de la noción de eficiencia	Eficiencia de los programas	
	Competitividad	

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro 1 en Trillo (2012, pág.3)

Aunque los conceptos de eficiencia y eficacia están muy relacionados, no debemos confundirlos. Cuando hablamos de eficacia nos estamos refiriendo al grado de consecución de objetivos. Su significado sólo se refiere a la obtención de resultados, sin tener presente o en cuenta los recursos utilizados para su obtención. Tal y como se afirma en el Manual de Auditoría de Gestión, confeccionado por la división de ADAR²⁹⁹ y editado por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) el principio de eficacia se refiere a la consecución de los objetivos específicos fijados y al logro de los resultados previstos.

A la hora de analizar la eficacia se suele utilizar, con frecuencia, indicadores absolutos lo que conlleva problemas de comparabilidad. De igual manera, también surgen problemas al no conocer las posibles ganancias de mejora y el efecto que dicha circunstancia tendría sobre el objetivo alcanzado.

Una problemática que trata de salvarse utilizando:

²⁹⁹ ADAR: Audit Development And Report/ Desarrollo de la Auditoría e Informes.

- a) análisis de productividad³⁰⁰ parcial de los factores (ejemplo: la productividad factor trabajo), pero que implica la posibilidad de que se obtengan indicadores iguales para input y output totalmente diferentes. De igual manera, también nos podemos encontrar con que el origen del incremento se deba a una mejora en la gestión (ya sea en el diseño de la función de producción o en la capacidad gerencial), en la organización o, incluso, a una reducción sustancial del número de trabajadores (factor trabajo).
- b) Obteniendo una aproximación a la productividad total global de la empresa o productividad total de los factores, construyendo, estableciendo diferentes ponderaciones en inputs y outputs, un indicador global.

Las limitaciones que presenta el uso de la productividad, establecidas, entre otros, por Farrell (1957), se tratan de superar mediante el uso de la eficiencia económica y sus diferentes componentes: la eficiencia técnica o productiva y la eficiencia asignativa.

Un estudio que se fundamenta en la determinación de la eficiencia relativa, al desconocer cuál es el mejor de los comportamientos posibles ; utilizando unidades físicas, quedando fuera el análisis del coste o precio de los factores y la cuantificación de los ingresos. Dicha orientación permite que el criterio de comparación sea el de Pareto. Esta será la base del análisis que llevaremos cabo en los siguientes capítulos.

Ahora bien, resulta importante destacar que existe una doble orientación en este análisis, pudiéndose enfocar el estudio de la eficiencia desde el lado de los inputs (minimización del uso de los inputs) o desde el lado de los outputs (maximización de la obtención de los outputs).

Al adentrarse en el estudio de la eficiencia técnica o distributiva es necesario contemplar los elementos que ocasionan la existencia de ineficiencia productiva. En este sentido, destaca la aportación de Liebenstein (1966), a través de la eficiencia X, que surge de la inexistencia de incentivos e instrumentos de evaluación que garanticen el máximo rendimiento de los trabajadores en el sector público, y , por ello, asegure la consecución del menor coste posible.

³⁰⁰ Según la RAE, diccionario edición 22^a, el término productividad, en su acepción económica, se define como: *“la relación entre lo producido y los medios empleados, tales como mano de obra, materiales, energía etc.”*

Igualmente también destaca la existencia de la eficiencia asignativa, que trata de determinar la combinación de factores de producción que asegura un coste mínimo en la producción de un bien o servicio, pues considerando un mercado de competencia perfecta, los precios de las empresas se suponen prefijados por el mercado. Tal es así que el máximo de los beneficios se obtiene al minimizar los costes.

Otra de las ideas que se recogen en el cuadro anterior y que se relacionan con la eficiencia, en el sentido de permitir ahorros de costes es la existencia de economías de escala en la producción que surgen cuando ante determinados incrementos de recursos en una determinada proporción, se obtienen incrementos de productos más que proporcionales, cuestión que garantiza una disminución de los costes medios y marginales. Un ahorro de costes que también se puede producir con las denominadas economías de alcance que surgen cuando se comparten los recursos en distintas funciones de producción para obtener productos diferentes, coadyuvando los factores en la obtención de una producción eficiente.

También es conveniente referenciar la denominada eficiencia de los programas que es la que se refiere a la que surge del diseño y planificación de los programas frente a la ejecución y aplicación de los mismos. Para lograr dicha diferenciación el estudio de la eficiencia se realiza en dos etapas, y la eficiencia de programas se puede realizar una vez obtenida y calculada la frontera inicial de producción.

Reseñar, finalmente, el concepto de competitividad que está asociado a la dimensión externa de la eficiencia; es decir, mientras que los conceptos anteriores se circunscribían al mejor aprovechamiento de los recursos, la competitividad hace referencia a la capacidad de optimizar la posición en el mercado: maximizando los beneficios, discriminando productos y precios, diferenciándose en términos de calidad...

Por último es necesario reseñar, la interpretación que sobre el criterio de eficiencia realiza Lindbeck (1977) al introducir al introducir la categoría dicotómica del movimiento diferenciando entre eficiencia estática y dinámica. La inclusión de ambas dimensiones es principal en el estudio de la ciencia económica actual afectando al surgimiento de enfoques y proposiciones sobre eficiencia

Cuadro LXVI: Tipos de eficiencia según Lindbeck

Tipología	Comentarios	
Eficiencia asignativa estática	Coincide con la definición de eficiencia en sentido de Pareto	Exigencia de eficiencia en la producción, en el intercambio y global
Eficiencia asignativa dinámica	Trata de maximizar la producción dada una tecnología y una estructura temporal de consumo, dada a L/P, que debe tener comportamiento eficiente	
Eficiencia técnica estática	Requiere la plena movilización de los recursos productivos	Presenta dos vertientes: macroeconómica que implica la plena movilización de los recursos productivos y microeconómica referida a cada empresa a través de la mejor utilización de la tecnología
Eficiencia técnica dinámica	El factor determinante alcanzarla es la innovación. El motor será la "destrucción creadora" de Schumpeter y su vinculación con el I+D+i y la excelencia	
Eficiencia informativa y coordinativa	El factor de la asimetría de la información, la información imperfecta, el coste de información. Aunque Lindbeck referencia a Hayeck en los ejemplos no debemos obviar la importancia y trascendencia económica de los estudios sobre información asimétrica de Stiglitz, Akerlof, Spencer o Arrow.	

Fuente. Elaboración propia a partir de la Lindbeck (1977, pág. 43-72).

Antes de finalizar esta sección es conveniente resaltar que existe una idea que acompaña de manera indisoluble, en el análisis económico de la política, tanto en el ámbito de la Economía Política como en el de la Política Económica. Se trata del binomio eficiencia y equidad.

Alcanzar la eficiencia, en alguna de las vertientes referenciadas, no significa en cualquier caso, no implica, que alcancemos la necesaria y deseable equidad. Cuestión que se suele poner de manifiesto utilizando el ejemplo de dos individuos que se enfrentan a una asignación en la que uno obtiene la totalidad de los bienes existentes y otro ninguno. Una asignación que aunque sea eficiente, nunca podrá ser equitativa.

Como afirma Rueda (2005) "*La diferencia cualitativa fundamental entre las nociones de equidad y de eficiencia reside en que la valoración de la primera obliga a efectuar comparaciones interpersonales de utilidad, asignando ponderaciones sociales al bienestar disfrutado por cada uno de los miembros, mientras que las afirmaciones sobre eficiencia son independientes de cualquier juicio de valor sobre lo que se considera socialmente justo*"(pág.72).

II.6.3. El tránsito de la eficiencia en el pensamiento económico.

El análisis económico presenta en el concepto de eficiencia una de las ideas que mayor trascendencia tiene en el estudio de la creación de valor y riqueza por parte de la ciencia económica en la edad contemporánea. En palabras de Gómez (2001) ¹la eficiencia es considerada *"uno de los temas centrales del programa investigador de la ciencia económica"*. (pág.412)

Como afirma Agafonow *"la eficiencia es un concepto central de la ciencia económica actual, pero no está fundado tan sólidamente como creen los economistas profesionales; de hecho, no hay consenso sobre qué es una economía eficiente"*(pág.94)

Circunstancia que se pone en clara evidencia si tenemos presente la existencia de diferentes tipos de eficiencia económica. Así lo pone de manifiesto López (2008) al llamar la atención sobre el siguiente hecho: *"parece que los diseñadores de política económica han olvidado que los economistas emplean varios criterios de eficiencia"*³⁰¹. (pág.149)

Y al recordarnos que *"El más conocido (criterio de eficiencia) es el óptimo de Pareto, que postula un equilibrio perfecto entre oferta y demanda de bienes y servicios. Sin embargo, el criterio maximin (Rawls, 1974), la eficiencia económica austriaca (Agafonow, 2007), la eficiencia X (Comanor y Leibenstein, 1969) y la eficiencia transaccional (Williamson, 1991) son aportes teóricos decisivos en la evolución de la economía política."* (pág.149.)

Aunque ya en la antigüedad griega, Jenofonte (militar y filósofo griego discípulo de Sócrates, 427-355 a.C.), en su tratado *"Económico"*³⁰², contemplaba *"los modos de actuar eficientes, en oposición a los ineficientes"* (Ekelund & Hebert, 1992, pág. 17). Así se refleja en la obra de Ekelund y Hébert, *"Historia de la Teoría Económica y de su método"*, donde los autores defienden la tesis de que Jenofonte, al considerar la eficiencia económica un pilar sustancial y vertebrador de su pensamiento, debería ser considerado como uno de los primeros economistas de la historia del pensamiento económico.

El principio de eficiencia económica se ha ido perfilando y ajustando a lo largo del pensamiento económico. El marginalismo³⁰³ ha sido un hito muy importante para su

³⁰¹ Tanto es así que se puede hablar de *eficiencia asignativa*, relacionándose con la distribución o el reparto de los recursos económicos, la *eficiencia productiva o técnica* relacionándose con el uso o utilización de los recursos de manera eficiente, al maximizar la función de producción al mínimo coste, o la *eficiencia distributiva*, acuñada por Abba Lerner en su obra "La Economía del control"

³⁰² La palabra "economía" es de origen griego "*οικονομία*" [*oikonomía*], de *οἶκος* [*oikos*], «casa», y *νόμος* [*nomos*], «ley»

³⁰³ La revolución marginalista de la década de 1870 había puesto en primer plano la asignación eficiente de dicha producción, pero dejando nuevamente sin tocar la cuestión de la determinación de su volumen.

definición, siendo Cournot y Dupuit quienes introdujeron, respectivamente, la maximización de la ganancia empresarial y la maximización de la ganancia social como elementos determinantes en la construcción y conformación de los requisitos necesarios para alcanzar una economía eficiente.

En el seno del movimiento marginalista, ocupa un lugar básico Pareto al asimilar dicha escuela la definición de “*eficiencia económica*” como “*eficiencia en el sentido de Pareto*”³⁰⁴. Para Wilfredo Pareto, en una economía que alcanzase el estado óptimo o eficiente no habría más intercambios que mejorasen la utilidad de un individuo sin empeorar al mismo tiempo la utilidad de otro. Una economía que se caracterizaría por una pugna constante entre consumidores y productores, a través del mercado, por bienes y servicios los primeros y factores de producción los segundos. En dicha economía los productores tratarían de alcanzar los “*coeficientes técnicos de producción*” que les permiten producir al menor coste y vender al mejor precio.

Una economía óptima, eficiente en sentido de Pareto, que se alcanzaría cuando los coeficientes técnicos de producción permitieran obtener *el máximo producto social posible*.

Será León Walras, 1909, quien impulse la permeabilidad de la concepción económica, especialmente la economía teórica pura, hacia el lenguaje físico-matemático, promoviendo una idea de eficiencia económica que se explica desde la dimensión estática (Huerta de Soto, 2010). Toda una declaración metodológica que permitirá el desarrollo del equilibrio general neoclásico.

En paralelo, J.A. Schumpeter miembro de la tradición austriaca, iniciará en las primeras décadas del siglo XX aportaciones basadas en los siguientes fundamentos a) la destrucción creativa como motor clave del desarrollo capitalista, b) la innovación, c) la competencia, d) el desenvolvimiento y e) la idea de desarrollo como proceso a largo plazo (Barletta & Yoguel, 2009); lo que permitirá reconocerlo como precursor e impulsor del concepto de eficiencia dinámica

F. W. Taylor, uno de los precursores de la administración gerencial mediante su obra “*Principios de la administración científica*”, 1911, también propondrá a través de la organización científica del factor trabajo el desarrollo de la maximización de la eficiencia

³⁰⁴ Para ampliar ver Agafonow, A., “Los límites de la eficiencia económica en una sociedad democrática”, Revista de Economía Institucional, Vol.9,nº 16. 1º Semestre/2007. Páginas 89-119.

como elemento fundamental para la optimización de la producción empresarial. Será uno de los precursores del concepto de eficiencia productiva y su medición.

Al aceptar la existencia de fallos del mercado³⁰⁵, el pensamiento neoclásico asume la intervención del Estado en la economía, concretamente a través del Teorema del Bienestar de Pigou que exige la competencia perfecta como elemento determinante para que el mercado sea un asignador eficiente.

En concreto dicho Teorema se basa en tres fundamentos: a) la racionalidad perfecta de todo individuo, b) el interés individual conduce al interés colectivo c) el equilibrio óptimo, equilibrio de Pareto, sólo se puede alcanzar en condiciones de competencia perfecta (al existir un alto número de oferentes y demandantes se elimina cualquier posibilidad de influir en precios, que se fijan al nivel del coste marginal que es igual al coste medio).

Cuando la competencia perfecta no conlleva el interés colectivo se produce un fallo el mercado y es entonces cuando el Estado debe actuar para reestablecer las condiciones de competencia perfecta exigibles para que se obtenga una asignación eficiente de los recursos. Al incorporar en su análisis las externalidades en su medición de bienestar, justifica la necesidad de intervención estatal para corregir los fallos del mercado.

Al desarrollar Pigou la relación del bienestar con la distribución del dividendo nacional establecerá dos proposiciones básicas para la mejora del bienestar económico de una sociedad: a) aumentar la eficiencia productiva y, por ello, la renta o dividendo nacional y b) mejorar la distribución de los ingresos entre las personas con rentas individuales divergentes.

Pigou determinará como criterio de valor de la acción económica que contribuya a la mejora de la eficiencia del sistema productivo, siempre que no cree alteraciones y que optimice la distribución del dividendo nacional producido (Cuadrado, 2010).

Pero el planteamiento primal de Pigou, fundamentado en el utilitarismo de Bentham provocará que su concepción de bienestar sea criticada. Las dificultades de medición de las satisfacciones subjetivas de los individuos y los supuestos de comparación provocarán la crítica de coetáneos que descartarán su aplicación por normativa, quedando

³⁰⁵ Que el propio Adam Smith asume al reconocer la *Mano Invisible* no puede corregir, a saber: las externalidades, el monopolio natural y los bienes colectivos.

deslegitimado al proponer comparaciones interpersonales de utilidad científicamente no legitimadas por el positivismo científico.

Así será sobre la base del óptimo de Pareto como se construirá la posterior Economía del Bienestar, la nueva teoría económica del bienestar, exigiéndose el cumplimiento de las siguientes condiciones paretianas:

1. La conducta del consumidor se considera óptima o eficiente si su posición no puede mejorar sin que otros individuos empeoren.
2. El producto será óptimo si dados un nivel de recursos y tecnología no es posible aumentar la producción de un bien sin reducir la producción de otros.
3. El máximo (óptimo optimorum) de la economía nacional será aquella situación en la que las combinaciones eficientes de consumo y producción están eficientemente distribuidas entre consumidores y productores.

El óptimo de Pareto se alcanza cuando se logra el equilibrio general de la economía, donde consumo, producción y distribución permiten igualar las relaciones marginales (de manera que el sumatorio de la relación marginal de sustitución común se iguale al sumatorio de la tasa marginal de transformación del producto).

Para que una asignación sea eficiente en sentido de Pareto es necesario que se cumpla la eficiencia en la producción, la eficiencia en el intercambio y la eficiencia global³⁰⁶.

El movimiento marginalista desemboca, como hemos visto, en la denominada Economía del Bienestar, rama de la Teoría Económica que se ocupa de estudiar la deseabilidad social de estados alternativos. Para analizar esa deseabilidad social, como hemos comentado, se utilizará la eficiencia en sentido de Pareto, en torno a la cual se pretenderá diseñar un sistema económico ideal.

La existencia de un mundo “*ideal*”, donde exista un equilibrio perfecto entre oferta y demanda, las preferencias de los agentes se satisfagan plenamente y el interés individual conduzca al bienestar colectivo³⁰⁷ se convierten en unas restricciones muy fuertes sobre las que se asienta la modelización neoclásica de la eficiencia.

Observamos como al igual que se acepta la concepción paretiana de la eficiencia por parte de la tradición neoclásica, la eficiencia económica se convierte en uno de los principales

³⁰⁶ Para un estudio más detallado sobre las distintas condiciones de eficiencia paretiana en la Economía del Bienestar, consúltese

³⁰⁷ Circunstancias todas ellas que han sido objeto de fuertes críticas

anclajes conceptuales sobre los que las teorías alternativas iniciarán un trabajo de revisión. A la Escuela Austriaca, al Keynesianismo, a la nueva Escuela Austriaca, a la nueva Escuela Institucional o a la corriente nekeynesiana se les deberán algunas de las nuevas aportaciones.

La década de los años treinta del siglo pasado marcará un antes y después en el relato de la ciencia económica. Las consecuencias del crack de 1929 y la posterior crisis, la Gran Depresión, promoverá nuevos enfoques en el análisis de la realidad económica, deslumbrando uno sobremanera: el realizado por John Maynard Keynes.

Keynes explicará la Gran Depresión y tratará de hacer un planteamiento alternativo a la corriente neoclásica al explicar la necesidad de intervención estatal con objeto de promover la salida del punto de ineficiencia técnica en el que se habían instalado las economías occidentales. A pesar de que él lo formulase en base al pleno empleo, sus propuestas conllevaban trasladarse a un punto de la frontera de posibilidades de producción (Cachanosky, 2012, pág. 68).

El enfoque que proponen John Hicks y Nicholas Kaldor, 1939, en relación con un principio de mayor objetividad sobre la eficiencia se materializa en el llamado principio de compensación, según el cual se producirán mejoras de bienestar siempre que los que pierdan puedan ser compensados por aquellos que obtienen mejoría o beneficio

Abba Lerner, 1944, demostrará geoméricamente el primer teorema de la economía del bienestar a partir del cual el sistema de competencia perfecta alcanza una asignación eficiente en sentido de Pareto. Un axioma que vendrá a enriquecer las diferentes percepciones del enfoque mercado vs estado y la caracterización de las tipologías de los sistemas económicos y el papel de la eficiencia económica. A él se le debe el desarrollo del concepto de eficiencia distributiva en los distintos sistemas económicos (mercado, planificación centralizada y mixto). Junto a Lange se le atribuirá el desarrollo del sistema de socialismo de mercado.

La eficiencia económica en el marginalismo austriaco es más compleja en su explicación, sus supuestos de partida para el análisis son más exigentes y la inclusión del análisis dinámico hacen que se diferencie de manera clara con respecto a los marginalistas neoclásicos. De hecho, para los austriacos una economía eficiente no es una economía en equilibrio. Como afirma Aganofow (2007): *“el máximo producto social posible que define la economía paretiana, no es un óptimo que pueda determinar ex ante para luego*

seleccionar los coeficientes técnicos adecuados a una producción más económica”
(pág.98)

Para poder seleccionar dichos coeficientes se necesita información perfecta e inexistencia de incertidumbre, y ante la imposibilidad de obtener dichos condicionantes concluyen que el equilibrio paretiano es inalcanzable.

Frederick A. Hayek, discípulo de Mises, será quien inicie el impulso de la visión dinámica que comenzó a plantear, décadas antes, Schumpeter, en el seno de la tradición de la Escuela Austriaca. Para Hayek, 1945, la importancia del conocimiento disperso, no articulable y su aprovechamiento eficiente por parte del sistema de mercado, explica y justifica el libre mercado como sistema económico eficiente.

La década de los años cincuenta del siglo XX será un punto de inflexión en el estudio de la eficiencia y de la investigación en torno a su medición.

En el seno de la nueva tradición clásica, la economía neoclásica, hay que postular las aportaciones realizadas por Kenneth J. Arrow, 1951, y las implicaciones de su teorema de la imposibilidad. Arrow demuestra la paradoja que se produce en el proceso de elección de los consumidores y/o electores, decisores en definitiva, y la problemática que surge. Cuestión que tiene hondo impacto en los planteamientos de aplicación del óptimo social de Pareto y el logro de la eficiencia económica.

Coetáneos a la publicación *“Social Choice and individual values”*, 1951, de Arrow serán sendas publicaciones de Tjalling C. Koopmans *“An analysis of production as an efficient combination of activities”* y de Gérard Debreu *“The coefficient of resource utilization”* donde tratan de alcanzar una definición aplicada, un método, para la cuantificación de la eficiencia. Mientras Koopmans opta por la eficiencia productiva, Debreu promoverá la eficiencia técnica

En 1954, Paul A. Samuelson, publicará su artículo *“The pure theory of public expenditure”*, donde expondrá su influyente teoría sobre el gasto público, que se inserta en la tradición de la economía del bienestar. En dicha publicación pondrá de manifiesto la conocida como condición de Samuelson, también conocida como condición de eficiencia de Bown-Lindhal-Samuelson, que ahonda en el requisito que debe cumplir el óptimo de producción y distribución de bienes (privados y públicos) y en cómo se alcanza la eficiencia de la denominada función de bienestar social.

La investigación cuantitativa de la eficiencia técnica, tras las contribuciones de Koopmans y Debreu, contará con una nueva aportación en 1957. Michael J. Farrell desarrollará, en una investigación seminal, una metodología para la obtención de la eficiencia productiva, descomponiéndola en eficiencia técnica y asignativa.

Por otra parte, la nueva economía institucional se muestra contraria a la economía neoclásica y a la economía del bienestar al considerar que estas últimas no tienen presentes los costes de transacción a la hora de alcanzar el equilibrio.

Para Ronald H Coase, 1960, este supuesto conlleva a errores ya que considera que los costes de transacción (materializados en negociación) se producirán mientras sean asumibles dichos costes, toda vez que en el mercado existen costes de producción y también costes de transacción.

Los costes de transacción, pueden ser ex ante o ex post del intercambio³⁰⁸ y en caso de que sean mayores que las rentas derivadas de la venta convierten en improductiva (no viable) la producción auspiciando que el mercado no sea la forma de organización más eficiente para reducir los costes. Coase promoverá la concepción de la eficiencia transaccional en su obra "The problem of social cost".

En ella, promoverá una solución al problema de determinación y orientación de la intervención del regulador: el principio de presunción de eficiencia que parte del supuesto de que las formas existentes se presumen eficientes y la condición es que la intervención pública se justifica sólo cuando genera ganancias netas. Para ello en el estudio de las ganancias derivadas del intercambio se deben incluir los costes de intervención y los costes originados a los agentes.

Mientras, en el seno de la tradición de la escuela austriaca, Israel M. Kirzner en 1965, impulsará el estudio del concepto de eficiencia dinámica que definirá como *"la capacidad para impulsar la perspicacia y el descubrimiento empresarial de un conocimiento que previamente no se concebía que se pudiese adquirir"* (Huerta de Soto, 2010, pág. 113)

Una caracterización de aplicación compleja que se basa en la creatividad y en la coordinación empresarial y que tratará de alcanzar una nueva dimensión económica basada en la dinámica, alejada de la visión estática de los neoclásicos.

³⁰⁸La búsqueda de información, la negociación y la redacción de contratos son ex ante y los costes de control de calidad, verificación del cumplimiento de obligaciones, solución de conflictos y renegociaciones son ex post.

Se abre un tiempo muy fructífero en las aportaciones que se realizan en torno a la eficiencia, se conceptualización, su caracterización y su medición.

En una nueva aproximación realizada por Harvey Leibenstein, 1966, se pondrá el foco en la denominada ineficiencia-X y sus fuentes de origen. La ineficiencia X surge como consecuencia del carácter incompleto de los contratos empresariales, de la presión psicológica que se establece sobre los agentes económicos o el peso de los hábitos, las inercias y las rutinas.

Joseph Stiglitz, 1969, pondrá el acento en la eficiencia distributiva, de manera que considerará que es necesario no sólo optimizar la producción sino que también se requiere conocer cómo se distribuyen los resultados en la sociedad

Una visión que no debemos obviar, crítica con la corriente neoclásica dominante, que deriva su análisis de la economía del bienestar es la desarrollada por Amartya K. Sen, 1970, quién sitúa de nuevo el foco de la eficiencia en la divergencia que se produce numerosas veces entre (óptimo de Pareto) la eficiencia y la equidad. La visión del humanismo económico radical de Sen toma forma en un nuevo horizonte de economía ética, frente a la concepción del criterio de interés individual (característico del paradigma clásico y neoclásico).

Introduciendo el análisis de la combinación entre incertidumbre y la capacidad social para generar conocimiento, aprender, innovar y crear, Douglas C. North, 1971, circunscribe su análisis al marco institucional y a los factores económicos y sociales obteniendo como clave determinante el requisito de la eficiencia adaptativa para garantizar la obtención del óptimo económico.

Se observa, en este tiempo, cómo uno de los aspectos relevantes que se introduce en el análisis económico, la dicotomía entre visión estática y visión dinámica de la economía, tiene un papel revelador en el caso de la eficiencia económica. Tal y como se refleja en el aparatado anterior, Assar Lindbeck, recopila diferentes conceptualizaciones surgidas en este periodo sobre la eficiencia económica y sus diferentes orientaciones: estática o dinámica.

Antes de finalizar este apartado vamos a referenciar dos últimas aportaciones realizadas en torno al concepto de eficiencia.

Por una parte, Oliver A. Williamson, 1991, ahondará en el concepto de la eficiencia transaccional en base a los siguientes fundamentos: a) los agentes tienen racionalidad

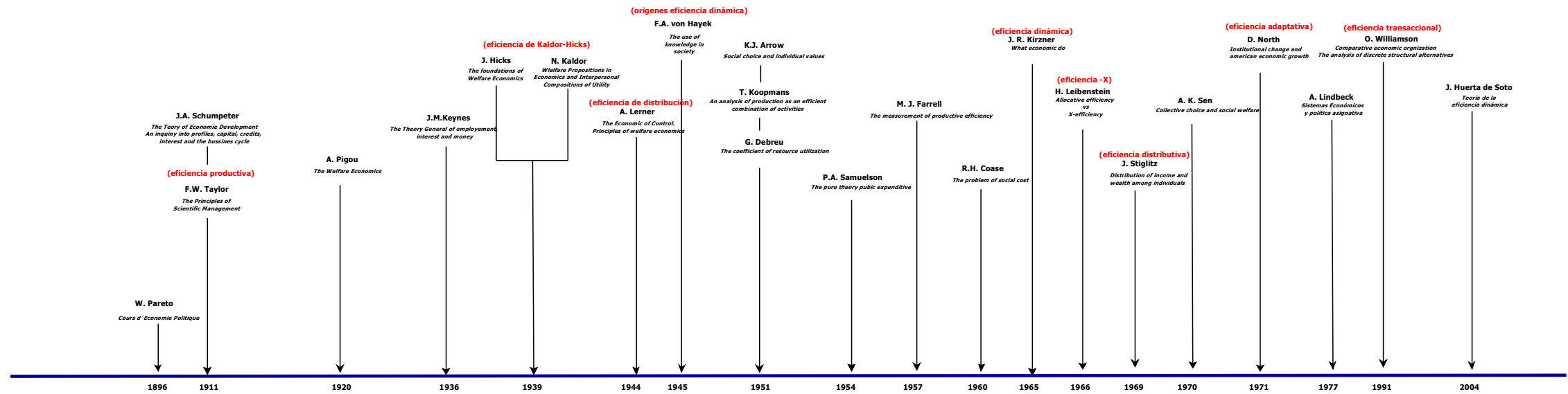
limitada, b) son optimistas y c) se acomodan a las reglas impuestas por el marco institucional fijando un proceso para la solución de Coase que denominó *“remediabilidad”*.

Por otra parte, en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado se ha desarrollado el concepto de eficiencia dinámica como un nuevo enfoque o cara del prisma de la eficiencia económica.

Huerta de Soto ha realizado un interesante trabajo de compilación, publicado bajo el título *“Teoría de la eficiencia dinámica”* 2004, donde se explica el origen y la conformación del concepto, otorgándole un papel determinante a Kirzner.

Confrontando el concepto de eficiencia dinámica con el resto de orientaciones desarrolla la dimensión dinámica del concepto de eficiencia económica sobre la base de la función empresarial, entendida como principal impulsora de la creación y coordinación del conocimiento en el seno del mercado, tal y como promueven Kasper y Streit, en 1998, al definir la eficiencia dinámica como *“la capacidad para adaptarse, responder y generar nuevo conocimiento”*.

Figura VIII: Línea del tiempo. Las dimensiones de la eficiencia en el pensamiento económico del siglo XX



Legenda:

En la línea de tiempo que se presenta se observa:

En negrita el nombre del autor
 Justo debajo del autor y con tamaño de fuente menor
 el título de la obra donde se referencia la conceptualización
 de la eficiencia económica.

Entre paréntesis y en rojo se recojen las diferentes concepciones
 de eficiencia que se han ido promoviendo adscribiéndolas a su
 promotor principal o creador

Fuente: Elaboración propia

II.6.4. La evaluación de la política económica: el caso de la eficiencia en el sector público.

La clásica definición de Política Económica establecida por Tinbergen (1961) afirma que “la Política Económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios, con el objeto de alcanzar ciertos fines” (p.385).

Aunque fundamente la disciplina que, en base a una adaptación de la relación de fines y medios establecidos por Robbins (1932), con el tiempo se ha determinado por parte de la Academia que serán fines, objetivos, medios e instrumentos el cuerpo central sobre el que se construya el conocimiento básico analítico.

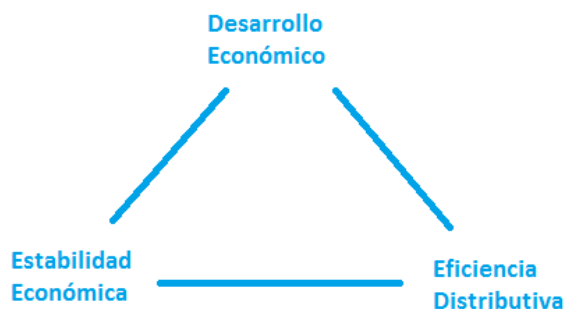
La determinación de los principales objetivos de política económica no suele ser pacífica, al no ser objeto de unanimidad (Kirshen, 1969) acostumbrándose a enumerar cinco objetivos de política económica:

- a. Crecimiento económico
- b. Pleno empleo
- c. Estabilidad de precios
- d. Equilibrio en la balanza de pagos
- e. Distribución equitativa de la renta y la riqueza

a los que se habitúa agregar otros objetivos, tales como población, desarrollo de sectores productivos, reducción de las disparidades regionales, medio ambiente,...

Este inventario acostumbra a refundirse en una triada general que determina los puntos cardinales de los objetivos generales de Política Económica: estabilidad económica, desarrollo económico y eficiencia distributiva.

Figura IX: Triada de objetivos generales de Política



Fuente: Elaboración propia

Los objetivos emanan de los denominados "fines generales", que son los propósitos de orden superior establecidos por una sociedad democrática; siendo los policy makers los que deben cumplir la función de materializar esos deseos y valores sociales de orden superior, que suelen venir sancionados en el marco constitucional y que, adicionalmente, se refrendan y adaptan al contexto tiempo y lugar, en base a los resultados de los procesos electorales, la composición de las cámaras de representantes o la conformación de los programas electorales (contratos –programas).

Siguiendo el enfoque funcional de Laswell, 1965, considerado como una forma ya clásica del análisis de las políticas públicas (Sánchez, 2010), se distinguen siete etapas en el análisis de cualquier política pública, incluida las políticas económicas que se suelen simplificar observándose cuatro fases para el diseño de la política económica: a) definición del problema y concreción de los objetivos, b) diseño de las políticas económicas, c) aplicación y e) evaluación.

De lo que se deduce que si no se producen estas cuatro etapas no podrá considerarse una política pública, en concreto política económica, completa o perfeccionada.

Cuadro LXVII: Etapas del enfoque funcional de Laswell

Nº	Etapas
1	Información
2	Recomendación
3	Prescripción
4	Innovación
5	Aplicación
6	Valoración

Es necesario incidir que se ha producido una evolución en un doble sentido en relación a la conceptualización de dicho enfoque funcional pasando de un prisma estanco, no compartido y estático a uno integral, interrelacionado y dinámico. (Sabatier 1993,p:1-4)

Tradicionalmente, la etapa cuarta, evaluación de las políticas económicas, se ha referido al grado de cumplimiento de los objetivos preestablecidos al diseñar el programa, para poder introducir mejoras en los diseños establecidos.

Se trata de una visión restrictiva de evaluación que constriñe el análisis de la política económica aplicada, toda vez, que debemos considerar que también será necesario tener presente la propia formulación de la política económica o el proceso de ejecución

La preocupación por definir el papel del sector público en la economía y la necesidad de conocer el empleo de los recursos públicos y sus resultados también explican el estudio y análisis de la intervención pública, y por ende de las políticas económicas, desde el enfoque de la evaluación.

Una evaluación que surge en los EEUU, en la década de los años treinta³⁰⁹ del siglo XX, acuñándose el término de evaluación de políticas públicas en el marco de la Ciencia Política, y que comienza a generalizarse en el ámbito de distintas especialidades, que la han impulsado muchas veces de forma independiente en cuanto a la metodología de análisis, si bien las relacionadas con la economía del bienestar han sido pioneras en su desarrollo.

Planas (2005) señala como mecanismos de control considerados como primeros hitos los siguientes:

- La auditoría: analiza la veracidad en el cumplimiento de los objetivos de la gestión gubernamental, no cuestionando validez, lección, adecuación. Se considera que incluye una dimensión de la efectividad de la política pública.
- El control de la gestión: resultado de la planificación de la acción gubernamental. Analiza la correspondencia entre planeamiento y ejecución (planeado/realizado)

³⁰⁹ Relacionadas con el análisis de programas educativos, de formación profesional y de salud pública.

- El presupuesto por programas: referida como técnica de presupuestación, relaciona los objetivos presupuestados con el uso de los recursos. Es la base del análisis de costes.
- El presupuesto por resultados: referenciado a la existencia de una ingente cantidad de datos y a las técnicas informáticas, consiste en la generación de indicadores para el seguimiento de actividades y la verificación de las políticas.
- El gerencialismo público promovido por la ONU al impulsar el uso generalizado de los indicadores de gestión.
- La evaluación por programas impulsados por el desarrollo del Estado de Bienestar que tal y como afirma Subirats (1989) cuya exigencia de control surge por las demandas de información del Congreso de los EEUU y por la necesidad de los gestores y altos cargos de la Administración de conocer la aplicación de programas y sus efectos..

El desarrollo de la evaluación de políticas públicas requiere de un proceso de validación de los resultados obtenidos en la acción pública así como del desarrollo de técnicas para su evaluación.

Como referencian Osuna y Márquez (2000) durante la década de los años sesenta y setenta se posiciona la evaluación como área de investigación y estudio de diversas disciplinas científicas, creándose instituciones³¹⁰ para el control, la auditoria y la evaluación.

Entre los mecanismos de control y evaluación de políticas públicas (que pueden ser utilizados para la evaluación prospectiva, la supervisión de la evaluación y el análisis final de resultados) debemos diferenciar entre el análisis microeconómico de evaluación de políticas frente al análisis macroeconómico de evaluación de políticas.

Igualmente, debemos considerar la posibilidad de diseñar una evaluación de políticas mediante un diseño experimental, cuasiexperimental o no experimental.

³¹⁰ National Audit Office en U.K. en 1988 o el Comité Interministerial de la Evaluación (CIME) en Francia.

En el ámbito del análisis microeconómico de evaluación de políticas públicas podemos aplicar una sistematización³¹¹ basada en el indicador de gestión que queremos comparar, a saber: costes, eficacia, efectividad³¹², eficiencia, equidad y/o beneficios.

De todos ellos, han sido la técnica de Análisis de Envolvente de Datos (DEA) y las Fronteras Estocásticas las que más se han utilizado y desarrollado.

En el ámbito del análisis macroeconómico de evaluación podemos reconocer el análisis de las Tablas Input-Output, las técnicas de evaluación que utilizan modelos de equilibrio general y de simulación, o las nuevas técnicas mixtas que tratan de integrar ambas técnicas.

Según afirma Loscos(2002) para poder evaluar de forma rigurosa la eficiencia de una determinada actuación o política pública es preciso plantarse cuatro grandes grupos de problemas:

- La caracterización de los bienes o servicios asociados a la función pública que se estudia
- La determinación del nivel óptimo de provisión de esos bienes o servicios
- Las modalidades de provisión más adecuadas para cada caso, y
- La determinación de los niveles de hacienda pública competentes en cada circunstancia

Condicionantes que tiene un efecto directo en la determinación de las políticas económicas así como en la fijación de nuevas estrategias de gestión en el ámbito de lo público basadas, ambas, cada vez más, en la exigencia de eficacia, eficiencia y buena economía como responsabilidad en la gestión y ejecución de los presupuestos públicos por parte de los “*policy makers*”, gestores y empleados públicos³¹³.

En el caso de España, en el ámbito constitucional el principio de eficiencia se presenta como determinante a la hora de caracterizar los parámetros que conforman nuestro

³¹¹ Se puede establecer otra sistematización basada en la comparación de dos indicadores y que nos permitiría enfrentarnos a: a) análisis coste-eficacia, b) análisis coste-efectividad, c) análisis coste-beneficio y d) análisis coste-utilidad.

³¹² Se trata del concepto de eficacia pero bajo condiciones reales de actuación.

³¹³ Debería ser tratada como anécdota, y no como reflejo de una realidad cultural y social, la dificultad que existe en el lenguaje español para la traducción certera de palabras castizas de la cultura anglosajona como *accountability* (rendición de cuentas). En este sentido cabe mencionar el cambio en la cultura evaluadora que para España debe suponer, en un periodo corto de tiempo, la aprobación de la Orden Ministerial 3017/2004, de 16 de septiembre, por la que se crea la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. Para el caso de Andalucía debemos tener presente, el artículo 138 sobre evaluación de políticas públicas, recogido en la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Andalucía.

ámbito fundamental de convivencia. Si bien es cierto que el legislador lo vincula, en el seno de la Carta Magna, a la tributación y la asignación del gasto público. En concreto en la Sección 2ª “De los derechos y deberes de los ciudadanos”, del Título Primero “De los derechos y deberes fundamentales”, de la Constitución Española de 1978, se establece en el artículo 31.2:

El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Resulta necesario mencionar el artículo 103.1, como complementario al anteriormente citado por determinar los principios inspiradores de la acción de la Administración Pública: eficacia, eficiencia y economía. Tal y como establece el texto constitucional en su Título IV, “Del Gobierno y de la Administración”, en el apartado primero del artículo 103:

La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Aunque como afirma Cansino (1999), al explicar la inclusión de la exigencia del principio de eficiencia en la acción pública española en la década de los setenta, y concretamente en la determinación de la Ley 11/ 1977, de 4 de enero, General Presupuestaria *“la incorporación de la exigencia de eficiencia, eficacia y economía al ordenamiento jurídico español ha respondido,..., a la creciente preocupación por incluir criterios de racionalidad económica a la gestión del gasto”*. (pág.47)

Tradición hacendística, que en el marco constitucional, se refuerza con la aprobación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que en su Exposición de Motivos, recoge:

Estos principios rectores, todos ellos al servicio del principio general de estabilidad presupuestaria, son tres: plurianualidad, transparencia y eficiencia. La plurianualidad refuerza la previsión presupuestaria y normaliza el procedimiento de todas las Administraciones públicas con los programas de estabilidad y crecimiento; la transparencia es el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, y por último, la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos debe ser la referencia en la orientación de las políticas de gasto.[...]

Todas estas medidas tienen su encaje en el proceso de modernización de la Hacienda Pública, necesario para acompasar y fortalecer el desarrollo de la economía española.

Un planteamiento que se impulsará, de manera clara y decidida, con la revitalización del principio de estabilidad presupuestaria (OCDE, FMI), materializado en la UE a través del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (1997)*, y en España a través de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria donde también se proyectan los principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia.

Aunque el impulso definitivo, punto de inflexión y de no retorno para muchos, para el control de la gestión pública que supone la legislación de estabilidad presupuestaria lo situamos en la Reforma Constitucional del artículo 135 (2011) y con la subsiguiente aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En este marco de referencia que delimita el actual sistema económico español, sobre la base de un estado social y democrático de derecho que convive, en esencia, con los principios inspiradores del mercado, es donde surge una dificultad inherente al sistema a la hora de explicitar una combinación satisfactoria entre eficiencia y equidad.

Circunstancia que no ha logrado resolver el análisis económico ya que la cuestión de cómo debe estar distribuida la renta no puede ser contestada exclusivamente con criterios económicos³¹⁴. Será desde el enfoque normativo, estableciendo juicios de valor, cómo las distintas políticas que afectan a la distribución de la renta modificarán los resultados obtenidos por el mercado.

Es necesario referenciar también la inestabilidad de precios, como consecuencia de un mal funcionamiento del mercado, y la consiguiente ineficiencia económica y reducción del bienestar social. Para resolver dicho desequilibrio se han utilizado las políticas de estabilización de rentas

A lo largo de la historia del pensamiento económico observamos distintos planteamientos que han tratado de encontrar un comportamiento universal para dos conceptos que se imbrican en la acción económica del “*policy maker*”, la riqueza y el bienestar económico, y a partir de ellos conformaron y defendieron el principio de bienestar material como

³¹⁴ Debemos recordar que no es posible comparar la utilidad o satisfacción que un bien o servicio proporciona a dos individuos distintos, por lo que la economía positiva no puede elegir entre distintas distribuciones de renta. Para cada distribución de rentas existe una que es eficiente pero no podemos saber cual.

objetivo principal de las políticas económicas en el ámbito del libre mercado, como mecanismo para la asignación de los recursos.

En cualquier caso, no debemos olvidar que mientras la eficiencia y la eficacia son criterios prácticos, la igualdad y la equidad son criterios que incluyen consideraciones de tipo moral (Guerrero ,1995).

El análisis de la eficiencia en el sector público requiere y exige establecer un marco de referencia que incorpore las peculiaridades y diferencias intrínsecas de este agente económico. La diversidad de formas jurídicas así como la existencia de instituciones administrativas puras junto con un importante elenco de administración instrumental, que adopta diferentes formas en el ámbito del sector público empresarial obliga, irremediamente, a inicialmente plantear las diferencias objetivas existentes.

Además, al revisar la literatura económica especializada se pone de manifiesto una serie de cuestiones tales como los problemas de control de la gestión, las limitaciones a la discrecionalidad de la dirección o la ausencia de un sistema de incentivos similar a los del mercado que pueden suponer, a priori, una “tendencia natural” hacia la ineficiencia³¹⁵.

En una primera aproximación podríamos destacar cómo se impone el principio de la mínima pérdida frente al principio de maximización de beneficios en los entes administrativos públicos puros, que ofrecen bienes o servicios de no mercado.

Ahondando en la problemática del estudio de la eficiencia pública, nos encontramos con la dificultad de lograr indicadores que permitan conocer la valoración social de las políticas, los programas desarrollados y los servicios conexos.

En este sentido, los estudios de rentabilidad social de programas deben estar relacionados con las ganancias y pérdidas de los individuos en términos de bienestar social, que en términos microeconómicos se traducen en el conocimiento del excedente del consumidor y del excedente del productor.

³¹⁵ Resulta de interés, en este sentido, las consideraciones realizadas por Stiglitz, J.E., en su obra “EL papel económico del Estado (IEF, 1993, Madrid) donde arremete contra las falacias atribuibles al sector público frente al privado, en concreto la pretendida superioridad del ámbito privado en términos de eficiencia, desmontando la instituida ineficiencia del sector público en cualquier actividad y circunstancia, citando para ello el ejemplo de la estrategia de gestión tributaria llevada a cabo por las empresas norteamericanas y cómo un cambio en la política de distribución de beneficios les hubiera permitido mejorar sus números en miles de millones de dólares.

Ante esta cuestión se nos abre un abanico de posibles:

- Uso de variables aproximativas de outputs intermedios o variables proxies, ante la dificultad que supone obtener el valor añadido en los servicios públicos.
- Ante la ausencia de control ofrecido por el mercado competitivo *“es recomendable la introducción de variables que indiquen la calidad de los servicios prestados, ante la inexistencia de un esquema de incentivos de mercado para la mejora de la calidad en un entorno competitivo”* (Trillo, 2002).
- Métodos que incorporen los efectos de las variables no controlables como variables no discrecionales o probabilísticas.

Observamos cómo es precisamente en la cuantificación de los bienes y servicios de no mercado donde surge la complejidad y dificultad, al no existir precio como elemento discriminador del intercambio. Por tal motivo, ante la no existencia de precio, se ha generalizado el uso de los estudios de eficiencia técnica o productiva que no requieren de la introducción de precios a los que se valora el beneficio o coste de producción.

En la discusión del estudio de la eficiencia en el sector público no sólo debemos acercarnos a los enfoques sobre la determinación de las variables de estudio teniendo presente las peculiaridades del sector público sino a cómo medir la eficiencia y qué herramientas utilizar para ello.

Resulta de interés, en este punto, destacar la importante aportación de Pedraja³¹⁶ et al. proponiendo una sistematización de las bondades de la eficiencia técnica frente a la asignativa y sobre qué técnica es la más correcta para proceder a la medición de la eficiencia en el sector público.

Otra limitación se materializa en la fijación de los precios de mercado para valorar la prestación de servicios públicos al tratarse de servicios de no mercado. Aunque existe la posibilidad de aplicar precios sombra mediante la construcción de índices de productividad ponderados (generados a través de paneles de expertos) no se trata de una solución aséptica al no permitirnos su utilización para calcular eficiencia en términos de comparación de las unidades de producción del sector público.

³¹⁶ Pedraja, F., Salinas J. y Suárez, J.: “La medición de la eficiencia en el sector público” en La medición de la eficiencia y la productividad, Álvarez Pinilla (Coordinador), Pirámide, 2001.

También debemos incluir la problemática de la homogeneidad de las unidades de producción y la propensión a generar ineficiencia X o atribuibles a factores ajenos a lo interno.

Pedraja, Salinas y Suárez (2001), determinan que para poder evaluar la eficiencia en las AA.PP. es necesario establecer un modelo que se fundamente en las mejores prácticas y no en una frontera hipotética que nos muestre el mejor comportamiento posible. La técnica de frontera utiliza este criterio y logra evaluar unidades consideradas homogéneas.

También es necesaria la utilización de técnicas flexibles, motivado por el marco de incertidumbre en el que se mueve la tecnología de producción pública y ante la imposibilidad de determinar a priori las relaciones de dependencia entre la producción y los recursos, (fijando una función de comportamiento asimilable). La apuesta se concentra en promover técnicas de análisis no paramétricos ya que la elección de una determinada función exigida en las investigaciones paramétricas puede conllevar a resultados contradictorios o poco consistentes (no correlacionados).

II.6.5. La eficiencia económica y su medición

Bajo el paradigma de la economía neoclásica el concepto de eficiencia económica, a largo plazo, implica maximizar el beneficio y minimizar el coste. Igualmente, se afirma que existe eficiencia en la asignación cuando no se desperdician recursos³¹⁷, y se cumple el principio del óptimo de Pareto, para lo cual es requisito el cumplimiento de las siguientes condiciones básicas:

1. Eficiencia económica que implica la eficiencia técnica más la utilización de los factores de producción en proporciones que minimizan los costes.
2. Eficiencia del consumidor que se produce cuando los consumidores no consiguen mejorar aunque reasignen su presupuesto, igualándose las relaciones marginales de sustitución técnica (RMST)
3. Que se igualen el coste marginal con el beneficio social marginal (restricción que se relaciona con el concepto de equidad, según Pareto).

³¹⁷ Asignado una cantidad fija de recursos entre situaciones alternativas con el propósito de maximizar la cantidad de producto o el nivel de satisfacción

Por tanto, la eficiencia paretiana se produce cuando se alcanza, simultáneamente, la eficiencia en la producción, en el intercambio y la eficiencia global.

Lo que viene a ratificar que la primaria percepción de la eficiencia, desde el enfoque económico, coincide con la capacidad de una unidad de producción para alcanzar un producto a un coste mínimo. Para ello, la unidad de producción deberá utilizar sus inputs (factores de producción) de la manera más eficiente posible³¹⁸ y utilizar una combinación de inputs correcta dado el precio relativo³¹⁹. Una visión que ha tenido un peso determinante a la hora de conformar la Teoría de la Producción a lo largo del siglo XX.

La segunda mitad del S. XX se ha caracterizado por el desarrollo de técnicas para medir la eficiencia productiva. En la década de los sesenta, del siglo pasado, surgieron técnicas basadas en indicadores utilizados en la gestión empresarial, en las que la eficiencia se trataba de explicar a través del comportamiento de un indicador o la interacción de varios indicadores (productividad de factores, intensidad de uso por unidad de superficie,...) siendo la más usada la técnica denominada "análisis de grupo" que consistía en hacer un clasificación dentro de un grupo de empresas y realizar cálculos de índices de productividad de factores que analizaban las diferencias entre las empresas situadas al inicio (mejor posición- a la cabeza) y al final (peor posición-a la cola) de la distribución. Pero dicha metodología no tenía su base en la definición y caracterización de la eficiencia económica establecida por la Teoría Económica.

Este impulso producido en el estudio teórico y aplicado de la eficiencia ha sido posible gracias a la importante evolución y perfeccionamiento de los métodos de estimación para construir las fronteras de producción, a través de la metodología frontera, que se pueden clasificar, en métodos paramétricos o no paramétricos; estadísticos o matemáticos y estocásticos o determinísticos

A continuación introducimos un cuadro resumen de los métodos de estimación de la frontera de producción, donde siguiendo los criterios de clasificación anteriormente expuestos se señalan las ventajas e inconvenientes, así como los principales autores responsables de las aportaciones incorporadas.

³¹⁸ Eficiencia técnica o productiva

³¹⁹ Eficiencia asignativa o de precios

Cuadro LXVIII: Métodos de estimación de la frontera de producción. Principales aportaciones

Clasificación		Ventajas	Inconvenientes	Autores		
Método	Paramétrico	Estadístico	Determinista	-Todas las empresas se sitúan en o por debajo de la frontera (directamente asimilables a las medidas de Farrell) -Requiere especificar la forma funcional de la frontera y la función de distribución para el término de error (ineficiencia) -Sensibilidad de los resultados ante diferentes distribuciones del término error -Sensibilidad de los resultados ante la existencia de empresas atípicas (outliers) -Las perturbaciones aleatorias contaminan la medida de eficiencia obtenida	Afriat (1972) Richmond (1974)	
			Estocástico	-Aíslan la medida de eficiencia de la influencia de perturbaciones aleatorias -Requiere especificar la forma funcional de la frontera y la función de distribución para el término error (ineficiencia) -Sensibilidad de los resultados ante diferentes distribuciones del término error -Requieren supuesto de independencia de eficiencia e inputs (excepto en modelos de efectos fijos) -Obtención de medidas de eficiencia globales no individuales	Aigner et al. (1977) Meeusen et al. (1977)	
		Programación Matemática	Determinista	-Todas las empresas se sitúan en o por debajo de la frontera (directamente asimilables a las medidas de Farrell) -Requiere especificar la forma funcional e ña frontera -Ausencia de propiedades estadísticas de los estimadores obtenidos -Las perturbaciones aleatorias contaminan la medida de eficiencia obtenida	Aigner y Chu (1968) Nishimizu y Page (1982)	
			Estocástico	-Aíslan la medida de eficiencia de la influencia de perturbaciones - Requiere especificar la forma funcional de la frontera -Establecimiento a priori de la proporción de empresas que se permite que se sitúen por "enciam" de la frontera por causas aleatorias	Tintner (1960) Timmer (1971)	
	No Paramétrico	Programación Matemática	Determinista	-Todas las empresas se sitúan en o por debajo de la frontera (directamente asimilables a las medidas de Farrell) -Inmediata aplicabilidad a situaciones de múltiples outputs/inputs -Posibilidad de exploración de los orígenes de la ineficiencia -No requiere especificación de forma funcional para la frontera (evita sesgo de especificación) -Flexibilidad, realización de pocos supuestos (sustituibilidad y convexidad)	-Ausencia de propiedades estadísticas de los estimadores obtenidos -Las perturbaciones aleatorias contaminan la medida de eficiencia obtenida -Sensibilidad de los resultados ante la presencia de empresas atípicas (outliers) -Sensibilidad de los resultados ante diferentes elecciones del vector de outputs/inputs	Charnes, Cooper y Rhodes (1978)
			Estocástico	-Aíslan la medida de eficiencia de la influencia de perturbaciones aleatorias -Inmediata aplicabilidad a situaciones de múltiples outputs/inputs -Posibilidad de exploración de los orígenes de la ineficiencia No requiere especificación de forma funcional para la frontera (evita sesgo de especificación)	-Ausencia de propiedades estadísticas de los estimadores obtenidos -Requiere información a priori sobre los valores esperados, matriz de varianzas-covarianzas de las variables, así como de los niveles de probabilidad de las restricciones. -Sensibilidad de los resultados ante diferentes elecciones del vector de outputs/inputs	Sengupta (1990)

Fuente: Elaboración propia a partir de Coll y Blasco (2006, pág 8) y Pastor (1994), página

En la década de los cincuenta, Koopmans (1951) y Debreu (1951) comenzaron sus investigaciones relacionadas con la producción y el uso de los recursos empresariales. Su mayor interés se tradujo en la consecución de la cuantificación de la eficiencia.

A Koopmans se le debe, una primera aportación, como señala García (2002), en los siguientes términos: *“una combinación factible de inputs y outputs es técnicamente eficiente, si es tecnológicamente imposible aumentar algún output y/o reducir algún input sin reducir simultáneamente al menos otro output y/o aumentar al menos otro input”*

Debreu (1951) propone *“una medida de la eficiencia basada en un ratio de distancia consiste en la cuantificación de la proporción en que la situación obtenida en una economía se aleja de la óptima, considerando como tal aquella en la que fuera posible aumentar la satisfacción de algún individuo sin, al menos, disminuir la del otro”* (pág.273) Se trataba de un índice de eficiencia que denominó: *“coeficiente de utilización de los recursos”* que no dependerá de las unidades de medida empleada, lo que se valora como cualidad interesante desde el punto de vista operativo.

En 1957, Michael J. Farrell, basándose en los trabajos realizados por dichos investigadores, logra establecer un método para determinar la eficiencia productiva, separándola en eficiencia técnica y asignativa, y distanciándose de las, hasta entonces, tradicionales técnicas asociadas a la productividad media.

Como afirma Álvarez Pinilla (2001) , en relación con el impulso del estudio de la eficiencia, *“Sin embargo, su investigación formal, tanto en términos analíticos como empíricos comenzó veinte años después con las contribuciones de Charnes et al.”*(p.331). En concreto a través de la publicación realizada por Charnes, Cooper y Rhodes en 1978.

A pesar de ello no se puede obviar, en ningún caso, que fue el primer autor en establecer una aproximación cuantitativa de la eficiencia proporcionando su medición desde una perspectiva real. (Flórez & Fernández, 2006), mostrando cómo podía ser aplicada mediante el ejemplo de una producción agrícola de los EE.UU.

Farrell (1957) propuso una medida de eficiencia relativa como expresión de la desviación observada respecto a aquella situación que reflejara mayor eficiencia productiva en un grupo homogéneo y representativo.

Inicia los estudios basados en la idea de comparar la actuación real de una unidad de producción con respecto a su óptimo. Su interés radicaba en poder obtener,

empíricamente, una frontera eficiente determinada por las unidades que mejor producían que sirviera como referencia de la eficiencia relativa. Obtenida la frontera de referencia es posible definir medidas de eficiencia productiva, sobre la medida del cálculo de las distancias que existente entre cada unidad productiva y la frontera. Tal y como indica Schuschny (2001) se trata de un enfoque empírico basado en la “referenciación” o “benchmark”³²⁰.

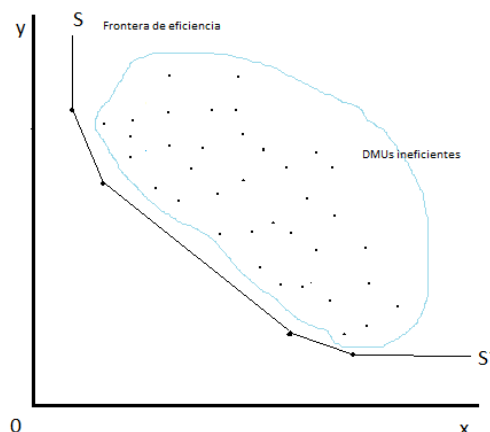
Según Farrell (1957) , suponiendo que se conoce el conjunto factible de producción o conjunto de posibilidades de producción³²¹ de un sector o una actividad el problema se determina en la obtención de una medida de la eficiencia de las empresas de esta actividad o sector en relación a los límites de la frontera de dicho conjunto de producción.

El estado del arte y la tecnología presentan, normalmente, más de una forma para combinar los factores para obtener un nivel dado de producción lo que implica la posibilidad cierta de obtener resultados ineficientes en el campo de la producción al ser mejorable la combinación de inputs para obtener el mismo output o incluso mayor output, lo que se puede observar en la figura que se presenta a continuación. En ella podemos observar una frontera de producción, SS' , que es frontera de eficiencia. Cada uno de los puntos que forman parte de dicha línea son combinaciones de x e y eficientes. A la derecha de dicha frontera observamos una nube de puntos que representan diferentes combinaciones de x e y que son ineficientes, a las que se les denomina DMU, unidad de toma de decisión, de manera que , para dicha tecnología, podría modificarse su combinación, acercándose a la frontera o incluso situándose en la misma frontera de eficiencia.

³²⁰ El benchmarking es un proceso o técnica de gestión a través de la cual las empresas u organizaciones evalúan el desempeño de sus procesos, sistemas y procedimientos de gestión, comparándolos con los mejores desempeños encontrados en otras organizaciones. La técnica permite establecer objetivos de mejora para aquellas unidades que resultan ineficientes sobre la base de los resultados de aquellas unidades que sí alcanzaron la frontera de eficiencia.

³²¹ El conjunto factible de producción es aquel formado por todas las combinaciones alternativas de factores que permiten obtener una cantidad dada de producto

Gráfica XI: Frontera de eficiencia y DMUs ineficientes



La hipótesis inicial de Farrell implicaba la existencia de una empresa que presenta una función de producción con 2 inputs (factores) y 1 output (resultado), con los siguientes supuestos de partida:

- a) La función de producción de la empresa opera bajo unos rendimientos constantes a escala (tecnología),
- b) La función de producción eficiente de la empresa es conocida
- c) La isocuanta es convexa hacia el origen y con pendiente negativa, lo que indica que el incremento en un input por unidad de output implica eficiencia técnica más baja.

En base a dichos supuestos, la tecnología podría caracterizarse según una función de producción homogénea de grado 1.

$$Y = F(K, L); \forall \lambda > 0$$

$$F(\lambda K, \lambda L) = \lambda F(K, L) = \lambda Y$$

$$\text{Si } \lambda = 1/Y; F(K/Y, L/Y) = \lambda Y = 1$$

Donde Y = Producción (output)

K= factor capital; L = Factor Trabajo; λ = contante

Lo que permite expresar una unidad de producción con 1 output y 2 inputs, como

$$f(x_1/y, x_2/y) = 1$$

Que será la frontera tecnológica representada por la isocuanta unitaria

Para Farrell, la concepción de la eficiencia relativa se construye sobre la base de la relación siguiente:

$$\text{Eficiencia relativa} = \text{Output/Input}$$

Pudiéndose obtener la eficiencia relativa como la relación entre la longitud de la línea desde el origen hasta el punto proyectado sobre la isocuanta eficiente.

Circunstancia sobre la que se fundamenta la caracterización del índice, propuesto por Farrell, como de tipo radial (proporcional), como afirman Coll y Blasco (2006).

Supuso que la eficiencia podía descomponerse en:

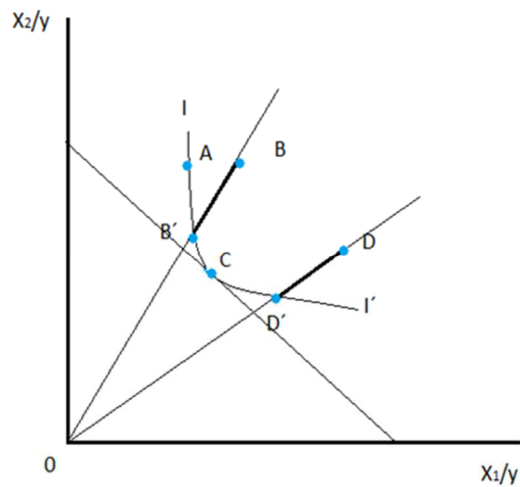
- a) eficiencia técnica o productiva (E_T) que es la capacidad que tiene cada DMU para obtener el máximo output a partir del conjunto de input y se obtiene al comparar el valor observado de cada DMU con el valor óptimo que viene definido por la frontera de producción,
- b) eficiencia asignativa (E_A), a la que llamaría "*eficiencia en precios*" García (2012, pág.12). Este tipo de eficiencia precio o asignativa refleja la capacidad de la DMU para utilizar los distintos inputs en proporciones óptimas dados los precios relativos.

A continuación vamos a explicar cómo Farrell determina los dos componentes en que divide la eficiencia económica o global (E_G), y cómo es capaz de llegar a la conformación de la siguiente ecuación:

$$(E_G) = (E_T) \times (E_A)$$

{Eficiencia Global = Eficiencia Técnica X Eficiencia Asignativa}

Gráfica XII: Representación de la eficiencia técnica según Farrell



De esta manera en el punto B de la figura XX, la eficiencia relativa vendrá dada por la relación

$$\text{Eficiencia de B} = OB'/OB$$

Mientras que en el punto D, la eficiencia relativa vendrá dada por la relación

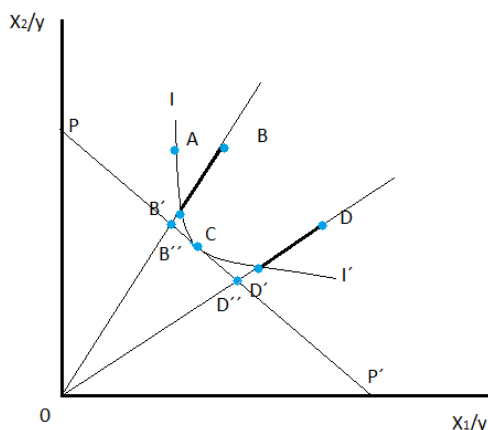
$$\text{Eficiencia de D} = OD'/OD$$

La isocuanta II' representa las DMUs³²² eficientes, de modo que aquellas que estén por encima resultarán ineficientes.

En la figura XX representamos la isocuanta II' y la línea isocoste PP', cuya pendiente es la relación de precios de los inputs (P_{x2}/P_{x1}).

³²² DMU (Decision Market Unit) es una expresión que se debe a Charnes, Cooper y Rhodes (1978) quienes la utilizan para referirse a entidades sin ánimo de lucro. Se trata de una expresión agraciada que ha tenido fortuna, ampliándose y generalizándose su uso para cualquier tipo de productor o unidad de producción: empresa, industria, persona, región, país, servicio, administración,...

Gráfica XIII: Representación de la eficiencia asignativa o precios según Farrell



Las DMUs B' y C presentan eficiencia técnica al operar sobre la isocuenta eficiente II'. Pero únicamente C presenta doble eficiencia, tanto técnica como asignativa o en precios ya que se la DMU se sitúa tanto en la isocuenta como en el isocoste (intersección).

Si la DMU B' quisiera alcanzar la eficiencia asignativa debería situarse en B'', reduciendo sus costes en la distancia B'B'' o en la proporción $([1 - OB''/OB'] \times 100)$.

Por tanto, podemos afirmar que se puede obtener la eficiencia precio o asignativa como la relación entre la longitud de la línea desde el origen hasta el punto proyectado sobre el isocoste eficiente de la DMU considerada y la longitud de la línea que une el origen al punto proyectado sobre la isocuenta eficiente de la DMU considerada.

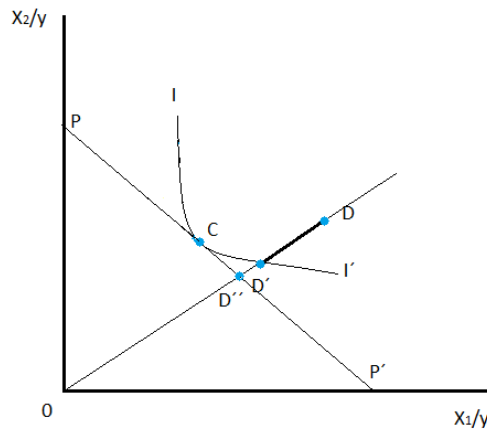
Así, la eficiencia asignativa en B' vendrá dada por, $E_{AB'} = OB''/OB'$

Para poder determinar la eficiencia global o económica, Farrell considera el siguiente cociente:

$$E_G = \frac{\text{Longitud de la línea que va desde el origen hasta el punto proyectado sobre el isocoste eficiente}}{\text{Longitud de la línea que va desde el origen hasta el punto que representa la DMU considerada}}$$

De manera que, a partir de la siguiente figura

Gráfica XIV: Representación de la eficiencia global según Farrell



podríamos obtener la eficiencia global en D, como $E_G = OD''/OD$

Pudiéndose descomponer de la siguiente manera

$$E_{GD} = OD''/OD = \{OD'/OD \times OD''/OD'\}$$

$$E_{GD} = E_{TD} \times E_{AD},$$

El valor de la eficiencia global estará comprendido entre 0 y 1.

Tras lo cual, podemos resumir que para Farrell, la eficiencia técnica o productiva implica utilizar de manera correcta los factores de producción, dados unos determinados recursos obtener la máxima producción posible. Mientras que la eficiencia asignativa, que relaciona el producto obtenido por unidad de coste de los recursos utilizados, se delimita sobre la base de la idea de óptimo de Pareto, esto es: se alcanza cuando no es posible mejorar el bienestar de un agente sin empeorar el bienestar de otro.

Bajo el supuesto de que el agente económico que se está estudiando (en el caso de Farrell era la empresa³²³) tiene como objetivo la minimización de los costes, la eficiencia

³²³ Conviene reseñar cómo Farrell, además del planteamiento primitivo sobre el estudio de la eficiencia a nivel de empresa, también introdujo medidas de eficiencia agregada para toda la industria o sector de actividad. Es lo que se llama eficiencia estructural que viene a indicar el grado en que una industria se mantiene a nivel de comportamiento de sus empresas más eficientes.

asignativa consistirá en elegir de entre las combinaciones de inputs y outputs técnicamente eficientes, aquella que resulte más barata según los precios de los inputs.

Es necesario recordar que para Farrell, la frontera tecnológica es conocida, aunque en la práctica sea difícilmente conocida.

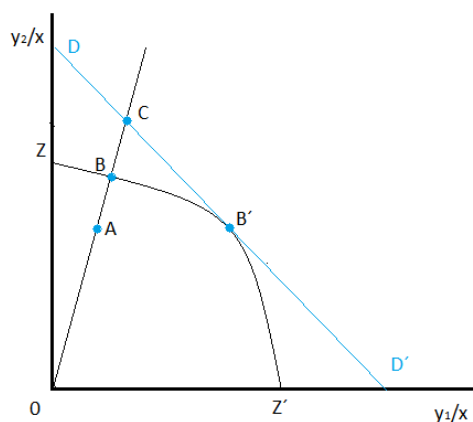
Su mayor contribución consistirá en proponer un sistema de medición de la eficiencia de forma empírica³²⁴. Para ello, propone considerar como referencia eficiente la mejor práctica observada de entre la muestra del agente económico objeto de estudio y calcular así los índices de eficiencia de cada una por combinación con las que presentan un mejor comportamiento económico, obteniéndose una medida de eficiencia de carácter relativo centrada en la muestra analizada.

Resulta necesario reseñar, en este sentido, que tanto la eficiencia técnica como la asignativa, en las definiciones aportadas por Farrell (1957), están asumiendo que la frontera tecnológica es conocida. Pero en la práctica, la frontera no es conocida y resulta necesario estimarla a partir de las observaciones. Como hemos comprobado, para Farrell, la forma correcta de medir la eficiencia sería mediante la comparación de cada observación (DMUs) con la mejor práctica observada.

Antes de finalizar el análisis de las aportaciones de Farrell, vamos a realizar, siguiendo a Schuschny (2007, pág.13-14), el examen de un supuesto de una función de producción donde partimos de un único input (x) y obtenemos dos outputs (y_1 e y_2), tratando de analizar las eficiencias de Farrell, dados unos niveles fijos de inputs.

³²⁴ La Teoría Económica determina el comportamiento eficiente sobre las funciones de producción, costes y beneficios de una manera teórica, y Farrel aporta una expresión de eficiencia medible en el ámbito de la Economía Aplicada.

Gráfica XV: Representación gráfica de la eficiencia según Farrell
para un input y dos output



Considerando una función de producción a partir de la cual con un input obtenemos dos outputs, siendo posible su representación a través de la curva de posibilidades de producción unitaria (ZZ').

Observamos como el punto A representa una DMU ineficiente pues se encuentra situada debajo de la frontera de posibilidades de producción.

La frontera de posibilidades de producción representa la máxima producción de ambos productos asequibles para la tecnología disponible.

La eficiencia técnica de A, $E_T = OA/OB$ debiendo estar entre 0 y 1

La eficiencia asignativa de A, $E_A = OB/OC$ debiendo estar entre 0 y 1

Finalmente, la eficiencia económica o global de A, $E_G = (E_T) \times (E_A)$ que representa una medida de eficiencia global relativa se puede expresar como

$$[OA/OB] \times [OB/OC] = OA/OC$$

*Capítulo 7 LA TÉCNICA DE
ANÁLISIS DE ENVOLVENTE
DE DATOS (DEA)*

Capítulo 7: La técnica de análisis de envolvente de datos

II.7.1. Introducción.

Para poder medir la eficiencia necesitamos obtener la función de producción y su correspondiente frontera de producción eficiente, basándonos en observaciones reales, sujetos al criterio paretiano, para lo cual podemos utilizar herramientas econométricas y herramientas matemáticas, que se diferencian, entre otras cuestiones por:

- La presencia o no de error aleatorio
- En la determinación o no de forma funcional sobre tecnología

Mediante dichas herramientas denominadas “*metodologías de frontera*”, unas centradas en las técnicas econométricas y otras en la programación matemática, podemos obtener la frontera eficiente, con la representación de las combinaciones eficientes³²⁵.

Una idea intuitiva vendría dada al comparar cada unidad eficiente con aquella que no lo es, partiendo de una exigencia de homogeneidad que la suele proporcionar la tecnología. Las comparaciones también se pueden realizar con combinaciones lineales de otras existentes, pues partimos de una convención que determina que cualquier combinación que se sitúe en la frontera de producción es técnicamente posible

El enfoque econométrico, al ser estocástico pretende distinguir el efecto del ruido estadístico de la ineficiencia en la distancia existente entre cada observación y la frontera eficiente y al ser paramétrico puede confundir el efecto de los errores con las especificaciones de la forma funcional con ineficiencia.

El enfoque matemático, al no ser estocástico puede llamar ineficiencia a toda distancia que existe entre observación y frontera y al ser no paramétrico resulta ser menos propenso a producir errores de identificación.

En el ámbito econométrico, paramétrico, estocástico, se define la denominada frontera estocástica, mediante un procedimiento que consiste en suponer una forma funcional

³²⁵ Entre los compendios destacados en la literatura sobre la técnica de frontera señalamos Førsund, Lovell y Schmidt (1980), Schmidt (1985-1986) y Bauer(1990), Fried, Lovell y Schmidt(1993), Coelli, Prasada Rao y Battese (1998), Färe, Grosskopf y Lovell (1985 y 1994) o Kumbhakar y Lovell (2000)

específica para la frontera ya sea de producción, costes o beneficios, y mediante estimación econométrica emplear la información de la muestra para determinar los parámetros de la función. Finalmente al comparar las combinaciones de nuestra muestra con la frontera estimada obtenemos los índices de eficiencia.

En el ámbito no paramétrico, de programación matemática, nos referimos al denominado análisis de envolvente de datos, también conocido como DEA (Data Envelopment Analysis), donde tratamos de encontrar un conjunto de observaciones que delimitan la frontera, sin que esta representación deba quedar reflejada en una forma funcional específica.

El DEA es una técnica de medición de la eficiencia basada en programación lineal no paramétrica que surge con el objetivo de medir la eficiencia de unidades productivas o unidades de toma decisional.

De una manera genérica, el proceder sería construir la frontera de producción empírica, con los datos disponibles, y posteriormente evaluar la eficiencia de cada DMU observada que no pertenezca a la frontera de eficiencia. De hecho, en un análisis DEA, se realizan dos procesos de manera simultánea, mediante el uso de algoritmos de programación lineal: la obtención de una frontera eficiente y la estimación de la ineficiencia.

Tal y como afirman Pedraja, Salinas y Smith (1994) el DEA es *“un procedimiento no paramétrico y determinístico de evaluación de la eficiencia relativa de un conjunto de unidades productivas homogéneas”* que sobre la información suministrada por un conjunto de inputs y outputs, a través de técnicas de programación lineal, es capaz de construir, a partir de las mejores prácticas observadas *“la frontera eficiente de producción con respecto a la cual se evalúa la eficiencia de cada unidad”* de producción (pág.365)

Se trata, por tanto, de un método de programación matemática que ante la presencia de múltiples inputs y outputs determina cuáles presentan mejor comportamiento a través de la comparación de cada una de las variables con todas las combinaciones lineales posibles de las variables del resto de la muestra; siendo relevante señalar que el nivel de eficiencia que se obtiene para cada unidad productiva o decisional es relativo, ya que viene condicionado por el resto de las unidades de la muestra con la que se compara.

La concepción de Farrell tiene su aplicación práctica en una serie de trabajos, desarrollados en la década de los setenta, por Charnes, Cooper y Rhodes. Dichos trabajos impulsan la estimación de niveles de eficiencia de unidades organizativas sobre diferentes campos de aplicación, tal y como deja reflejado Cooper (1999). Según Charnes, el origen de la técnica aplicada se encuentra en la tesis doctoral de Rhodes (1978), referida a la evaluación de un programa educativo del gobierno de los EEUU denominado “*Follow-Through*”, dirigida por Cooper (Navarro, 2005, pág.39).

Pero la mayoría de la literatura coincide en situar el nacimiento formal del DEA con la publicación de Charnes, Cooper y Rhodes, realizada en 1978. Desde entonces hasta la fecha se ha producido un gran desarrollo del método sobre todo a partir de 1995, como afirma Tavares (2002) y Cooper et al. (2007).

II.7.2. Frontera, rendimientos a escala y orientación.

A partir de las cantidades utilizadas de inputs y producidas de outputs reales, el DEA determina cuáles son las mejores prácticas, comparando la unidad escogida con todas las posibles combinaciones lineales del resto de unidades de la muestra para definir con ellas una frontera de producción empírica.

La eficiencia de cada DMU se mide por la distancia que se establece entre la combinación de inputs-outputs y la frontera eficiente, obteniéndose, como ya hemos visto con Farrell, una medida de eficiencia relativa.

La principal aportación de Charnes, Cooper y Rhodes (1978) consistirá en la conformación de un modelo formal que permitirá resumir en una sola medida la eficiencia de la DMU que a partir de varios inputs, producen múltiples outputs, para lo cual los índices de eficiencia de cada unidad analizada se calculan como el cociente entre la suma ponderada de los outputs y la suma ponderada de los inputs³²⁶ (Pedraja & Salinas, 2004)

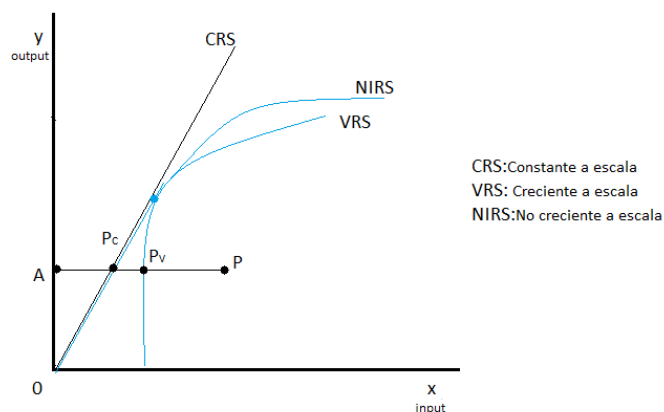
$$Eficiencia = \frac{Suma\ ponderada\ de\ outputs}{Suma\ ponderada\ de\ inputs}$$

³²⁶ La presentación del DEA como suma ponderada de outputs con relación a una suma ponderada de inputs permite caracterizar a la técnica como una aproximación global de eficiencia

Pero para poder construir el modelo DEA , también necesitaremos determinar:

- a) el tipo de frontera eficiente, para lo cual será necesario determinar la tipología de rendimientos a escala con los que se opera: constantes o variables
 - i. constantes: CRS (Constant Returns to Scale)
 - ii. variables: VRS (Variable Returns to Scale)

Gráfica XVI: Representación de una frontera de producción con distintos tipos de rendimientos a escala



Es necesario, en este sentido apuntar como Charnes et al. (1978) descomponen la eficiencia técnica global en eficiencia técnica pura y eficiencia de escala.

Mientras que la ET pura (ET_p) nos muestra en qué medida la DMU está extrayendo al máximo rendimiento los recursos físicos disponibles; la eficiencia a escala (E_{Escala}) se convierte en relevante cuando la tecnología de producción presenta rendimientos a escala, que pueden ser: constantes, crecientes o decrecientes.

En la figura XX se representan las fronteras de producción para una función con un input y un output, en base a la tipología de rendimientos a escala que presentan.

Para el caso de los rendimientos a escala constantes (CRS) la ineficiencia técnica de P es la distancia PP_c mientras que la ineficiencia técnica de P para el caso de rendimientos variables a escala (VRS) sería PP_v . La diferencia entre P_c y P_v se debe interpretar como ineficiencia escalar.

En base a ello, tal y como hemos reflejado anteriormente, se pueden expresar las eficiencias de la siguiente manera, con valores comprendidos entre 0 y 1

- ✓ Eficiencia Técnica para rendimientos constantes a escala , ET_{CRS} , que vendrá determinada en base a la siguiente ratio $ET_{CRS} = AP_c/AP$
- ✓ Eficiencia Técnica para rendimientos variables a escala, ET_{VRS} , que vendrá determinada en base a la siguiente ratio $ET_{VRS} = AP_v/AP$
- ✓ Eficiencia escalar ES, que vendrá determinada en base a la siguiente ratio
 $ES = AP_c/AP_v$

De esta manera observamos cómo se puede descomponer la eficiencia técnica para rendimientos constantes en un valor de eficiencia técnica pura (rendimientos variables a escala) y un valor de la eficiencia escalar.

Eficiencia Técnica (CRS) = Eficiencia Técnica Pura (VRS) x Eficiencia Escalar

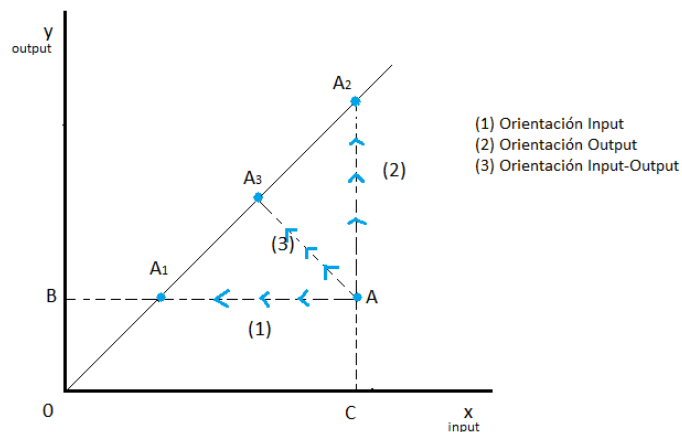
$$ET_{CRS} = ET_{VRS} \times ES$$

- b) La orientación del modelo que, siguiendo a Coll y Blasco (2006), puede ser
- i. Orientado hacia el input: Dado el nivel de outputs se busca la máxima reducción proporcional en el vector de los inputs mientras nos estamos situando en la frontera de posibilidades de producción. Una DMU no será eficiente si podemos disminuir cualquier input sin alterar su output y sin aumentar los otros.
 - ii. Orientado al output: Dado el nivel de inputs, se busca maximizar el incremento proporcional de los outputs permaneciendo dentro de la frontera de posibilidades de producción. Cada DMU

no será eficiente si es posible incrementar cualquier output sin incrementar ningún input y sin disminuir ningún output.

Bajo el supuesto de rendimientos a escala constantes, ante una función de producción con un único input y output, podemos observar como en la siguiente figura se representan las distintas orientaciones que se pueden presentar a la hora de analizar la eficiencia, y cómo el movimiento de desplazamiento en busca de la frontera de eficiencia dependerá del tipo de orientación que se establezca. Según una orientación input el punto A se desplazará a A_1 , en horizontal al eje OX, manteniendo la misma cantidad de y al tiempo que se reduce la cantidad de x.

Gráfica XVII: Tipologías de orientación para una función de producción con rendimientos a escala constantes



II.7.3. El problema de eficiencia de Charnes, Cooper y Rhodes

Una vez realizadas estas consideraciones, podemos volver al problema principal de Charner, Cooper y Rhodes quienes para cada DMU formulan y resuelven un problema de programación fraccional, proporcionando la función objetivo el nivel de eficiencia de dicha unidad.

Para la resolución del problema, los autores consideraron:

- a) un conjunto de n unidades homogéneas cuya eficiencia va a ser analizada

- b) cada unidad consume m inputs (x_1, \dots, x_m) y produce s outputs (y_1, \dots, y_s),
- c) todas las DMUs están operando en su escala óptima [modelo CRS (constant returns to scale)] o lo que es lo mismo presenta rendimientos constantes a escala

Por tanto, la eficiencia de cada DMU es calculada mediante la ratio definida por el cociente entre la suma ponderada de outputs y la suma ponderada de inputs, siendo los pesos calculados en función de criterios paretianos y considerando que la eficiencia de ningún DMU puede superar la unidad.

La eficiencia de la unidad 0 (h_0) podría calcularse resolviendo el siguiente problema :

$$\text{Maximizar } h_0 = \frac{\sum_{r=1}^s U_{ro} Y_{ro}}{\sum_{i=1}^m V_{io} X_{io}}$$

Sujeto a:

$$\frac{\sum_{r=1}^s U_{ro} Y_{rj}}{\sum_{i=1}^m V_{io} X_{ij}} \leq 1 \quad j= 0,1,2,\dots,n$$

$$U_{ro} \geq 0; \quad r= 1,2,\dots,s$$

$$V_{io} \geq 0; \quad i= 1,2,\dots,m$$

Donde:

h_0 = función objetivo. Medida de eficiencia

Y_{rj} = output i-ésimo de la DMU j-ésima.

X_{ij} = input i-ésimo de la DMU j-ésima

V_i e U_r representan los vectores de las ponderaciones de inputs y outputs respectivamente (soluciones del problema)

El numerador del cociente que expresa h_0 representa la cantidad de outputs producidos por la DMU evaluada, multiplicados por los coeficientes de ponderación. En el denominador del cociente se representa la cantidad de inputs utilizados por la unidad evaluada en la producción de los outputs recogidos en el numerador, multiplicados por un coeficiente de ponderación, distinto para cada unidad.

Mediante este problema de optimización, que busca como soluciones los parámetros U y V que hagan que h_0 alcance su máximo valor, tratamos de encontrar las ponderaciones

de outputs e inputs que permitan maximizar el índice de eficiencia de la unidad sujeta a evaluación, con la restricción de que utilizando esas mismas ponderaciones ninguna otra unidad puede obtener ratio de eficiencia mayor que uno.

Una particularidad de este modelo es que él mismo, en función de los datos, determina el valor de las ponderaciones y asigna el mismo valor para todas las unidades de toma decisional (DMUs), con el importante grado de flexibilidad que esto supone.³²⁷

La existencia del modelo de programación fraccional junto con la existencia de soluciones infinitas³²⁸ provocó que Charnes, Cooper y Rhodes, presentaran la siguiente formulación, al transformar el problema a un modelo lineal.

Para la linealización³²⁹ procedemos a considerar $\sum_{i=1}^m v_i x_{ir} = C$

$$\text{Maximizar} \quad \sum_{r=1}^s u_r y_{r0}$$

$$\text{Sujeto a:} \quad \sum_{i=1}^m v_i x_{i0} = 1$$

$$\sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \leq 0 \quad j=1, \dots, n$$

Donde $v_i, u_r \geq 0$ son las variables asociadas a la restricción input i y la restricción del output r , respectivamente en el primal.

Esta transformación en un modelo de programación lineal equivalente, en el que se pretende mantener fija una de las partes de la fracción (numerador o denominador) para maximizar o minimizar la otra también, siguiendo un modelo DEA con orientación outputs, puede ser expresada matricialmente (Fernández&Florez,2006) de la siguiente manera:

³²⁷ La desventaja surge ante la posibilidad de que la resolución del problema pueda asignar una ponderación nula o muy escasa a un determinado factor que en teoría tiene una gran importancia

³²⁸ Ocurre que si el par de vectores (u,v) son solución del problema, entonces (au, av) también es solución, siendo "a" un número real positivo o nulo

³²⁹ Debemos tener en cuenta que en la maximización de una fracción, lo realmente importante son los valores relativos que alcanzan el numerador y denominador de la fracción. De manera se alcanzará el mismo valor óptimo cuando maximizamos una fracción, que cuando maximizamos el numerador de la misma e igualamos el denominador a una constante (c)

Maximizar Z

$$\begin{aligned} \text{Sujeta a: } & Y\lambda - y_r Z \geq 0 \\ & X\lambda - x_i \leq 0 \\ & \lambda \geq 0 \end{aligned}$$

Donde:

Z = indica la distancia en outputs a la envolvente de datos, es decir la medida de la eficiencia.

X = es la matriz de inputs de orden (mxn)

Y = es la matriz de outputs de orden (sxn)

λ = es el vector (nx1) de pesos

x_i e y_r representan los vectores inputs y outputs respectivamente.

A partir de este momento la técnica ha sido objeto y sujeto de diferentes enfoques y revisiones (Charner, Cooper y Banker (1984), Färe y Grosskopf (1994), Seiford y Thrall (1990) referidos en Fernández & Florez (2006)) que han permitido la mejora de la misma hasta generar una metodología que permite comparar entre sí unidades de toma decisional homogéneas (DMU) respecto a inputs y outputs, otorgando una referencia medida de la eficiencia relativa. La evolución de las investigaciones de las que ha sido objeto³³⁰ está permitiendo que se desarrollen aplicaciones en las que el DEA se incorpora como herramienta para la obtención de índices sintéticos a partir de indicadores parciales.

Färe, Grosskopf y Lovell (1994) demuestran que la técnica DEA satisface axiomas generales de la Teoría de la Producción y a medida que el número de unidades de decisión aumenta, la técnica converge al caso neoclásico de comportamiento de eficiencia.

De Borger et al. (1998), señalan que aquellos sectores cuyos DMUs tengan poca capacidad de control sobre los inputs, se deberán analizar bajo la orientación de los outputs.

³³⁰ Desde el surgimiento de la técnica y sus primeras aplicaciones se ha producido un desarrollo de su utilización en el desempeño de, entre otros, hospitales, universidades, territorios (ciudades, regiones, países), empresas o sectores productivos. En Cooper, Seiford y Tone (2006) se citan más de 2.000 trabajos en distintas áreas de conocimiento y en Emrouznejad, Parker y Tavares (2008) se pueden encontrar más de 4.000 referencias. En la web, www.deazone.com/bibliography se pueden añadir las referencias de nuevos trabajos realizados, a modo de repositorio referencial.

La técnica DEA se basa en la obtención de una frontera de eficiencia a partir de un conjunto de observaciones, sin necesidad de que exista relación funcional formal o aparente entre inputs y outputs; basándose en el criterio de Pareto. Se trata de una alternativa para obtener información de un conjunto de observaciones frente a métodos paramétricos¹⁰ o estadísticos¹¹. Esta es la razón fundamental que motiva la elección del DEA para esta investigación, al tratarse de una propiedad que permite no disponer de función de producción ex ante que haya que comparar.

Además se trata de una técnica, que se ajusta bien a la “*caracterización multidimensional del output público y su flexibilidad, al establecer supuestos poco severos (convexidad y libre disponibilidad de inputs y outputs) a la hora de definir el conjunto de producción y su frontera correspondiente, resulta especialmente atractiva*” (Pedraja & Salinas, 2004, pág.72)

II.7.4. Ventajas e inconvenientes del DEA.

A la hora de caracterizar el DEA, el grueso de autores pone de manifiesto que esta metodología presenta una serie de ventajas e inconvenientes principales que son los que a continuación vienen recogidos en el siguiente cuadro.

Cuadro LXIX: Ventajas e inconvenientes del DEA

Ventajas	Inconvenientes
Se trata de un método no paramétrico que no impone a priori una estructura arbitraria en la forma de la frontera	Presenta una ventaja principal: la flexibilidad de adaptarse a modelos multi-output (para más de un producto) y con múltiples formulaciones.
No obliga a suponer el pleno empleo de los factores productivos	Puede asignar una ponderación nula o muy escasa a un determinado factor que desde un punto de vista teórico tenga una elevada importancia en la explicación de la conformación de la eficiencia relativa de las DMUs.
Al generar sus propias ponderaciones implica ausencia de juicios de valor, por parte del investigador, en relación con la importancia relativa de cada variable en la determinación de la eficiencia de la DMU	No permite realizar contrastes de hipótesis (formulación de test de hipótesis estadístico)
Supone que el ruido aleatorio (error) es inexistente	No reconoce la existencia de datos anómalos u outliers. Cualquier alejamiento de la frontera se explica sobre comportamientos ineficientes
Presenta una ventaja principal: la flexibilidad de adaptarse a modelos multi-output (para más de un producto) y con múltiples formulaciones.	La fiabilidad del resultado dependerá de la relación entre el número de variables consideradas y las unidades a analizar

Permite la obtención de una medida de eficiencia relativa respecto a la mejor observación	Las DMUs, unidades de análisis, deben ser homogéneas entre sí.
Se encuentra sustentada sobre la base del concepto de eficiencia existente en la Teoría Económica (Microeconomía)	La precisión de los resultados alcanzados dependerá de la exactitud de las medidas de inputs y outputs considerados
Se establece la formulación del modelo y su resolución calcula la frontera de producción como una envolvente de datos	Proporciona medidas de eficiencia relativa, comparando la DMU analizada con su conjunto de referencia. No ofrece una medida de eficiencia absoluta, no compara la DMU con un óptimo teórico.
Caracteriza cada DMU mediante una única puntuación de eficiencia relativa	
Al proyectar cada DMU sobre la envolvente eficiente destaca posibles áreas de mejora	
Posibilidad de ajustarse a variables exógenas e incorporar variables categóricas	
Permite trabajar con múltiples inputs y outputs que poseen distintos sistemas de unidades, lo que implica flexibilidad en el uso de la información pudiendo utilizar variables continuas y discretas cualquiera que sea la unidad de medida.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Charnes et al (1978), Banker et al (1984), Schuschny (2001) y Coll y Blasco (2006)

A modo de recordatorio al evaluar la eficiencia a través del DEA debemos especificar el tipo de rendimientos a escala que consideramos incorporar en la función de producción o unidad de decisión (DMU) analizada en relación con la tecnología utilizada así como la orientación del modelo, lo que significa, a priori, considerar la maximización de outputs o la minimización de inputs.

En este sentido, cabe reseñar cómo el primer enfoque, minimizar el input manteniendo constante el output, se conoce con el nombre de *“orientación input”*, mientras que el segundo enfoque, maximizar el output manteniendo el input constante, se denomina *“orientación output”*.

Como regla general, propuesta por Banker (1989) que ha sido recogida por numerosos autores, como Brockett y Golany (1996), para obtener resultados fiables en análisis del tipo DEA el número de DMU analizados debe ser igual o superior al triple de las variables incluidas en el modelo. Es decir;

$$N^{\circ} \text{ de DMUs} \geq 3 \times (n^{\circ} \text{ outputs} + n^{\circ} \text{ inputs})$$

Circunstancia que debe ser considerada como orientación, toda vez que, a día de hoy, todavía no existe consenso cierto sobre cuantos deben ser los DMU existentes y las variables explicativas de la función de producción analizada.

Como hemos podido comprobar, con la referencia de Farrell (1957), desde 1978, a partir de Charnes, Cooper y Rhodes, surgieron los primeros modelos básicos (CCR y BBC)³³¹ sobre los que se han venido desarrollando diferentes mejoras y enfoques, si bien los criterios fundamentales para la caracterización del DEA son:

1. La orientación: inputs, outputs o ninguna orientación
2. Los rendimientos: constantes (CRS) o variables (VRS)
3. La tipología de medición: radial, no radial, aditiva, multiplicativa, hiperbólica,...

II.7.5. Software.

Por otra parte, también debemos tener muy presente el software existente y disponible para la realización de los cálculos pertinentes, señalando la presencia de programas comerciales y gratuitos que permiten realizar los cálculos necesarios así como representaciones gráficas que ayudan a analizar los resultados obtenidos.

En el siguiente cuadro mostramos algunos de los programas de software sobre DEA que existen en internet y que se presentan como de libre uso. Un conocimiento más exhaustivo sobre la tipología de programas existentes es posible encontrarlo en el documento de Rescala et al.³³²

Cuadro LXX: Software de uso libre para análisis DEA

Programa	Autor	Web
DeaFrontier Dea Excel Solver	Zhu (2003)	http://www.deafrontier.net/
DEAP (v 0.1)	Coelli (1992)	http://www.uq.edu.au/economics/cepa/index.php

³³¹ CCR, toma las iniciales de Charnes, Cooper y Rhodes; mientras que BCC toma sus iniciales de Banker, Charnes y Cooper. Si bien ambos pueden presentar orientación input y output, la diferencia radica que CCR, presenta rendimientos constantes a escala mientras que BCC presenta rendimientos variables a escala.

³³² Rescala, C., Devincenzi, G., Rhode, G., Bonaffini, M.L., Bernaola, G., Giraudo, M. Revisión del software libre disponible y desarrollo de una herramienta para el análisis de envolvente de datos.
<http://www.frre.utn.edu.ar/IJCyT/clean/files/get/item/2194> (15.07.15)

Dea Solver Online	Universidad Hohenheim de Stuttgart	http://www.dea.uni- hohenheim.de/index.php?lang=english&pid=5
-------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia

Para la investigación propuesta en este trabajo vamos a utilizar el Software DEA-Solver, que viene incorporado en la segunda edición de la publicación de Cooper et al (2007) titulada: *“Data Envelopment Analysis. A comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver software”*

*Capítulo 8 UN ANÁLISIS DE
EFICIENCIA DE LA
CONCERTACIÓN SOCIAL EN
ANDALUCÍA MEDIANTE DEA*

Capítulo 8: Un análisis de eficiencia de la Concertación Social en Andalucía mediante DEA

II.8.1. *Ámbito temporal y conjunto de variables.*

A lo largo de la serie 1993-2013, 20 años, se han llevado a cabo en Andalucía siete acuerdos de concertación social.

Pese a su reconocida relevancia, el análisis económico de la concertación social en Andalucía ha sido escaso, a pesar de la vinculación que la misma ha tenido con la conformación de las políticas económicas regionales desarrolladas en este tiempo al igual que con la configuración de la planificación económica general que ha afectado a Andalucía.

Cuadro LXXI: Acuerdos de Concertación Social tripartitos en Andalucía, 1993-2013

Fecha	Denominación	Periodo	Firmantes	Organizaciones
17.05.1993	Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía	1993-1994	Manuel Chaves González Manuel Otero Luna Julio Ruiz Ruiz Cándido Méndez Rodríguez	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
13.02.1995	Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva	1995-1996	Manuel Chaves González Manuel Otero Luna Julio Ruiz Ruiz Juan Mendoza Castro	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
21.04.1997	Pacto Andaluz por el Empleo y Desarrollo Económico de Andalucía (PEDEA)	1997-1998	Manuel Chaves González Rafael Alvarez Colunga Julio Ruiz Ruiz Juan Mendoza Castro	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
24.05.1999	IV ACSA-Pacto por el Empleo y la Actividad Productiva	1999-2000	Manuel Chaves González Rafael Alvarez Colunga Julio Ruiz Ruiz Manuel Pastrana Casado	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
23.05.2001	V ACSA	2001-2004	Manuel Chaves González Rafael Alvarez Colunga Julio Ruiz Ruiz Manuel Pastrana Casado	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
25.01.2005	VI ACSA	2005-2008	Manuel Chaves González Santiago Herrero León Francisco Carbonero Cantador Manuel Pastrana Casado	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A
24.11.2009	VII ACSA	2010-2013	José Antonio Griñán Martínez Santiago Herrero León Francisco Carbonero Cantador Manuel Pastrana Casado	Junta de Andalucía CEA CCOO A UGT A

Fuente: Elaboración propia

Cada uno de los acuerdos de concertación social ha tenido una vigencia y unos actores específicos: gobierno autonómico y agentes económicos y sociales más representativos así como un contenido.

Los acuerdos han presentado un horizonte temporal diverso y un contenido cada vez más amplio, si bien tanto los objetivos generales como algunos ejes centrales de actuación se han mantenido constantes a lo largo de este tiempo. El objetivo general de la concertación social ha sido en este tiempo, la generación de empleo y riqueza y, por ello, la consecución del desarrollo económico del territorio.

La pretensión de este trabajo de investigación es realizar una evaluación de la concertación social a través de un análisis de eficiencia relativa mediante DEA, considerando los años como DMU. De esta manera podremos obtener la referencia de la eficiencia interna que ha presentado el fenómeno para Andalucía.

Como cada año corresponde a un acuerdo en concreto, al conocer cuál ha sido su comportamiento en términos de eficiencia, podremos concluir cuál ha sido el año que mejor comportamiento eficiente ha presentado a lo largo de la concertación social en Andalucía.

Para llevar a cabo este problema, es requisito primordial determinar cuáles van a ser las variables con las que vamos a conformar la función de producción necesaria para poder obtener la frontera eficiente. Por tanto, en primer lugar, debemos determinar los inputs y outputs con los que caracterizar la función que identifique el problema de optimización.

A continuación, en el cuadro XX hemos establecido una relación de variables vinculadas a un indicador, identificando su tipología así como su disponibilidad estadística y la fuente de la base de datos.

En términos de concertación social tripartita, estas variables se han venido repitiendo como elementos que han caracterizado los objetivos específicos y líneas estratégicas que se han consignado en los siete acuerdos de concertación social por lo que está justificada su identificación y selección; si bien es cierto que no todas van a disponer de datos para toda la serie planteada (1993-2013).

Cuadro LXXII: Selección de variables

Variables	Indicador	Clase de variable	Fuente estadística	Base de Datos
Fuerza de Trabajo: Ocupación	Población ocupada	input 1 (i1)	EPA (Metodología anterior a 2005 y posterior a 2005)	SIMA ³³³ -IECA Desde 1993-2013
Actividad Empresarial	Nº de empresas	input 2 (i2)	Directorio Central de Empresas DIRCE Central de Balances de Andalucía (Referencia Indirecta)	INE, IECA, CBA Desde 1994-2014
Inversión/Stock de Capital	Stock de capital ³³⁴	input (i3)	Fundación BBVA	BD.MORES Hasta 2008 (Act.2011)
Inversión Pública de las AA.PP.	FBCF ³³⁵ AA.PP	input (i4)	Fundación BBVA	BD. MORES Hasta 2008 (Act.2011)
Internacionalización	Grado de Apertura ³³⁶	input (i5)	Contabilidad Regional Anual Andalucía	Anuario IECA Desde 1995
Capacitación RR.HH.	Gasto Público en educación	input (i6)	Estadística del Gasto Público en Educación. Ministerio de Educación	INE Desde 1992-2012
Conocimiento	Gasto en I+D sector privado	input (i7)	Fundación BBVA	BD.MORES Hasta 2008 (Act.2011)
Crecimiento Económico	PIB per cápita	output 1 (o1) GOOD	Fundación BBVA Contabilidad Regional Andalucía	BD.MORES IECA
Beneficio Empresarial	BAI (Beneficio antes de impuesto)	output 2(o2) GOOD	Central de Balances de la Actividad Empresarial en Andalucía	IECA Desde 1995
Beneficio Empresarial	Ingresos de Explotación	Output 2 (o2 bis) GOOD	Central de Balances de la Actividad Empresarial en Andalucía	IECA Desde 1995
Estabilidad en el empleo	Contratos convertidos en indefinidos	output 3 (o3) GOOD	El Mercado de Trabajo en Andalucía. Datos Estructurales	IECA/MEYSS
Generación de empleo	Afiliaciones en alta laboral al régimen general de la Seguridad Social	output 4(o4) GOOD	El Mercado de Trabajo en Andalucía. Datos Estructurales	IECA/MEYSS
Accidentes de trabajo	Accidentes de Trabajo con baja	output 5 (o5) BAD	El Mercado de Trabajo en Andalucía. Datos Estructurales	IECA/MEYSS

³³³ Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía

³³⁴ El stock de capital comprende el conjunto de bienes tangibles que pueden ser reproducidos y utilizados durante varios periodos para producir otros bienes y servicios. Se utiliza el concepto de stock neto de capital, estimándose mediante la acumulación de los flujos de inversión asociados a una serie de supuestos sobre la vida útil media y el patrón de depreciación.

³³⁵ Comprende la Formación Bruta de Capital Fijo del sector institucional Administraciones Públicas (sector adquirente). Se le designa también como inversión pública en sentido estricto

³³⁶ porcentaje que suponen los flujos del comercio exterior, exportaciones (X) e importaciones (M) en el total del PIB

Huelgas	Jornadas no trabajadas	output 6 (o6) BAD	El Mercado de Trabajo en Andalucía. Datos Estructurales	IECA/MEYSS
Desempleo	Tasa de Paro	output 7 (o7) BAD	EPA,	SIMA-IECA

Fuente: Elaboración propia

En este sentido es conveniente señalar que se han clasificado las variables outputs en “good” y “bad” en función de su sentido económico. Mientras que las cinco primeras son positivas, las tres últimas tienen un sentido negativo.

Es necesario señalar, igualmente, que los años 1993, 1994 y 2013 han tenido que ser excluidos como DMUs, años de concertación social, ya que no se dispone de datos estadísticos completos. Esto significa que el Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía, suscrito en 1993, con vigencia 1993-1994, no podrá ser objeto del estudio de eficiencia con esta metodología. Igualmente se ha tenido que excluir, y por el mismo motivo de falta de información estadística relevante, el año 2013, si bien para dicho año, como se puede comprobar en la tabla I sí se disponía de datos para algunas variables y para otras no.

La eliminación del año 2013 no invalida la presencia y la inclusión en el análisis de eficiencia relativa del VII ACSA, ya que tres de los cuatro años que lo conforman sí están presentes.

Al tiempo, también se ha tenido presente la restricción: N° de DMUs $\geq 3 \times (n^{\circ}$ outputs + n° inputs) al objeto de garantizar la consistencia en los cálculos del problema de optimización.

Por otra parte, también es necesario indicar que para poder realizar la homogenización a euros reales o constantes, se han tenido que enlazar 3 series de IPC, a saber, serie con base 2001, con base 2006 y con base 2011, obteniendo como deflactor el IPC (base 2011).

Siguiendo la técnica establecida en la metodología del INE. En la serie con base 2001, se ha utilizado un coeficiente de enlace general facilitado por INE igual a 0,740268. En las series con base 2006 y base 2011 se han calculado los coeficientes de re-escala, al tratarse de índices encadenados (la metodología de cálculo difiere de la anterior). El coeficiente de re-escala para 2006 obtenido es 0,8502 y para 2011 es 0,8924.

II.8.2. Selección de variables y determinación de los problemas.

Una vez obtenidos los datos de las variables³³⁷, que vienen recogidos en la tabla I, se ha considerado la conformación de la función de producción a partir de la interacción entre tres inputs y dos outputs, teniendo presente el cumplimiento de la restricción de consistencia que relaciona variables y DMUs obteniendo un total de 18 DMU. Posteriormente se han definido dos problemas, a resolver secuencialmente, con las siguientes variables:

Problema I:

Input 1 (i1) = Población ocupada andaluza

Input 2 (i2) = Nº de empresas andaluzas

Input 3 (i3) = Grado de Apertura de la economía andaluza

Output 1(o1) = PIB per cápita andaluz

Output 2 (o2) = BAI (Beneficio antes de impuesto)

Problema II:

Input 1 (i1) = Población ocupada andaluza

Input 2 (i2) = Nº de empresas andaluzas

Input 3 (i3) = Grado de Apertura de la economía andaluza

Output 1(o1) = Contratos convertidos en indefinidos

Output 2 (o2) = Afiliaciones en alta laboral al régimen general de la Seguridad Social

Como se puede observar en ambos problemas se repiten las mismas variables inputs, mientras que en relación con las variables outputs se puede afirmar que las mismas, para el primer problema tienen un enfoque centrado en lo económico, al considerar la riqueza personal y empresarial; mientras que para el segundo problema las variables outputs se han centrado más en el ámbito laboral/social, concretamente en la generación de empleo.

De esta manera se pretende analizar la eficiencia de la concertación social tripartita en Andalucía desde dos ámbitos complementarios, el de la generación de riqueza y el de la

³³⁷ Se ha considerado apropiado incorporar una gráfico sobre la evolución que muestra cada variable en la etapa analizada para poder disponer de una representación que ayude a complementar la visión y el comportamiento de cada una de las variables en el periodo analizado.

generación de empleo. Circunstancia que, en función de los resultados nos debería indicar si el análisis realizado es consistente o no.

A la hora de caracterizar el problema de optimización también se ha considerado la existencia de rendimientos a escala constante y la orientación output³³⁸.

Ello nos permite aplicar el modelo básico de Charnes, Cooper y Rhodes, CCR, orientado al output, que se conoce con las siglas CCR-O. Para ello, como indicamos en el capítulo anterior hemos utilizado el programa informático DEA-Solver Pro 5.0, que viene incorporado en la segunda edición de la publicación de Cooper et al . (2007).

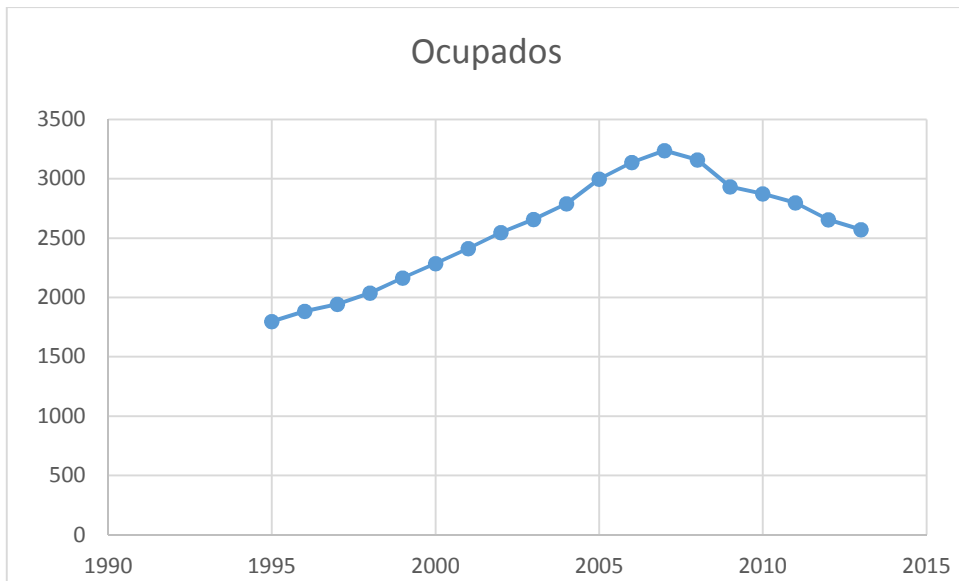
³³⁸ Que tal y como se establece en la literatura especializada es propia de los servicios públicos y el sector público.

Tabla I: Matriz de datos para el problema de optimización

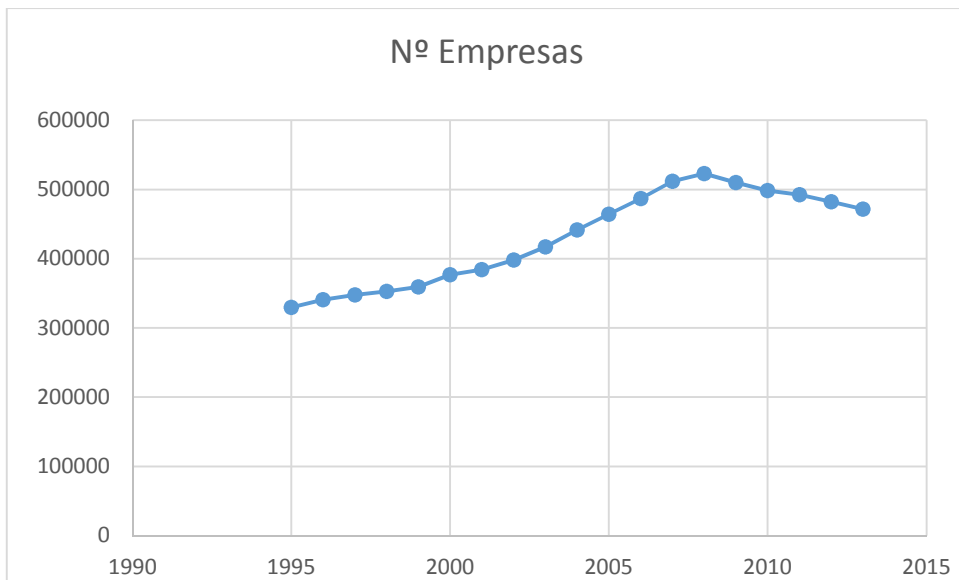
MATRIZ DE DATOS ANÁLISIS DE EFICIENCIA DE ACSAs. 1995-2013												
	miles	CBA+Informe Económico Andalucía JA	[X+M/PIB]%	miles de euros contantes	€ constantes	CBA Cuentas de Pª y Gª miles euros constantes	Ingresos Explotación euros constantes	Contratos convertidos en indefinidos	Afiliaciones en alta laboral al Rég. Gral de la Seg. Social	Accidentes de Trabajo con baja	Jornadas no trabajadas por HUELGA	Tasa de Paro EPA
AÑOS	Ocupados	Nº empresas	Grado de Apertura	FBCF	PIB per cápita	BAI GOOD	IE GOOD	GOOD	GOOD	BAD	BAD	BAD
DMU	i1	i2 bis	i3	i4	o1	o2	o2 bis	o3	o4	o5	o6	o7
1995	1797,2	329596	20,25	218580,144	13025,88	54179,9476	1579988,12	2371	1073	82478	271450	33,9
1996	1883,5	340882	21,37	215334,896	13344,83	59300,1221	1533693,37	2223	1100,80	86098	500571	32,3
1997	1943	347531	24,51	223430,039	13996,14	65514,1326	1502899,77	28524	1153,80	93919	372767	31,5
1998	2039	352767	20,95	244311,1	14643,95	80212,4783	1634446,1	31618	1242,70	108695	403087	29,1
1999	2165,6	359426	21,53	271867,449	15466,69	69678,1881	1549613,94	39610	1350,60	126085	292277	26,4
2000	2284,9	376646	25,29	302997,086	16212,31	49886,6446	1509599,36	19362	1451,1	139214	579212	24,1
2001	2412,7	384086	20,01	327883,658	19565,31	54705,1346	1577441,81	43540	1540,9	145023	190500	18,7
2002	2548,3	398302	22,46	351994,979	15970,24	93071,3733	1650524,25	55787	1624,0	150417	1410416	19,7
2003	2658,75	417006	22,78	381015,949	16494,87	156313,729	2867440,19	57590	1731,4	143931	31232	18,6
2004	2790	441623	22,78	414352,186	18423,31	253388,477	4029346,02	68389	1816,4	150619	3312315	16,99
2005	2999,15	464179	24,42	456376,678	19033,95	275315,921	4001219,64	83753	1925,3	156171	73500	13,82
2006	3138,5	486674	26,51	489112,237	19865,46	330159,626	4334075,38	149298	2040,0	162270	40382	12,62
2007	3238,625	511728	26,07	500966,722	20381,78	236432,456	4089940,47	120049	2123,8	163093	225586	12,75
2008	3160,675	522815	29,51	457432,526	18898,82	107664,786	3409542,2	100317	2059,1	134979	259028	17,7
2009	2932,175	510072	21,47	367318,635	18902,12	94031,2617	2994979,77	71932	1905,0	100951	560453	25,24
2010	2873,95	498579	26,75	340013,873	19249,90	66613,7062	2705787,46	67072	1871,3	91113	85485	27,77
2011	2797,95	492341	35,07	299187,397	17663,59	23501,7086	2556884,66	62245	1843,5	83452	25281	30,13
2012	2655,475	482334	38,79	264679,421	16926,34	14401,8019	2365003,15	48302	1741,9	65469	48567	34,35
2013	2571,5	471521	38,95					50845	1663,8	66844	44479	36,22

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes estadísticas referidas en cuadro LXXII

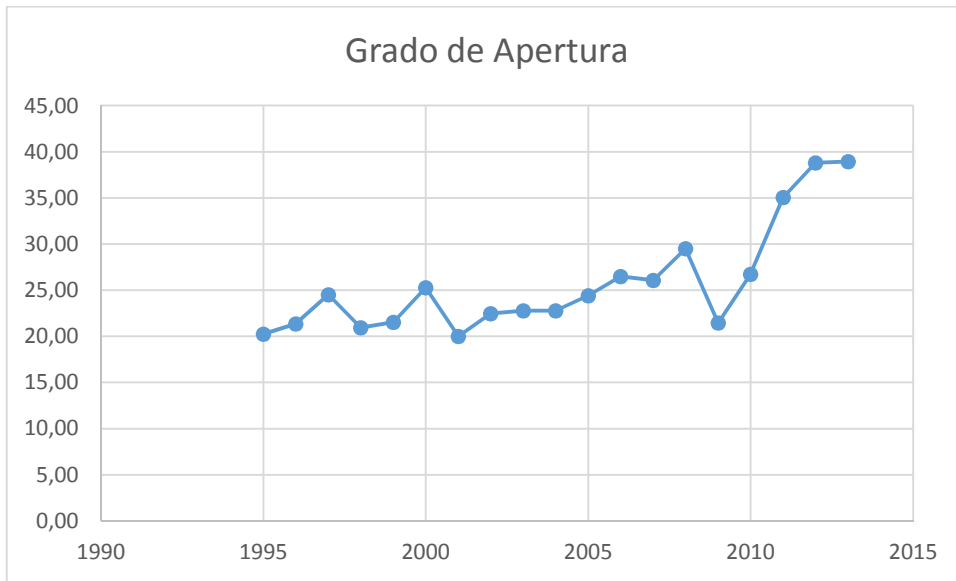
Gráfica XVIII: Evolución nº ocupados Andalucía, 1995-2013



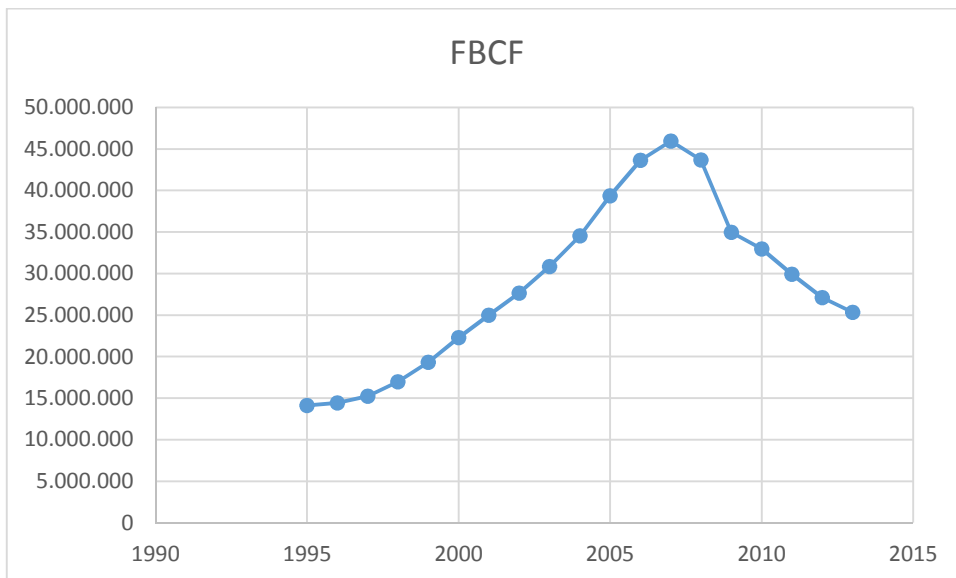
Gráfica XIX: Evolución nº empresas Andalucía, 1995-2013



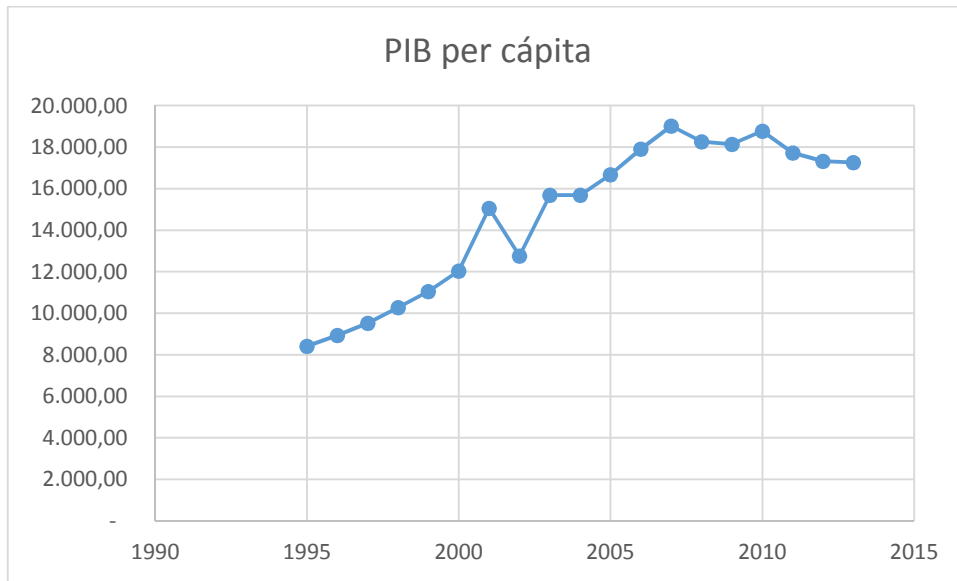
Gráfica XX: Evolución del Grado de Apertura Andalucía, 1995-2013



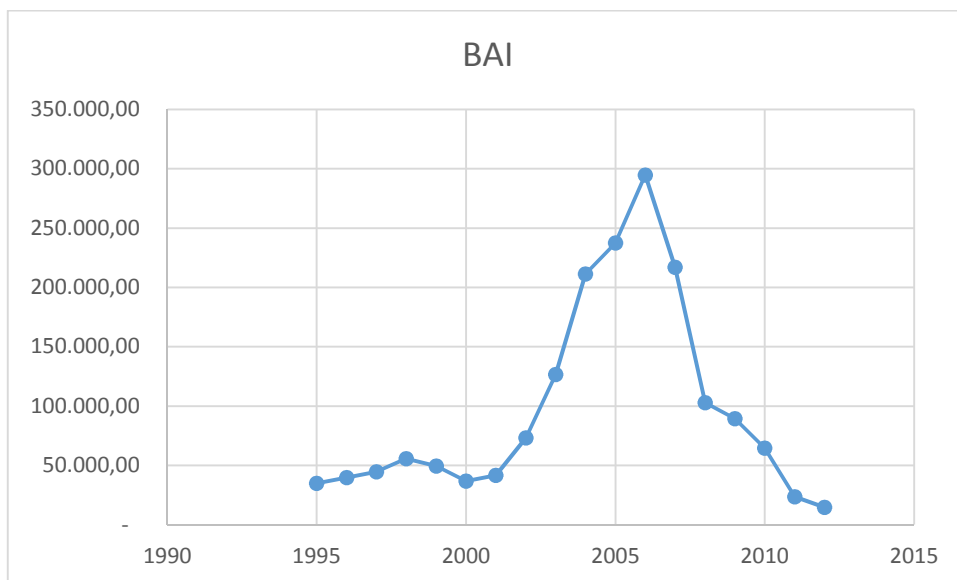
Gráfica XXI: Evolución FBCF Andalucía, 1995-2012



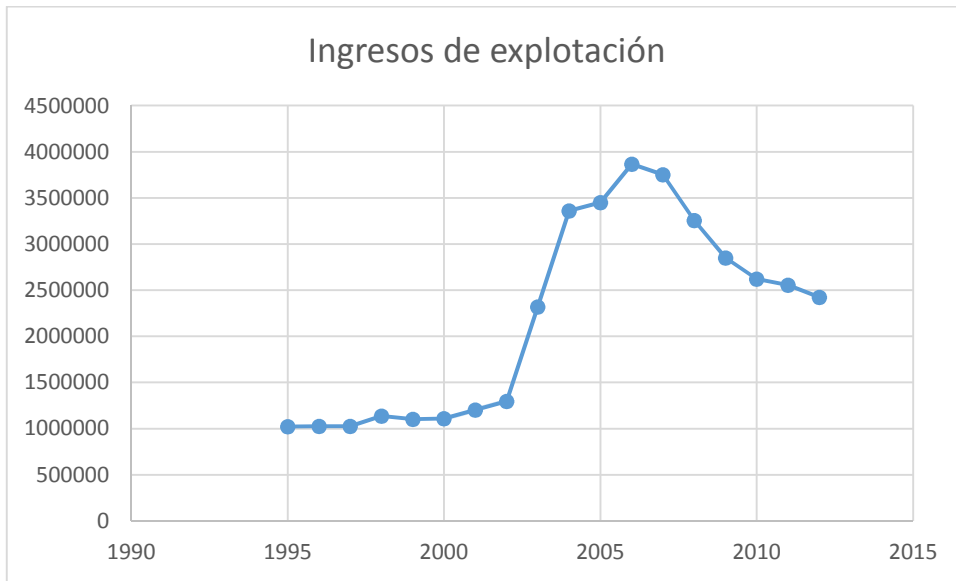
Gráfica XXII: Evolución PIB per cápita Andalucía, 1995-2012



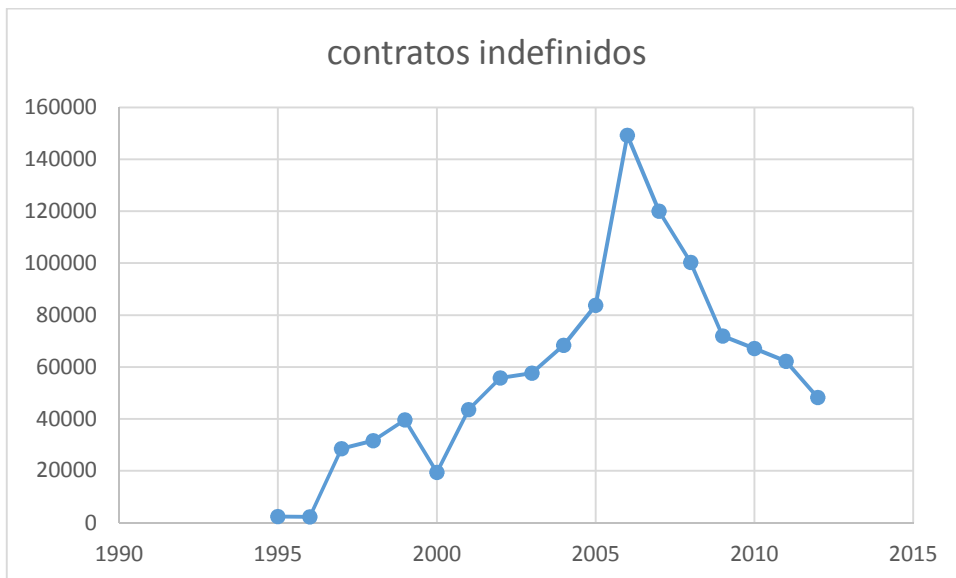
Gráfica XXIII: Evolución BAI Andalucía, 1995-2012



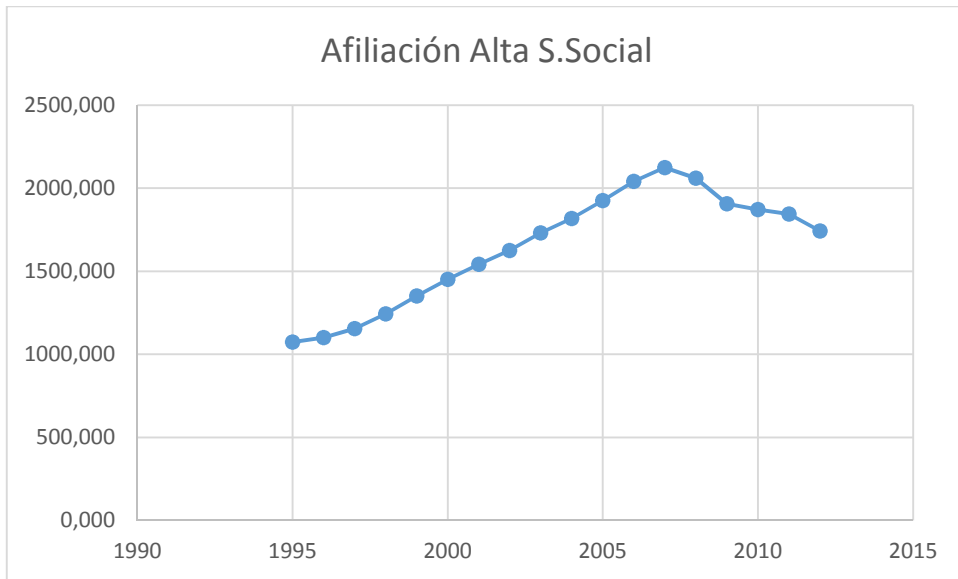
Gráfica XXIV: Evolución Ingresos de Explotación Andalucía, 1995-2012



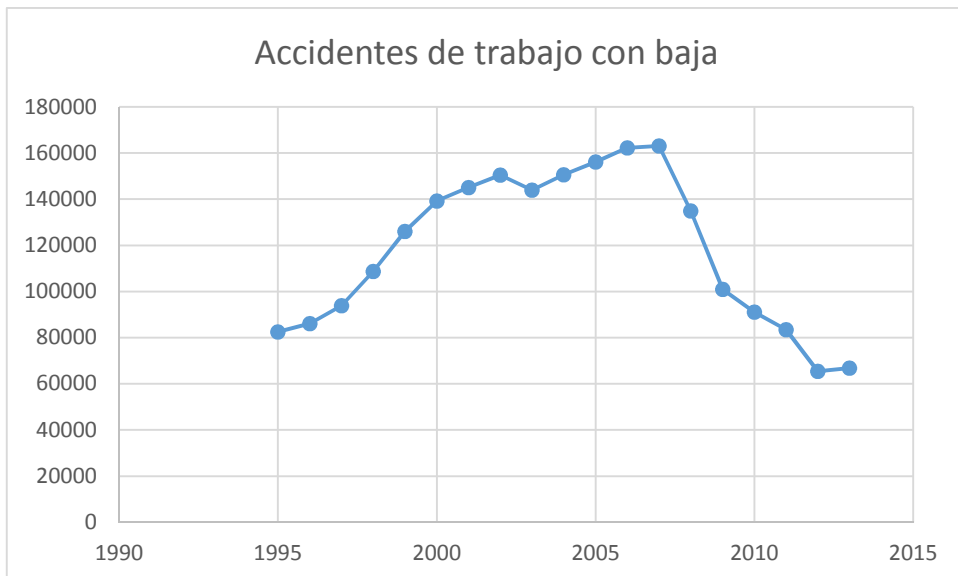
Gráfica XXV: Evolución contratos convertidos en indefinidos Andalucía, 1995-2013



Gráfica XXVI: Evolución afiliaciones en alta laboral al Régimen Gral
Seguridad Social Andalucía, 1995-2013



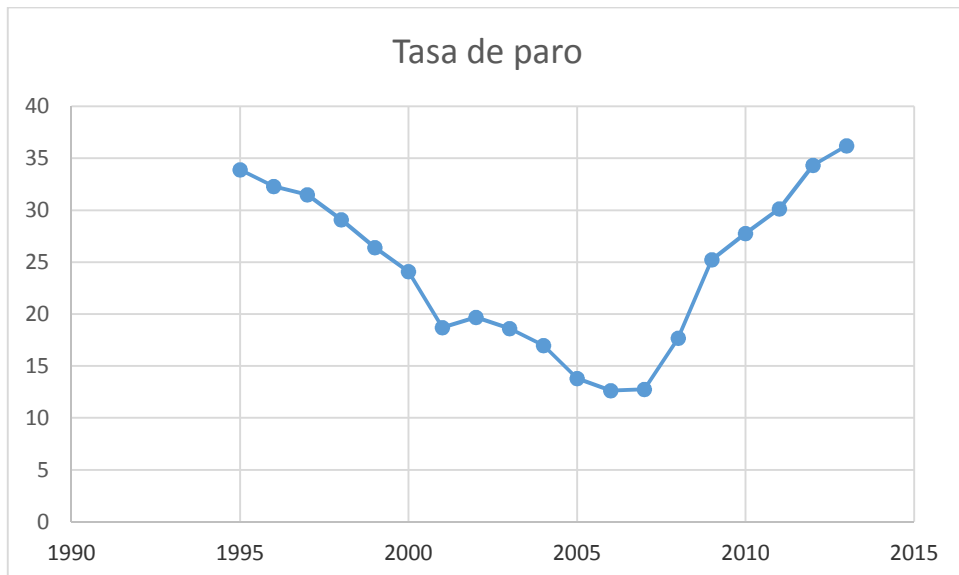
Gráfica XXVII: Evolución accidentes de trabajo con baja Andalucía, 1995- 2013



Gráfica XXVIII: Evolución jornadas no trabajadas por huelga Andalucía, 1995-2013



Gráfica XXIX: Evolución tasa de paro, 1995-2013



II.8.3. Solución de los problemas.

El primer problema, como hemos indicado, se caracteriza de la siguiente manera:

Input 1 (i1) = Población ocupada andaluza

Input 2 (i2) = Nº de empresas andaluzas

Input 3 (i3) = Grado de Apertura de la economía andaluza

Output 1(o1) = PIB per cápita andaluz

Output 2 (o2) = BAI (Beneficio antes de impuesto)

Para el cual se ha considerado la siguiente tabla

Tabla II: Datos Problema I

DMU	Ocupados	Empresas	Apertura	PIB	BAI
1995	1797,2	329596	20,25	13025,884	54179,948
1996	1883,5	340882	21,37	13344,832	59300,122
1997	1943	347531	24,51	13996,145	65514,133
1998	2039	352767	20,95	14643,948	80212,478
1999	2165,6	359426	21,53	15466,686	69678,188
2000	2284,9	376646	25,29	16212,312	49886,645
2001	2412,7	384086	20,01	19565,313	54705,135
2002	2548,3	398302	22,46	15970,236	93071,373
2003	2658,75	417006	22,78	16494,873	156313,729
2004	2790	441623	22,78	18423,307	253388,477
2005	2999,15	464179	24,42	19033,948	275315,921
2006	3138,5	486674	26,51	19865,463	330159,626
2007	3238,625	511728	26,07	20381,777	236432,456
2008	3160,675	522815	29,51	18898,822	107664,786
2009	2932,175	510072	21,47	18902,115	94031,262
2010	2873,95	498579	26,75	19249,903	66613,706
2011	2797,95	492341	35,07	17663,589	23501,709
2012	2655,475	482334	38,79	16926,336	14401,802

Fuente: Elaboración propia

Obteniéndose la siguiente caracterización de la matriz de los datos referenciados al aplicar el programa informático

Tabla III: Caracterización del Problema I

	Ocupados	Empresas	Apertura	PIB	BAI
Max	3238,625	522815	38,7930348	20381,777	330159,626
Min	1797,2	329596	20,0122575	13025,884	14401,8019
Promedio	2573,30278	428699,278	25,028899	17114,7492	115798,416
Desviación Estándar	450,669236	66423,2322	4,92663058	2271,81179	91221,5896

Fuente: Elaboración propia

Igualmente se reporta la correlación que se presenta entre las variables

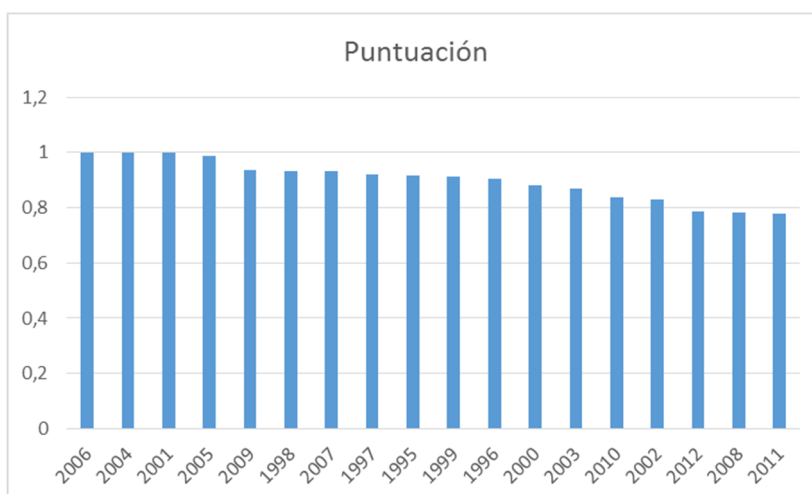
Tabla IV: Correlación de variables del Problema I

	Ocupados	Empresas	Apertura	PIB	BAI
Ocupados	1	0,94560295	0,42073158	0,913896	0,58362268
Empresas	0,94560295	1	0,58661564	0,83719093	0,36689254
Apertura	0,42073158	0,58661564	1	0,26912118	-0,15309766
PIB	0,913896	0,83719093	0,26912118	1	0,52980521
BAI	0,58362268	0,36689254	-0,15309766	0,52980521	1

Fuente: Elaboración propia

Una vez caracterizado el problema, disponemos de los siguientes resultados que se representan gráficamente a continuación.

Gráfica XXX: Puntuación DMUs Problema I



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados problema I

De donde se deduce que son los años (DMU) 2006, 2004, y 2001 los que presentan mejor eficiencia relativa ($E = 1$). Es decir, obtenemos 3 DMUs que son eficientes (2006, 2004 y 2001) y las 15 restantes son ineficientes. Lo que viene a significar que el 16.66 % de los años analizados presentan un comportamiento eficiente y el 83.34% un comportamiento ineficiente, existiendo un elevado margen de mejora en términos de eficiencia.

La relación que se establece entre los acuerdos de concertación social y los resultados de eficiencia relativa son los reflejados en el siguiente cuadro donde se relaciona el ranking obtenido, los años y los acuerdos de concertación social.

Cuadro XX: Ranking de eficiencia para el problema I

Tabla V: Ranking de eficiencia para el Problema I

Ranking	DMU	Puntuación	ACSA
9	1995	0,91855815	Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva
11	1996	0,90298349	
8	1997	0,92233887	PEDEA
6	1998	0,93394388	
10	1999	0,91132981	IV ACSA
12	2000	0,87997413	
1	2001	1	V ACSA
15	2002	0,82992268	
13	2003	0,86955817	
1	2004	1	
4	2005	0,98588941	VI ACSA
1	2006	1	
7	2007	0,93386533	
17	2008	0,78085169	
5	2009	0,93790288	VII ACSA
14	2010	0,83713567	
18	2011	0,77849446	
16	2012	0,78602664	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados

Lo que nos indica que entre el V y el VI ACSA se reparten las cuatro mejores puntuaciones de eficiencia relativa obtenidas. En el V ACSA los años 2001 y 2004 son eficientes ($E=1$) y en el VI ACSA el año 2006 es eficiente ($E=1$), mientras que el año 2005, se presenta en cuarta posición ($E=0,985$).

Recordemos que el problema II estaba singularizado mediante las siguientes variables:

Input 1 (i_1) = Población ocupada andaluza

Input 2 (i_2) = Nº de empresas andaluzas

Input 3 (i_3) = Grado de Apertura de la economía andaluza

Output 1 (o_1) = Contratos convertidos en indefinidos

Output 2 (o_2) = Afiliaciones en alta laboral al régimen general de la Seguridad Social

Para el que se ha considerado la siguiente tabla de datos

Tabla VI: Datos Problema II

DMU	Ocupados	Empresas	Apertura	Contratos indefinidos	Afiliac. Alta S.S.
1995	1797,2	329596	20,25	2371	1073,000
1996	1883,5	340882	21,37	2223	1100,800
1997	1943	347531	24,51	28524	1153,800
1998	2039	352767	20,95	31618	1242,700
1999	2165,6	359426	21,53	39610	1350,600
2000	2284,9	376646	25,29	19362	1451,100
2001	2412,7	384086	20,01	43540	1540,900
2002	2548,3	398302	22,46	55787	1624,000
2003	2658,75	417006	22,78	57590	1731,400
2004	2790	441623	22,78	68389	1816,400
2005	2999,15	464179	24,42	83753	1925,300
2006	3138,5	486674	26,51	149298	2040,000
2007	3238,625	511728	26,07	120049	2123,800
2008	3160,675	522815	29,51	100317	2059,100
2009	2932,175	510072	21,47	71932	1905,000
2010	2873,95	498579	26,75	67072	1871,300
2011	2797,95	492341	35,07	62245	1843,500
2012	2655,475	482334	38,79	48302	1741,900

Fuente: Elaboración propia

A partir de la cual se obtiene la siguiente caracterización de dicha matriz de datos

Tabla VII: Caracterización del Problema II

	Ocupados	Empresas	Apertura	contratos indefinidos	Afiliac. Alta S.S.
Max	3238,625	522815	38,7930348	149298	2123,8
Min	1797,2	329596	20,0122575	2223	1073
Average	2573,30278	428699,278	25,028899	58443,4444	1644,14444
SD	450,669236	66423,2322	4,92663058	37228,9923	333,480083

Fuente: Elaboración propia

Igualmente se obtiene la correlación que se presenta entre las variables

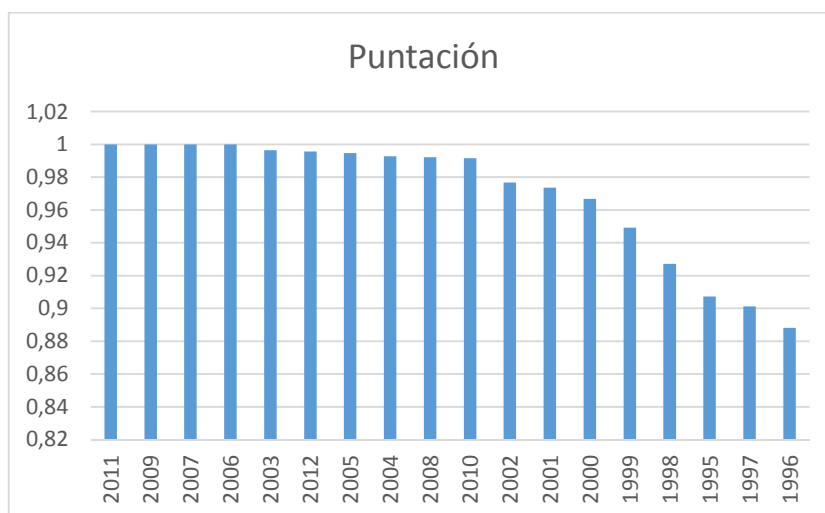
Tabla VIII: Correlación de variables del Problema II

	Ocupados	Empresas	Apertura	contratos indefinidos	Afiliac. Alta S.S.
Ocupados	1	0,94560295	0,42073158	0,90776888	0,99803745
Empresas	0,94560295	1	0,58661564	0,80433848	0,9486541
Apertura	0,42073158	0,58661564	1	0,28836757	0,44497586
contratos indefinidos	0,90776888	0,80433848	0,28836757	1	0,89303017
Afiliac. Alta S.S.	0,99803745	0,9486541	0,44497586	0,89303017	1

Fuente: Elaboración propia

Obteniéndose los siguientes resultados

Gráfica XXXI: Puntuación DMUs Problema II



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados problema I

De donde se deduce que son los años (DMU) 2011, 2009, 2007 y 2006 los que presentan mejor eficiencia relativa ($E = 1$). Es decir, obtenemos 4 DMUs que son eficientes (2011, 2009, 2007 y 2006) y 14 DMUs, las restantes, que presentan ineficiencia.

La relación que se establece entre los acuerdos de concertación social y los resultados de eficiencia relativa son los reflejados en el siguiente cuadro donde se relaciona el ranking obtenido, los años y los acuerdos de concertación social.

Tabla IX: Ranking del Problema II

Ranking	DMU	Puntuación	ACSA
16	1995	0,90735637	Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva
18	1996	0,88814091	
17	1997	0,90126922	PEDEA
15	1998	0,92721026	
14	1999	0,94913504	IV ACSA
13	2000	0,96670916	
12	2001	0,97365691	V ACSA
11	2002	0,97680733	
5	2003	0,99651842	
8	2004	0,99270976	VI ACSA
7	2005	0,99470895	
1	2006	1	
1	2007	1	VII ACSA
9	2008	0,99209913	
1	2009	1	

10	2010	0,99159548	
1	2011		1
6	2012	0,99558377	

Lo que nos indica un comportamiento diferente al presentado en el problema I, lo cual no debe extrañar toda vez que se trata de output diferentes.

Esta vez la lectura nos indica que entre el VI y VII ACSA se reparten las cuatro mejores puntuaciones de eficiencia relativa obtenidas. En el VI ACSA los años 2006 y 2007 son eficientes (E=1) y en el VII ACSA los años 2009 y 2011 son eficientes (E=1).

Si procedemos a comparar los resultados de ambos problemas observamos que es el VI ACSA el que presenta mayor número de años eficientes. Recordemos en este sentido como dicho Acuerdo se caracteriza por:

Como complemento al análisis realizado se podría confrontar el comportamiento de la eficiencia de los años afectos a acuerdos de concertación social con el ciclo de la economía andaluza.

Para ello, vamos a partir del estudio del ciclo de la economía andaluza realizado por Bongers y Torres (2010), y publicado como documento de trabajo 8 editado por CENTRA que nos presenta una caracterización del ciclo de la economía que viene expresada para el periodo 1980-2008. Aunque el estudio finaliza el segundo semestre de 2008, se puede complementar hasta 2012, puesto que la información estadística disponible corrobora la situación de crisis hasta el IV trimestre de dicho año, último de la serie utilizada en los problemas de eficiencia.

A continuación se presenta el cuadro LXXIII donde se caracteriza el ciclo de la economía andaluza diferenciando las etapas, recesión/expansión, y las fases de las etapas que pueden ser crisis/ralentización/recuperación/boom. Obsérvese que la unidad de medición temporal es el trimestre y que se identifican los mismos mediante números romanos.

Cuadro LXXIII: El ciclo de la economía andaluza

Periodo	Etapas cíclicas	Duración trimestre	Periodo	Fase cíclica	Duración trimestre
1980:I-1981:IV	Recesión	8	1980:I-1980:IV	Ralentización	4
			1981:I-1981:IV	Crisis	4
1982:I-1982:IV	Expansión	4	1982: I	Recuperación	1
			1982:II-1982:IV	Boom	3
1983:I-1984:IV	Recesión	8	1983:I-1983:II	Ralentización	2
			1983:III-1984:IV	Crisis	6
1985:I-1990:IV	Expansión	24	1985:I-1987:II	Recuperación	10
			1987:III-1990:IV	Boom	14
1991:I-1993:II	Recesión	10	1991:I-1992:III	Ralentización	7
			1992:IV-1993:II	Crisis	3
1993: III-2000: I	Expansión	27	1993:III-1997:II	Recuperación	16
			1997: III-2000: I	Boom	11
2000: II-2002: III	Recesión	10	2000:II- 2001: IV	Ralentización	7
			2002:I-2002:III	Crisis	3
2002: IV- 2007: IV	Expansión	21	2002: IV-2005:IV	Recuperación	12
			2006:I- 2007:IV	Boom	9
2008: I-2012: IV	Recesión	20	2008:I	Ralentización	1
			2008: II-2012:IV	Crisis	19

Fuente: Elaboración propia a partir de Bongers y Torres (2010, p. 23) que se completa a partir del segundo trimestre de 2008 hasta el IV trimestre de 2012 con información estadística de IECA

A partir de esta información podemos establecer la comparación entre los ACSAs , las fases de las etapas y los resultados de los dos problemas, reflejando aquellas DMUs con comportamiento eficiente.

Cuadro LXXIV: Ciclo económico y eficiencia de los ACSAs 1995-2013

Año	ACUERDOS	TRIMESTRES				Problema I	Problema II	Conclusiones
		I	II	III	IV			
1995	II ACSA						<p>Para el Problema I, observamos como los DMUs que son eficientes presentan cada uno una fase del ciclo diferente: 2001 ralentización, 2004 recuperación y 2006 boom. El año 2005, que presenta la cuarta posición en el ranking también presentar recuperación. Si agrupamos las fases en etapas observamos que existen 3 que se engloban en etapa de expansión, mientras que sólo 1 se muestra en etapa de recesión</p>	
1996								
1997	III ACSA							
1998								
1999	IV ACSA							
2000								
2001	V ACSA					2001		
2002								
2003								
2004						2004		
2005	VI ACSA					2005 ^(a)		
2006						2006	2006	
2007							2007	
2008								
2009	VII ACSA						2009	
2010								
2011							2011	
2012								

	Crisis
	Ralentización
	Recuperación
	Boom

NOTA: (a) El año 2005, que es 4º en el ranking del Problema I, se incluye para igualar el número de datos en ambos problemas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bongers y Torres (2010, pág. 23)

Capítulo 9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 9: Conclusiones y recomendaciones.

Como si se tratase de una rosa de los vientos que nos ayuda a enfrentarnos a una carta de navegación para poder fijar el rumbo y llegar a nuestro destino; comprobamos como el diálogo y la concertación social han marcado el norte y la propia hoja de ruta de la política económica para distintos gobiernos de países y regiones.

Con expresiones propias, con singularidad polimórfica y polisémica (Monereo, 1999), se ha presentado, con algunas adaptaciones y formas particulares, manteniendo una estructura característica y reconocible a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI en un número relevante de los territorios que han sido objeto del proceso de integración económica, política y social europea.

El diálogo social ha sido la herramienta que ha permitido ahondar en la conformación del modelo social europeo y que ha impulsado la búsqueda permanente de un equilibrio económico y social en el reto de la construcción europea.

En España, a nivel nacional desde la C.E. de 1978, la presencia del diálogo y la concertación social ha sido un elemento de primer orden que ha permitido articular políticas de rentas y de empleo que han conformado, durante largo tiempo, la columna vertebral sobre la que se construido parte del desarrollo económico y social del Reino de España. Aunque la constante, desde 1978 hasta 2014, haya sido su alternancia o intermitencia, al analizar la realidad se observa la honda huella prevalente para todo el periodo, produciéndose incluso una ampliación en las materias de los contenidos acordados que en periodos más próximos (década de 2000) se ha centrado en las políticas sociales o en problemas medioambientales (Kioto).

Pero será el caso de Andalucía donde el diálogo y la concertación social, como sistema de intercambio sociopolítico, ha tomado forma y expresión característica, cumpliendo un papel determinante en la caracterización de las políticas económicas, sociales y de empleo llevadas a cabo por la Junta de Andalucía en colaboración con los agentes económicos y sociales más representativos. Es así que la concertación social andaluza, expresión material del diálogo social existente en nuestra Comunidad, se transforma en una seña de identidad propia que presenta siete Acuerdos de Concertación Social (ACSAs) que de manera ininterrumpida han estado vigentes desde 1993 hasta 2013.

Ahondando aún más, se podría afirmar, que la concertación social, en sus expresiones bipartita y tripartita, ha marchado en paralelo a la historia reciente de la Andalucía

democrática y autonómica y que ha sido piedra angular en la formación de la política económica que los distintos gobiernos de la Junta de Andalucía, desde la etapa preautonómica hasta nuestros días, a la hora de fijar los objetivos de creación de riqueza y empleo.

Un camino recorrido hasta la fecha, jalonado de momentos críticos en el devenir económico y social de la sociedad andaluza que ha permitido superar “*el hecho diferencial andaluz*” mediante un modelo de desarrollo económico que ha promovido la competitividad, la vertebración territorial y la cohesión económica y social, permitiendo situar a Andalucía en el nivel de las economías de su entorno.

Pero el “*problema económico*” en su mayor y más amplio espectro, se ha puesto de manifiesto en Andalucía como consecuencia de la Gran Recesión iniciada en 2008, al igual que en otras regiones de Europa. Si bien en el caso de nuestra Comunidad Autónoma esta circunstancia se ha expresado de manera propia, específica, singular, por los altos índices de paro alcanzados en este periodo. Vivimos la pandemia del desempleo.

Desde el tercer trimestre del 2011 hasta el cuarto trimestre de 2014 se viene superando el 30% de la tasa de paro, según la EPA.

Un efecto perverso de la actual crisis que sigue exigiendo mejoras en términos de empleo a corto plazo, y que se suma a la imperiosa necesidad de cambios estructurales en el sistema productivo, tejido empresarial y estructura institucional para poder adaptar la base del crecimiento económico, la generación de riqueza y empleo al nuevo paradigma económico, a la generación de valor en la sociedad del conocimiento.

Reto para el que la concertación social de Andalucía... ¿está preparada?

De la presente investigación se desprenden una serie de corolarios que nos deben ayudar a comprender el constructo, la sistematización de su estudio o el grado de coherencia interna con el que se ha venido produciendo el fenómeno en sus distintos marcos de referencia, así como su incidencia en la conformación de la política económica desarrollada por el policy maker.

A continuación, referimos en primer lugar los resultados alcanzados en base a los objetivos planteados en origen por la investigación de una manera numerada, en segundo lugar se establecerán las conclusiones y recomendaciones obtenidas en el estudio

indicando al lector que las recomendaciones se incorporarán en el mismo apartado de aquella conclusión con la que tenga relación o explicación.

De igual manera, al final de esta sección se referenciarán, específicamente, posibles nichos de investigación que han surgido en el desarrollo de este proyecto y que deberían ser tratados, a futuro, con el firme propósito de seguir mejorando la evaluación de la concertación social de Andalucía.

En relación con los resultados alcanzados en el proyecto de investigación *“Marco teórico del diálogo y la concertación social en España. Una evaluación de eficiencia para el caso de Andalucía”* se indican los siguientes:

- 1) Delimitación del constructo y diferenciación entre diálogo y concertación social
- 2) Taxonomía del diálogo social
- 3) Condiciones necesarias para la concertación social
- 4) Ciclo del proceso de concertación
- 5) Delimitación de las etapas del diálogo social en Europa y en España
- 6) Análisis del proceso y contenidos de los ACSAs existentes y otras expresiones de la concertación en Andalucía
- 7) Línea del tiempo del diálogo y la concertación social en España y Andalucía
- 8) Línea del tiempo de la Concertación Social , la Planificación Económica y Legislaturas Parlamentarias para Andalucía
- 9) Delimitación del concepto de eficiencia económica, sus expresiones y determinación del modelo de análisis a aplicar
- 10) Realizado de análisis de eficiencia relativa de la concertación social en Andalucía para el periodo 1995-2012, afectando a seis acuerdos de los siete existentes.

En relación con las conclusiones alcanzadas en el proyecto de investigación realizado y las posibles recomendaciones, se señalan las siguientes:

- I. Habiendo comprobado la existencia de una tradición analítica, de carácter complementario en el ámbito legal, económico y sociológico, en la producción científica, centro-europea y anglosajona, podemos afirmar que tras la investigación realizada se observa cómo el fenómeno , en España, ha sido objeto de estudio

principalmente en disciplinas de conocimiento centradas en el Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales así como en el ámbito de la sociología, primordialmente desde el enfoque neocorporativista. Por ello, el análisis con el que nos hemos encontrado, ha sido el propio de estas disciplinas, donde existe importante producción bibliográfica así como tradición de estudio de sus distintas expresiones.

En cambio el análisis del diálogo y la concertación social desde las distintas ramas del conocimiento económico es más restringido y fraccionado adoleciendo de tradición de estudios integrados y de carácter global en el ámbito de la economía aplicada. En este sentido, destaca la política salarial como principal contenido analizado en la bibliografía manejada que se vincula claramente a los resultados de los acuerdos suscritos, lo que debemos poner en concordancia con las clasificaciones recogidas por Casey y Gold (2000) y Compston (2002). De esta manera se observa cómo, desde el ámbito de la economía aplicada en España, se suele aplicar una visión restrictiva en la esfera de estudio del diálogo social al identificarlo con un modelo *“limitado”* o *“restringido”* a asuntos laborales, al empleo y a la negociación colectiva (Martin, 1998).

Este hecho tiene su reflejo en la sistematización de los contenidos ofrecidos en los diferentes manuales de Estructura Económica o Política Económica de las Universidades Españolas, donde difícilmente se encuentran referencias a esta realidad, lo que refleja una falta de comprensión, acercamiento y conocimiento al fenómeno, sus expresiones y sus efectos económicos.

Por ello, sería conveniente promover líneas de actuación tendentes a implementar la consideración y efectos del diálogo y la concertación social en el estudio del análisis económico y su aplicación en la economía aplicada.

Recomendación:

- I.1. Proponer una línea de investigación sobre análisis económico de la concertación social en Andalucía, en el próximo PAIDI Horizonte 2020 (Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación) que permita profundizar y sistematizar conocimientos y resultados.

- I.2. Impulsar la creación de una Cátedra sobre Concertación Social en Andalucía, en el seno del Sistema Andaluz de Universidades, que permita el estudio, el intercambio y la cooperación con los agentes económicos y sociales y la propia Junta de Andalucía de esta expresión singular, ahondando en la evaluación de las políticas públicas concertadas y el conocimiento pormenorizado de las distintas expresiones llevadas a cabo.
- II. Mientras que el diálogo social es un proceso abierto, basado en la comunicación y traslado de opiniones y propuestas entre los agentes (bipartito, tripartito, multilateral o pluralista) que puede plantearse en cualquier nivel territorial (local, regional, nacional o supranacional) y que puede ser institucionalizado (en el seno de los Consejos Económicos y Sociales) o no; la concertación social es expresión de este, pero con la exigencia de alcanzar un pacto o acuerdo. Para que exista concertación social tiene que existir acuerdo suscrito y puesto en marcha, desarrollado, ejecutado, con seguimiento y control.

El contenido del pacto o acuerdo dependerá de la capacidad de los agentes firmantes y exige un marco temporal y referenciación a los recursos económicos y presupuestarios. Igualmente exige proceso de evaluación ex post de resultados e impactos. El diálogo social es, pues, condición necesaria pero no suficiente para la existencia de concertación social.

Existe un elemento determinante en el proceso de concertación social al fijar las políticas públicas que son la corresponsabilidad y honestidad de las partes firmantes con la consecución de las políticas. Sin ambas será imposible alcanzar los objetivos fijados. En Andalucía, durante 20 años, ha existido un compromiso compartido por parte de los agentes económicos y sociales más representativos, CEA, CCOO y UGT Andalucía, para que la concertación social fuera la principal herramienta de política económica con la que contase el gobierno de la Junta de Andalucía.

La concertación social es una herramienta de generación de políticas económicas que tratan de poner en marcha el policy maker a través de respuestas consensuadas al estar justificado, de partida, el beneficio económico de intangibles como la certidumbre, la seguridad y la estabilidad social e institucional.

Como consecuencia de los efectos de la crisis superpuestas en la esfera económica de los países desarrollados a raíz de la Gran Recesión (2008) surgen propuestas de carácter estructural que promueven que la política económica de los gobiernos retome el control sobre las funciones económicas básicas del Estado: la regulación, la asignación, la redistribución o la estabilización han de seguir formando parte activa de la acción de la política económica y para ello la concertación social se presenta como una buena herramienta, a priori.

Tratar de moldear los ajustes estructurales que requieren las economías desarrolladas desde la esfera de la negociación y el consenso es un planteamiento que viene articulando y proponiéndose por los organismos internacionales como la OIT, la OCDE, la UE o el FMI al considerarse un factor de estabilidad económica y social.

Se comprueba que mientras que en el caso de España ha habido una etapa, centrada en la década de los ochenta y primeros años de los noventa de silencio, el caso de Andalucía es *sui generis* al plantearse una tendencia de treinta años de concertación social ininterrumpida que el 1 de enero de 2014 muestra un punto de inflexión.

En próximos apartados de este capítulo podremos comprobar cómo se produce una marcada tendencia, desde el surgimiento de la crisis en España y Andalucía, que se materializa en la degradación primero, debilitamiento después y sustitución, en el caso de España, y reformulación, en el caso de Andalucía, del diálogo y la concertación social.

Lo que refleja la existencia, en los últimos tiempos, de un planteamiento formal y no real, con relación al diálogo y la concertación social en los ámbitos de estudio tratados: Europa, España y Andalucía.

- III. Como hemos puesto de manifiesto en la investigación, el clásico enfoque funcional del Laswell (1965) determinaba como requisito necesario de cualquier política pública, incluida la política económica, la existencia de evaluación. Ello permite afirmar que la política económica que se deriva de los acuerdos de concertación social requiere de evaluación. Sin ella en ningún caso se podrá considerar política plena, por lo que se requiere evaluación practicada y conocida. Se trata de un

requisito de primer orden, que para el caso de las experiencias analizadas en Andalucía no refleja un buen dato.

Como se ha puesto de manifiesto, en el caso de la concertación social tripartita es a partir del III ACSA que se evacuan informes de seguimiento final lo que dura hasta el VI ACSA.

Para el caso de los Pactos por la Economía Social no se produce ningún informe final, y para el caso de los Acuerdos suscritos en la provincia de Sevilla tampoco.

Ello viene a reflejar una debilidad muy relevante en el modelo aplicado, que debe ser subsanada si se pretende promover la mejora de una economía basada en el principio de colaboración y cooperación y sustentada en procesos promovidos desde el diálogo social así como en los resultados alcanzados con la ejecución de las medidas acordadas. No debemos olvidar que la falta de cumplimiento de lo acordado es una fuente de deslegitimación de la herramienta, en clave política, y una fuente de ineficacia e ineficiencia en clave económica.

La aplicación del modelo sólo debería estar justificada cuando pudiéramos tener garantías de una mayor eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos planteados en el seno de la concertación social, a sabiendas de que el valor de la paz social y del acuerdo tiene difícil efecto medible en la conformación del crecimiento económico.

- IV. El diálogo social europeo ha sido un elemento que ha impulsado la construcción e integración de la UE. Desde los primeros pasos de esta histórica gesta hasta la actualidad, esta expresión propia de la Europa Social de los Estados miembros ha estado presente. El fenómeno en el ámbito comunitario ha ido tomando forma y adaptándose al continuo proceso de integración. Basado principalmente en el ámbito bipartito, entre agentes económicos y sociales anclados en la defensa del principio de la autonomía colectiva, centrado en el factor de las relaciones laborales y la negociación colectiva, ha sido respaldado desde el ámbito de la Comisión en la esfera formal promoviendo la institucionalización del proceso, a través del Comité Económico y Social, e implementándolo a través del diseño de políticas comunitarias donde el diálogo social ha jugado un papel relevante, al exigirse la presencia de los

agentes económicos y sociales en la aplicación nacional de las mismas. Un ejemplo de ello lo tenemos en la Estrategia Europea del Empleo o en la política regional, específicamente en la aplicación de los fondos estructurales o las iniciativas comunitarias.

Este planteamiento ha sido objeto de una revisión pluralista, coincidiendo con los problemas de gobernanza surgidos en el seno de la UE, impulsándose un diálogo social multilateral, ampliado o plus, que trata de incluir a la sociedad civil organizada, convirtiéndose en un factor esencial y referente en la nueva gobernanza europea.

Bien es verdad, que en la última etapa del periodo analizado se detecta un cambio en la tendencia planteada, coincidiendo con la administración de la crisis económica y financiera por la que pasan los países de la UE, y el modelo de gestión de la gobernanza económica promovido: el Pacto del Euro plus.

Como afirman González y Luque (2015) se ha pasado de la negociación a la imposición, provocando que la agenda pública que afecta al diálogo social se desactive en lo referente a la fijación y orientación de las políticas económicas.

- V. La evolución del diálogo y la concertación social en España muestra cómo durante el periodo analizado (1978-2014) han convivido acuerdos bipartitos y tripartitos alcanzados por los agentes económicos y sociales más representativos y el Gobierno. En el estudio presentado hemos diferenciado la presencia de siete etapas, cada una de las cuales presenta características propias.

A pesar de la existencia de momentos de desactivación, se observa la capacidad de reconformar el proceso; aunque haya ido presentando modificaciones y alteraciones mantiene una huella propia. Se ha pasado de acuerdos generales a acuerdos monográficos (específicos), a través de la fijación de una estrategia de concreción y especificidad que, puesta en valor a partir de la denominada III etapa, se ha mantenido en el tiempo hasta nuestros días.

También se observa cómo se ha ido ampliando el target negociador, ampliando los contenidos a ámbitos económicos estructurales, a esferas más sociales o a

cuestiones medioambientales cuestión que ha tenido su máximo esplendor en el periodo 2005-2007, dentro de la VI etapa.

Y todo ello ha ocurrido en diferentes momentos del ciclo económico, tanto expansivo como recesivo, de lo que se infiere que el diálogo y la concertación social han sido una herramienta activa, con mayor o menor profusión, de la política económica desarrollada.

Aunque observamos un periodo, 1985-1991, huérfano de pactos, no debemos obviar, en ningún caso, cómo para los grandes retos de la construcción económica europea se ha formalizado el diálogo social como ariete para disponer de un valor añadido al programa de reformas necesarias para alcanzar los objetivos requeridos desde España. Algunos ejemplos son la preparación para la adhesión, post-Maastricht o el euro.

Sin embargo se detecta una desafección en el último periodo, coincidente con la etapa de crisis económica, periodo de ajustes estructurales, alto desempleo y consolidación presupuestaria y fiscal que encuentra parte de su explicación en el conflicto abierto en torno al modo en cómo se ha de salir de la crisis y las políticas públicas a llevar a cabo. Cuestión que coincide con un reto determinante en la construcción de la UE, al tener que solventar la crisis del euro y alcanzar mayor grado de armonización fiscal y presupuestaria.

Podría parecer una disfuncionalidad en el proceso analizado, aunque el planteamiento realizado es un cambio de estrategia de 360º por parte de los gobiernos, en particular, el de España, que ha considerado necesario modificar los parámetros de la gobernanza económica que se venía llevando a cabo. En concreto, además de la falta de acuerdos, también se ha puesto de manifiesto cómo se ha promovido una mayor presencia de lobbies en el diseño de las políticas económicas, principalmente sectoriales, lo que genera un problema de transparencia a la hora de fijar la agenda de negociación.

- VI. La expresión material del diálogo social que se ha llevado a cabo en Andalucía desde su etapa preautonómica ha tenido su máxima expresión a lo largo del periodo 1993-2014. Han sido veinte años de concertación social llevada a cabo entre la Junta de

Andalucía, CEA, CCOO y UGT Andalucía, que han determinado la orientación y la caracterización de la política económica de los distintos gobiernos que se han ido conformando, incluidos los de coalición.

La principal caracterización del diálogo social en Andalucía ha sido la participación real de los agentes económicos y sociales más representativos en el diseño y elaboración de la política económica andaluza.

Consecuencia del estudio realizado, se observa que en este tiempo se han producido una serie de elementos estructurales que caracterizan la concertación social andaluza, que relatamos a continuación:

- i) La falta de un diagnóstico de la economía andaluza en el texto del Acuerdo ha sido una constante, no delimitando claramente los cuellos de botella que afectan a la economía de la Comunidad. Tan sólo en los últimos acuerdos comienza a reconocerse un diagnóstico definido. Se trata de una debilidad crónica.

Recomendación: Fijación de un diagnóstico claro, compartido y solvente.

Frente a ello se observa la presencia y fijación de importantes retos a los que la sociedad andaluza y su economía deben hacer frente: Acta Única Europea, Maastricht, Euro, globalización, crisis....

- ii) No se menciona la necesidad de evaluación de los resultados alcanzados en los primeros acuerdos. Tendremos que esperar al Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico 1997-1998 para que se comiencen a generar informes de seguimiento. La valoración (evaluación) que se realiza se centra principalmente en la eficacia general del pacto. Al no existir objetivos cuantificados e indicadores era difícil realizar otro tipo de evaluación. En el IV ACSA se cita específicamente la evaluación del acuerdo y se vuelve a presentar un informe de seguimiento con una estructura semejante al anterior, centrado en la eficacia general (grado de cumplimiento de la medida, cuantificación del impacto y producción normativa vinculada). Será el VI ACSA el que mejor planteamiento en torno a la evaluación realice, encontrándonos con un texto que cuantifica los objetivos finales e intermedios, determinando la fijación de indicadores de ejecución, impacto y resultados. Desgraciadamente esta tendencia hacia una mejor y más completa evaluación se para en seco en el VII ACSA, del cual tan sólo se dispone de un

Informe de Progreso fechado en 2010, un año después del inicio del Pacto y muy centrado en las medidas coyunturales. Por ello se puede afirmar que la evaluación ha sido un requisito que se ha ido poco a poco implementando en los acuerdos de concertación social, si bien no se ha consolidado en el proceso y que la misma ha sido competencia de la Comisión de Seguimiento, lo que implica que, cuando se ha producido, ha sido una autoevaluación complaciente, toda vez que se no se han puesto de manifiesto incumplimientos, autocrítica o puntos de mejora.

Recomendación: Evaluación por agente externo

iii) Al analizar los contenidos se comprueba la existencia de una columna vertebral centrada en el fomento del empleo, en el fomento de la actividad económica y en las políticas sectoriales (estructura productiva) que se mantiene en el tiempo. A partir de aquí se comprueba como en cada ACSA se amplían los contenidos y las medidas afectas, si bien esta mayor complejidad no ha ido acompañada con una mejora en la planificación estratégica del documento hasta el V ACSA. Es necesario, igualmente, destacar la presencia de ejes transversales que recorren la totalidad del documento a partir del V ACSA. Para el V ACSA será la sociedad del conocimiento, para el VI la igualdad de oportunidades y para el VII la sostenibilidad.

Recomendación: La mayor complejidad debe ir de la mano de una optimización en la planificación estratégica y en el sistema de seguimiento, que necesariamente ha de ser simplificado ante la duplicidad y solapamiento de comisiones y grupos de trabajo.

iv) Sobre los ACSAs pivotan una parte muy importante de la acción planificadora general, sectorial o comunitaria de la Junta de Andalucía, lo que lleva a pensar que es posible conocer los resultados de la concertación social en base a los resultados y evaluaciones de los planes afectos por ella.

v) En este tiempo la eficiencia no ha sido un criterio de evaluación aplicado a los ACSAs, lo que justifica la segunda parte del proyecto de investigación realizado.

vi) Aunque se suele afirmar que es más fácil negociar cuando crece el PIB que cuando mengua, de lo que se deduce que el crecimiento favorece el diálogo social, así lo

suscribe Marcos Peña en la presentación de la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2008, el análisis realizado para Andalucía permite concluir que en este tiempo se han presentado momentos de ciclo económico expansivo y recesivo y en todos ellos, desde 1993, ha existido un ACSA de referencia y aplicación. Distinto es poder vincular los resultados producidos por la aplicación del mismo y si gracias a su existencia se ha inferido mejoría en la situación económica, aunque como hemos reseñado, para el Presídete Griñán el contrafactual, su no presencia, provocaría unos efectos de la crisis económica aún más graves y una fractura social. Los resultados alcanzados y las conclusiones aportadas en al comparar ciclo económico y análisis de eficiencia pueden arrojar un poco de luz en este sentido.

- vii) La incursión de la crisis económica ha significado una alteración relevante en el tablero y las reglas de juego de la concertación social. Además de proponer la ampliación el diálogo a más actores (en línea con los planteamientos realizados en la UE) se propone, en la última etapa analizada, una secuencia de pactos, ambiguos y muy abiertos para toda la sociedad civil organizada y los partidos políticos, estando activo el VII ACSA, lo que provoca la desactivación de la concertación social tal y como la habíamos conocido hasta ahora.

La concertación social en Andalucía vuelve a sus orígenes. Vuelve a la década de los ochenta, cuando el primer recién constituido gobierno autonómico impulsó los artículos 18.1 y 71 del Estatuto de Autonomía de 1981, conformando un modelo de planificación económica concertada que tendría como expresión de participación y corresponsabilidad la Comisión de Planificación Económica de Andalucía. Su intención entonces, era promover, mediante la máxima participación y colaboración, la necesaria palanca de cambio que requería Andalucía en el ámbito de la política económica.

Vuelve a sus orígenes sobre la base de la consulta, participación, negociación y concertación de la planificación económica.

La nueva propuesta de diálogo social tripartito se centra en una readaptación de la concertación social, centrada en la política económica, al fijar la planificación económica como base sustantiva y formal del diálogo y la concertación social.

VIII. Parte del modelo de desarrollo local que se ha formalizado en Andalucía ha venido de la mano de la concertación provincial. Este tipo de concertación se ha desarrollado a lo largo de la década de 2000 en el territorio andaluz mediante acuerdos de contenido similar. Córdoba es la provincia con más solera aunque quien a formalizado un pacto en plena crisis económica, 2012, ha sido Sevilla.

En el estudio del caso propuesto para Sevilla la principal conclusión que se obtiene es la inexistencia de seguimiento y evaluación pública y conocida. Algo que debe extrañar aunque la evaluación no forme parte de los contenidos descritos en los textos de los acuerdos.

Igualmente, se señalan los siguientes aspectos:

- i) El modelo de planificación estratégica de los acuerdos es muy débil, presentando dificultades para su comprensión y lógica. La existencia de un Plan de Actuaciones que se negocia con posterioridad a la firma del Acuerdo se convierte en una necesidad evidente, a pesar de la problemática surgida ante la inexistencia de su publicitación.
- ii) No se fijan indicadores de seguimiento
- iii) El contenido principal de los dos acuerdos se centra en el empleo y las relaciones laborales y en el fomento del tejido empresarial
- iv) Se permite la adhesión posterior al Acuerdo, aunque
- v) No existe reflejo de los Acuerdos en los discursos de toma de posesión del Presidente de la Diputación, donde desgrana las líneas estratégicas de gobierno para el mandato y tampoco existe reflejo de los Acuerdos y sus medidas en las memorias de los presupuestos de la Diputación lo que vienen a resumirse en la falta de interiorización del proceso por parte de los firmantes.

IX. Aunque haya sido una reivindicación constante puesta de manifiesto por los representantes de la economía social en Andalucía desde los inicios del periodo autonómico hemos tenido que esperar hasta 2002 para poder encontrar el primer Pacto por la Economía Social en Andalucía. Una nueva expresión de la concertación social tripartita que ha venido a enriquecer el proceso de diálogo

social llevado a cabo en Andalucía. A partir de ese momento han sido tres acuerdos los que se han rubricado en este tiempo, acompañándose esta realidad con el reloj del nuevo siglo. Unos pactos, que nunca han sido suscritos por quien ostentase en cada momento la Presidencia de la Junta de Andalucía, sino por el responsable de la cartera donde estuviese incluida el tercer sector pero sí por los máximos responsables de organizaciones sindicales más representativas y por la patronal del sector CEPES-A. Circunstancia que deja entrever una primera diferencia relevante entre las expresiones de concertación social existentes hasta entonces.

Del análisis realizado destacamos como más relevantes las siguientes conclusiones:

- i) Existe un débil sistema de planificación estratégica que complica la comprensión y análisis del texto dificultando la sistematización de los contenidos acordados.
 - ii) La inexistencia de evaluación se hace muy presente en los tres pactos analizados. No se hacen públicos los informes de seguimiento y control y los resultados alcanzados por el desarrollo de los pactos se conocen por las valoraciones de cada parte.
 - iii) Hay una repetición de compromisos y medidas que se reiteran en los sucesivos acuerdos, sin justificación positiva o negativa de las mismas.
 - iv) Son Acuerdos muy centrados en la actividad y la promoción del tercer sector que adolecen de una visión más general, lo que lo sitúan más cerca de un acuerdo de sector de actividad que de un acuerdo genérico.
 - v) Se aprecia la dificultad que significa para los negociadores que las principales herramientas de planificación económica hayan sido negociadas en el ámbito de la “otra” concertación social, lo que deja poco margen de acción.
- X. En relación con el análisis de eficiencia realizado lo primero que es necesario establecer es que se trata de una evaluación que requiere de otros procesos complementarios en el ámbito evaluativo para poder alcanzar conclusiones con un mayor nivel de contraste. Ahondando en esta idea, el análisis realizado permite obtener una evaluación de eficiencia relativa de los acuerdos de concertación social en Andalucía para un periodo en concreto y en ningún caso genera resultados absolutos.

El análisis de eficiencia propuesto, dado que no se dispone de una función de producción de la concertación social o similar, se ha basado en la metodología de envolvente de datos. Para poder aplicarla ha sido necesario poder caracterizar el contenido de los ACSAs analizados y concluir que se centran en una serie de objetivos reiterados en el tiempo que se aglutinan en torno a la generación de empleo y la creación de riqueza. Se ha considerado como DMUs las anualidades, al encontrarse cada una de ellas vinculada a un ACSA y poder obtener datos referidos al comportamientos de inputs y outputs para cada una de ellas; pudiendo concluir cuál ha sido el año que mejor comportamiento eficiente ha presentado a lo largo del proceso y vincularlo al acuerdo vigente.

Determinadas las variables del abanico propuesto y contrastadas las limitaciones de información estadística que han provocado que se haya tenido que acortar el periodo analizado al rango 1995-2012, dejando fuera del análisis el primer acuerdo.

Realizando una definición de la función de producción que cuenta con tres inputs que se van a mantener en sendos problemas y determinando sendas parejas de outputs, una centrada en la obtención de riqueza (para el Problema I) y la otra centrada en la obtención de empleo (para el Problema II).

Fijando la maximización de los outputs (orientación output) y el supuesto de rendimientos constantes a escala en ambos problemas.

Se obtiene que para los outputs "*PIB per cápita*" y "*BAI*" (Beneficio antes de Impuestos), del Problema I, los años 2006,2004 y 2001 son DMUs con comportamiento eficiente ($E=1$) y el resto de los años (15) presentan un comportamiento ineficiente. Esto significa que el 16,66% de los años analizados son eficientes y el 86,34% no lo son, existiendo margen de mejora en términos de eficiencia relativa.

Por tanto son el V ACSA (años 2001 y 2004) y el VI ACSA (2006) los que presentan años con comportamiento eficiente. El cuarto puesto en el ranking lo muestra el año 2005, que también forma parte del VI ACSA, lo que refuerza su condición de acuerdo eficiente.

Para los outputs, “*Contratos convertidos en indefinidos*” y “*Afiliaciones en alta laboral al Régimen General de la Seguridad Social*”, del Problema II, obtenemos que 2011,2009,2007 y 2006 son los años que muestran eficiencia; lo que viene a significar que el 22,22% de los años muestra un comportamiento eficiente mientras que el 77,78% no. Se vuelve a visualizar la presencia de margen de mejora. Al referenciar el comportamiento de los años a los acuerdos vigentes en cada momento se desprende que serán el VI y el VII ACSA los que mejor comportamiento eficiente presentan.

Al relacionar los resultados obtenidos de ambos problemas se obtiene que es el año 2006, adscrito al VI ACSA, el que mejor comportamiento presenta en términos de eficiencia relativa, al ser el único año que presenta $E=1$ en ambos problemas.

Recordemos que el VI ACSA muestra una caracterización particular:

- a. Se establece un diagnóstico compartido y una serie de factores sobre los que es necesario incidir:
 - i. Productividad de las empresas
 - ii. Mayor dotación económica y presupuestaria
 - iii. Incorporación de la mujer al mercado de trabajo andaluz
 - iv. Desempleo, temporalidad y siniestralidad
 - v. Cohesión social y territorial
- b. Se marcan los siguientes objetivos:
 - i. Conseguir que Andalucía se aproxime a la cota del 75% del PIB per cápita de la UE.
 - ii. Alcanzar los tres millones de personas ocupadas en 2008
- c. Se establecen objetivos intermedios
- d. Se definen 7 ejes estratégicos:
 - i. Sociedad de la Información y el Conocimiento
 - ii. Productividad e innovación en la Economía
 - iii. Cultura de la calidad en el empleo
 - iv. Capacidad emprendedora
 - v. Sectores productivos
 - vi. Políticas de cohesión

- vii. Diálogo Social permanente
- e. Se cuantifican 276 medidas o acciones
- f. Se vincula una dotación económica de 10.220 millones de euros para la consecución de las medidas incluidas en el Acuerdo.
- g. Se realiza la evaluación más completa conocida hasta la fecha

Lo que lo sitúa como el que mejor planificación estratégica presenta y el que mejor seguimiento y control aportaba lo que redundaba en la autoevaluación realizada.

Dos elementos sustantivos para el éxito de cualquier política económica que repercuten en el nivel de eficiencia alcanzado y que corroboran la importancia de dos fases básicas en la fijación de cualquier política económica: el diseño y la evaluación.

Por último se ha complementado la evaluación realizada al relacionar el análisis de eficiencia con el comportamiento del ciclo económico de la economía andaluza.

Para ello se ha caracterizado el ciclo de la economía andaluza diferenciando las etapas, recesión/expansión, y las fases de las etapas que pueden ser crisis/ralentización/recuperación/boom.

A raíz de dicho puesta en común se han obtenido las siguientes conclusiones:

- i) Para el Problema I, observamos como los DMUs que son eficientes presentan cada uno una fase del ciclo diferente: 2001 ralentización, 2004 recuperación y 2006 boom. El año 2005, que presenta la cuarta posición en el ranking también presentar recuperación. Si agrupamos las fases en etapas observamos que existen 3 que se engloban en etapa de expansión, mientras que sólo 1 se muestra en etapa de recesión.
- ii) Para el Problema II, observamos cómo los 4 DMUs que son eficientes se agrupan por parejas tanto en fase del ciclo, a saber: 2006 y 2007 en fase boom, etapa

expansión y 2009 y 2011 en fase crisis, etapa recesión, lo cual es difícilmente concluyente

- iii) Sólo existe un año que presenta eficiencia para los dos problemas, 2006, que presenta fase de boom y etapa de expansión.

Podemos concluir que existe mayor número de años eficientes que coinciden con el ciclo expansivo lo que tiene sentido económico, el problema surge a la hora de entender la concertación social como muro de contención para la crisis, como mecanismo que promueve políticas contracíclicas.

Los resultados permiten considerar que la concertación social se ha comportado mejor en momentos de bonanza económica que en momentos de ralentización o crisis económica.

Por último, antes de finalizar este capítulo señalamos posibles líneas de investigación que tratan de cubrir la necesidad de profundizar en la evaluación de la concertación social en Andalucía llevada a cabo en este proyecto.

Por una parte se considera que es posible y deseable explotar las relaciones que existen entre los resultados alcanzados por la planificación económica llevada a cabo en Andalucía, tanto general como sectorial y los ACSAs.

Por otra, y es la línea que como investigador más me seduce, se considera la posibilidad de llevar a cabo un análisis de eficiencia basado en DEA de la concertación social para la totalidad de las 17 CC.AA. Se propone seleccionar una serie de años, dos o tres, y determinar una función de producción que explicita la obtención de outputs relacionados con los contenidos de la concertación social desarrollada. Como existen comunidades que sí disponen de pactos de este tipo y otras que no lo tienen (contrafactual), se podrá comprobar que comportamiento es más eficiente para esos años en concreto lo que permitiría completar el estudio planteado en este trabajo.

Sevilla, septiembre 2015

Bibliografía

- Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía. (2013).
- AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad en los Servicios.
- Agafanow, A. (2008). Los límites de la eficiencia económica en una sociedad democrática. *Revista de Economía Institucional*, vol.9, nº 18, 149-178.
- Aguila (del), R. (1982). La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso. *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, nº 25, 101-127.
- Albi, E., González, & J.M., Z. I. (2009). *Economía Pública I. Fundamentos, presupuesto y gasto. Aspectos macroeconómicos*. Barcelona: Ariel Economía.
- Albi, E., González, J., & Zubiri, I. (2009). *Economía Pública I. Fundamentos, presupuesto y gasto. Aspectos macroeconómicos*. Barcelona: Ariel Economía.
- Alburquerque, F. (2002). *Guía para agentes. Desarrollo económico territorial*. Sevilla: IDR Fundación Universitaria.
- Aldaz, N., & Millán, J. (2002). Eficiencia y cambio técnico en DEA con datos de panel. *Revista de Economía Aplicada*, vol. X, nº 29, 163-176.
- Alvarez Pinilla, A. (2001). *La medición de la eficiencia y la productividad*. Madrid: Ediciones Pirámide, colección "Economía y Empresa".
- Antuñano, I., Jordán, J., & Tomás, J. (2010). *Crisis y Transformación. Ensayos en homenaje al profesor Émerit Bono*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Aragón, J., & Rocha, F. (2001). *Mecanismos de evaluación de los Pactos de Empleo en las comunidades autónomas: situación y experiencias*. Doc 01/2001. Fundación 1º Mayo.

- Aragón, J., & Rocha, F. (2003). *La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España. Doc 08/2003*. Madrid: Fundación 1º Mayo.
- Aragón, J., Blanco, M., Fuente, L., Licerias, L., Puig-Samper, F., Rocha, F., & Santana, A. (2008). *La concertación social territorial en España. Una aproximación a los Acuerdos autonómicos, Doc 02/2008*. Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- Arasanz, J., & López, M. (2005). La Concertación Social en España (1976-2004): Análisis de la construcción socio-histórica de los actores sociales. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, nº 6*, 183-200.
- Araya, R. (2010). Desenredar lo bien atado. Propuestas sindicales ante la crisis económica del postfranquismo. *Historia, Trabajo y Sociedad, nº 1*, 53-78.
- ATTAC. (2014). *Desmitificando la competitividad. Guía básica sobre el Pacto de Competitividad de la UE*. ATTAC-TNI.
- Baccaro, L. (2003). What is Alive and What is Dead in Theory of Corporatism. *British Journal in Industrial Relations, 41, 4 december*, 683-706.
- Baccaro, L., & Simoni, M. (2006). *Policy Concertation in Europe: Explaining government choice*. Geneve: International Institute for Labour Studies, OIT.
- Baccaro, L., & Simoni, M. (2008). *Policy Concertation in Europe: Understanding Government Choice*. Papers.
- Baños, D., & Pérez, J. (2005). Globalización, Flexibilidad y Neocorporativismo. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, nº 6*, 757-796.
- Barbier, C. (2010). *De Lisboa a Europa 2020. ¿Una nueva dirección para la estrategia económica de la Unión Europea?* Observatorio Social Europeo.
- Barletta, F., & Yoguel, G. (2009). La actualidad del pensamiento de Shumpeter. *Revista del Trabajo, año 5, nº7*, 77-94.
- Barón, E. (2009). Constitución y modelo social europeo. *Estudios de Economía Aplicada, Vol. 27-3*, págs.599-608.
- Barragán, A. (2003). La COAN y la política de concertación social en Andalucía: dos décadas de sindicalismo de clase (1977/1997). In A. Martínez, *La conquista de la libertad. Historia de las Comisiones Obreras de Andalucía (1962-2000)* (pp. 608-681). Cádiz: Fundación de Estudios Sindicales. .

- Barragán, J. (2000). *Un intento de concreción del Paradigma de la Nueva Gestión Pública*. Sevilla: IAAP.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press.
- Belmonte, L., & Plaza, J. (2008). Análisis de la eficiencia en las cooperativas de crédito de España. Una propuesta metodológica basada en el análisis de envolvente de datos (DEA). *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 63, 113-133.
- Bilbao, J. (2013). Modelo social europeo: perspectivas de futuro frente a los desafíos económicos, geopolíticos, democráticos y democráticos del siglo XXI. *XII Premios de Investigación Francisco de Landaburu Universitas 2013*, EUROBASK, Consejo Vasco del Movimiento Europeo.
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus .
- Bueno, J. (1990). *Los desequilibrios regionales. Teoría y realidad española*. Madrid: Pirámide.
- Cachanosky, I. (2012). Eficiencia técnica, eficiencia ecocómica y eficiencia dinámica. *Procesos de mercado: Revista Europa de Economía Política*, 51-80.
- Calderón, C., Barruso, B., & Rueda, N. (2005). La medición de la eficiencia de las políticas públicas de I+D en España: una aplicación del análisis envolvente de datos (DEA). *XII Encuentro de Economía Pública*. Palma de Mallorca.
- Campos, M., & Velasco, F. (2013). La eficiencia de las televisiones públicas en España: la aplicación del DEA como modelo de medición. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XIX, nº 2, 362-378.
- Cansino, J. (1999). *La eficiencia en el sector público: métodos de evaluación y organismos responsables. El caso de España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Cantero, P., & Figueras, F. (2000). La planificación del desarrollo local. In B. Perez, & E. Carrillo, *Desarrollo Local: Manual de uso* (pp. 109-146). Madrid: ESIC-FAMP.
- Caro, D. (2000). *20 años de sindicalismo*. Sevilla: UGT Andalucía.
- Carrillo, E., & Pérez, B. (2000). *Desarrollo Local: Manual de uso*. Madrid: ESIC-FAMP.

- Casado, J., Pérez, J., Reifs, M., Abad, N., Serrano, R., Castro, E., & Garnica, M. (2005). *La economía andaluza 2004 (documento para el debate)*. Córdoba: Consejo Andaluz de Colegio de Economistas.
- Casey, B., & Gold, M. (2000). *Social Partnership and Economic Performance: the Case of Europe*. Cheltenham. UK: Edward Elgar.
- Castells, M. (2000). *La era de la información. La sociedad red. Volúmen I*. Madrid: Alianza Editorial. 2ª Edición.
- Castro (de), M. (2003). La Economía Social como agente económico: necesidad de su participación en la interlocución social. *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 47, extraordinario*, 41-57.
- Castro, M. (2003). La economía Social como agente económico: necesidad de su participación en la interlocución social. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 47 extraord.*, 41-57.
- Catania, J., & Celaya, A. (2003). La economía social en el diálogo social. Constitución Española y perspectivas. *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 47, extraordinario*, 125.133.
- CEA. (2005). *Memoria Anual de Actividades*. Sevilla: CEA.
- CES Andalucía. (2009). *Informe Socioeconómico de Andalucía 2008*. Sevilla: CESA.
- CES Andalucía. (2010). *Informe Socioeconómico de Andalucía 2009*. Sevilla: CESA.
- CES Andalucía. (2011). *Informe Socioeconómico de Andalucía 2010*. Sevilla: CESA.
- CES Andalucía. (2012). *Informe Socioeconómico de Andalucía 2011*. Sevilla: CESA.
- CES Andalucía. (2012). *Informe Socioeconómico de Andalucía 2013*. Sevilla: CESA.
- CES Andalucía. (2013). *Informe socioeconómico de Andalucía 2014*. Sevilla: CESA.
- CES Castilla-La Mancha. (2003). *25 años de Diálogo Social. Balance y perspectivas de futuro*. Toledo: CES Castilla- La Mancha.
- CES España. (2009). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2008*. Madrid: CES.
- CES España. (2010). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2009*. Madrid: CES.

- CES España. (2011). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2010*. Madrid: CES.
- CES España. (2012). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2011*. Madrid: CES.
- CES España. (2013). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2012*. Madrid: CES.
- CES España. (2014). *Informe: Evaluación de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*. Madrid: CES España.
- CES España. (2014). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2013*. Madrid: CES.
- CES España. (2015). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2014*. Madrid: CES.
- Chomsky, N., García-Albea, J., Gómez, J., A., D., & Comas, D. (2002). *Los límites de la globalización*. Barcelona: Ariel Practicum.
- Círculo de Empresarios. (1988). Las lagunas del diálogo social (editorial). *Revista Círculo de Empresarios*, nº 43, 7-8.
- Claridad. (2005). Entrevista a D. Jaime Montalvo, Presidente del CES España. *Claridad*, nº 4, 63-65.
- Colegio de Economistas de Madrid. (2009). La hora de la concertación (editorial). *Economistas*, nº 123, 8-9.
- Comisión Europea. (1993). *La aplicación del Acuerdo sobre la política social presentada por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. Bruselas: COM (93) 600 final, 15.10.1993.
- Comisión Europea. (1996). *El desarrollo del diálogo social a escala comunitaria*. Bruselas: COM (96) 448 final, 18.09.1996.
- Comisión Europea. (1998). *Adaptación y fomento del diálogo social a escala comunitaria*. Bruselas: COM (98) 332 final, 12.08.1998.
- Comisión Europea. (1999). *Segundo Informe intermedio relativo a los pactos territoriales por el empleo*. Bruselas.

- Comisión Europea. (2000). *Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la EEE*. Bruselas: COM (2002) 196 final.
- Comisión Europea. (2001). *La gobernanza europea. Un Libro Blanco*. COM (2001) 428 final. Bruselas.
- Comisión Europea. (2002). *El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio*. Bruselas: COM (2002) 341 final, 26.06.2002.
- Comisión Europea. (2004). *Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del diálogo social europeo*. Bruselas: COM (2004) 557 final, 12.08.2004.
- Comisión Europea. (2005). *Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social*. Bruselas: COM (2005) 33 final, 9.02.2005.
- Comisión Europea. (2010). *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas: COM (2010) 2020 final, 3.03.2010.
- Comisión Europea. (2013). *El Pacto por el Crecimiento y el Empleo: un año después. Informe para el Consejo Europeo 27 y 28 de junio de 2013*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2013). *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*. Bruselas: COM (2013) 690 final, 2.10.13.
- Comisión Europea. (2014). *Informe de la lucha contra la corrupción de la UE. Anexo España*. Bruselas: COM (2014) 38 final, 03.02.14.
- Comisión Europea. (2014). *Preparar la revisión de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas: COM (2014) 130 final, 5.03.2014.
- Comisión General de Seguimiento. (1999). *Informe de ejecución del III Acuerdo de Concertación Social*.
- Comisión General de Seguimiento. (2000). *Informe de ejecución del IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía*.
- Comisión General de Seguimiento. (2004). *Informe de ejecución del V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía*.

- Comisión General de Seguimiento. (2009). *Informe Final de Ejecución del VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía*.
- Comisión General de Seguimiento. (2011). *Informe progreso del VII ACSA, 2010*.
- Comité Económico y Social Europeo. (2006). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo "Reforzar la cohesión y la coordinación de la UE en el ámbito social gracias a la nueva cláusula social horizontal del artículo 9 del Tratado TUE"*. DOCE (2012/ C 24/06), 28.01.12.
- Compston, H. (2000). Beyond Corporatism: A configurational theory of Policy Concertation. *Paper for the Political Studies Association. UK 50th Annual Conference 10-13 April*. London.
- Compston, H. (2002a). Globalization and Policy Concertation. Workshop on Globalization and Labor Movements. *European Consortium for Political Research Joint Sessions*. Turin.
- Compston, H. (2002b). Policy Concertation in Western Europe: A configurational approach. In S. Berger, & H. Compston, *Policy Concertation and social partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*. Oxford: Berghan Books.
- Consejería de Hacienda. (2008). *Análisis del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2009*. Sevilla: Junta de Adalucía.
- Consejería de la Presidencia. (2003). *Posición Foro Andalucía y el futuro de Europa*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Consejo Asesor de la Segunda Modernización. (2003). *Andalucía segunda modernización. Estrategias y propuestas*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Cooper, W., Seiford, L., & Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis. A comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software* (Second Edition ed.). Springer.
- Coronado, D. (1997). El proceso de evaluación de las políticas económicas regionales: una revisión de métodos y experiencias. *Estudios Regionales*, nº 47, 37-81.
- Craviotti, C. (2006). Concertación social y territorio. *Interações Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol.8, nº 13, 29-36.
- Cruz-Rubio, C. (2010). Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas. *Papers*.

- Cuadrado, R. (2010). *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid: McGraw-Hill.
- Cunill, N. (2000). Responsabilidad por el control social. *Consejo Científico del CLAD. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD-BID: páginas: 269-327.
- Debreu, G. (1951). The coefficient of resource utilization. *Econometría*, vol.19, nº3, 273-292.
- Del Águila, R. (1982). La transición a la democracia en España: Reforma, ruptura y consenso. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Nº 25, 101-127.
- Delgado, M. (1981). *Dependencia y marginación de la economía andaluza*. Córdoba: Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba.
- Delgado, M., & Álvarez, I. (2003). Eficiencia técnica y convergencia de los sectores productivos regionales. *Investigaciones regionales, otoño, nº 3*, 115-126.
- Delgado, M., & Álvarez, I. (2005). Evaluación de la eficiencia técnica en los países miembros de la Unión Europea. *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, nº 1, 107-128.
- Dieterich, H., Dussel, E., Franco, R., Peters, A., Stahmer, C., & Zemelman, H. (1999). *Fin del capitalismo global. El nuevo proyecto histórico*. Tafalla (Navarra): Txalaparta.
- Durán, F. (1984). Concertación Social y crisis económica. El modelo neo-corporativo. *Resumen de la Lección Inaugural del Curso Académico 1984-1985*. Universidad de Córdoba.
- Durán, F. (1998). La participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el Consejo Económico y Social de España. In F. Durán, *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*. Madrid: CES España.
- Durán, F. (1999). *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*. Madrid: CES España.
- Eco, U. (2006). *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: Gedisa (8ª reimpresión).
- Ekelund, R., & Hebert, R. (1992). *Historia de la Teoría Económica y de su método*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ermida, O. (2006). Diálogo Social: teoría y práctica. *Boletín CINTERFOR*, Nº 157, 11-25.

- Escudero, R. (2008). El diálogo social: reflexiones sobre su significación y alcance, sus debilidades y riesgos. *Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica*, nº 3, 85-111.
- Espina, A. (1991). *Concertación Social, neocorporativismo y democracia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Espina, A. (2007). *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.
- European Commission. (2015). *A new start for social dialogue*. European Commission.
- Farrell, M. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, vol.120, nº 3, 252-290.
- Faura, U., Gómez, C., Pérez, M., & Gómez, J. (2012). Comparación de rankings de eficiencia mediante análisis de componentes principales y DEA. *Estadística Española*, vol. 54, nº 178, 357-373.
- Fernández, J., & Algarra, A. (2000). *El mercado de trabajo de la Unión Europea, Fundamentos teóricos y políticas de empleo. 1ª edición*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Fernández, A. (1979). François Perroux: Trayectoria de un gran maestro. *Revista de economía política*, 9-42.
- Fernández, J., & Algarra, A. (2000). *El mercado de trabajo en la Unión Europea. Fundamentos teóricos y políticas de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Fernández, J., & Bajo, A. (2012). La Teoría de los Stakeholders o de los Grupos de Interés, pieza clave de la RSE, del éxito empresarial y de la sostenibilidad. *Ad Research ESIC*, nº 6, vol.6, 130-143.
- Fernández, R. (2009). Fiscalización de la gestión pública de los órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas. *Presupuesto, y Gasto Público* nº 57, IEF, 135-154.
- Fernández, Y., & Flórez, R. (2006). Aplicación del modelo DEA en la gestión pública. Un análisis de la eficiencia de las capitales de provincia españolas. *Revista Iberoamericana de contabilidad de gestión*, nº 7, 162-202.
- Ferraro, F. (2003). Planificación y política de desarrollo en Andalucía. In A. Porras, *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*. Sevilla: Parlamento de Andalucía.

- Ferraro, F., & Basulto, J. (1984). *La distribución espacial de la renta en Andalucía*. Sevilla: Consejería de Economía y Planificación. Junta de Andalucía.
- Ferrer, A. (2008). Fundamentos del Diálogo Social: actores, mecanismo y herramientas. *Claridad*, nº 15, 47-51.
- Ferrer, A. (2008). Fundamentos del Diálogo Social: actores, mecanismos y herramientas. *Claridad*, nº 15, otoño.
- Fidalgo, J. (n.d.). Diálogo Social: Treinta años de búsqueda de conciliación de intereses. Un modelo de negociación necesaria a proteger y conservar. *Cuadernos para la economía sostenible, Instituto de Empresa*.
- Fina, L., González, F., & Pérez, J. (2001). *Negociación colectiva y salarios en España*. Madrid: CES España (Colección Estudios, Nº 110).
- Fuente, A. (1998). Fronteras de producción eficiente y convergencia regional: un comentario al trabajo de Maudos, Pastor y Serrano. *Revista Española de Economía*, vol. 15, nº2, 265-271.
- Fundación BBVA. (2007). *El capital social en España y en los países de la OCDE. Cuadernos de la Fundación BBVA. Serie Capital y Crecimiento 3*.
- Fundación BBVA. (2008). *Competitividad y crecimiento: una perspectiva regional. Cuadernos de la Fundación BBVA. Serie Capital y Crecimiento 4*.
- Fundación BBVA. (2008). *Las fuentes del crecimiento económico regional. Cuadernos de la Fundación BBVA. Serie Capital y Crecimiento 10*.
- Fundación BBVA. (2010). *Perfiles regionales de la acumulación de capital. Cuadernos de la Fundación BBVA. Serie Capital y Crecimiento 2*.
- Fundación Encuentro. (2008). *Informe España 2008. Una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo. (2010). *El empleo. Reflexiones para un nuevo modelo productivo*. Sevilla: FAFPE.
- Galán, A. (2010). *Empleo, Relaciones Laborales y Diálogo Social: 30 años de UGT Andalucía*. Córdoba: FUDEPA.

- Gallego, J., & Pitxer, J. (2010). La política regional. In A. García, & A. Sanchez, *Política económica estructural y de competitividad* (pp. 87-122). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gallego, J., & Pitxer, J. (2010). Los pactos territoriales por el empleo. Una aproximación a la compleja articulación entre actores y niveles territoriales en las políticas de desarrollo local. In I. Antuñano, J.-M. Jordán, & J. Tomás, *Crisis y transformación. Ensayos en homenaje al profesor Émerit Bono* (pp. 351-369). Valencia: Universidad de Valencia.
- Gallego, J., & Pitxer, J. (2012). La economía política de la concertación social territorial en España y la inclusión/exclusión de la economía social en un contexto de crisis. Análisis especial de los Pactos Territoriales en el País Valenciano. *CIRIEC España, revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 76, 127-157.
- Gallego, J., & Pitxer, J. (2014). La dinámica de la concertación social territorial: la necesaria articulación entre creatividad territorial y creatividad político organizativa. *International Conference on Regional Science: Financing the role of the regions and towns in economic recovery* (pp. 1-25). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Gallego, J., Contreras, J., & Nácher, J. (2001). Introducción a la política económica. In J. Gallego, & J. Nácher, *Elementos básicos de la economía: un enfoque institucional* (p. 325). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García.J.I. (2009). *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas*. Baelona: Instituto de Estadística de Andalucía.
- García-Cestona, M., & Surroca, J. (2006). Evaluación de la eficiencia con múltiples fines. Una aplicación a las cajas de ahorro. *Revista de Economía Aplicada*, vol. XIV, nº 40, 67-89.
- Garrido, R., Mancha, T., & Cuadrado, J. (2007). La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo. *Investigaciones Regionales*, nº 10, 239-266.
- Giarini, O., & Liedtke, P. (1998). *El dilema del empleo. El futuro del trabajo. Informe al Club de Roma*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Gilabert, J. (2002). *La otra globalización. Estado de bienestar y servicios a los ciudadanos*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- Gleitsmann, M. (2002). La concertación social. *Boletín Económico, ICE, nº 2743*, 41-43.
- Gobin, C. (1997). *L'Europe syndicale. Entre désir et réalité. Essai sur el syndicalisme et la construction européenne a l'aube du XXIe siècle*. Bruxelles: Labor.
- Gómez, J. (2001). La evaluación de la eficiencia en las universidades públicas. *X Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación* (pp. 411-434). Murcia: Universidad de Murcia.
- Gómez, R. (2007). *Estado de Bienestar y Gobernanza*. Sevilla: IAAP. Consejería de Justicia y Administración Pública.
- Gonzalez, A. (2010). Confrontación y consenso: la concertación social y el juego de intereses en España (1977-2010). *Pasado y memoria. Revista de Historia Contemporánea, nº 9*, 101-128.
- González, F. (2009). El diálogo social como vehículo dinamizador en escenarios de crisis económica. *Revista Trabajo, Universidad de Huelva, nº 22*, 71-100.
- González, S., & Luque, D. (2014). ¿Adiós al corporativismo en España? Pactos sociales y conflicto en la crisis económica. *REIS: Revista de investigaciones sociológicas, nº 148*, 79-102.
- González, S., & Luque, D. (2015). Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: los casos de España y Portugal. *Revista internacional de sociología, Vol.73, nº2*.
- Goñi, S. (1998). El análisis envolvente de datos como sistema de evaluación de la eficiencia técnica de las organizaciones del sector público: aplicación en los equipos de atención primaria. *Revista Española de Financiación y Contabilidad, vol. XXVII, nº 97*, 979-1004.
- Graña, F. (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo"*. Montevideo: CINTERFOR/OIT.
- Grijelmo, A. (2000). *La seducción de las palabras*. Madrid: Taurus.
- Guerrero, J. (1995). La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades de nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública, vol.IV, nº 1*.
- Guillén, A., & Gutiérrez, R. (2008). Treinta años de pactos sociales en España: un balance. *Cuadernos de información económica, nº 203*, 173-180.

- Guillén, A., González, S., & Luque, D. (2014). La Europa Social en crisis. Modelo Social Europeo y políticas de austeridad. *Cuadernos de información económica*, nº 242, 99-107.
- Gutiérrez, A. (2010). *El puerto de Lázaro Cárdenas y su eficiencia en la Cuenca del Pacífico (2003-2008): un análisis envolvente de datos*. Edición electrónica gratuita. Retrieved from www.eumed.net/libros/2010f/878/
- Hall, P. (1991). El impacto de la dinámica política y social sobre la evolución de la política económica en Gran Bretaña y Francia. In A. Espina, *Concertación Social, neocorporativismo y democracia* (pp. 119-160). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Herrador, F. (1995,). La influencia comunitaria europea en el diálogo social español. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 26, 45-63.
- Herrera, R. (2014). Breve estudio legislativo sobre la economía social y su situación en la provincia de Almería. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. Volumen 5.
- Hong-Cheng, L. (2014). Evaluating Knowledge outsourcing performance of public sectors with data envelopment analysis. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, vol.72, extra 2., 23-32.
- Hortigüela, M. (2011). Modelo de evaluación de la evaluabilidad de programas sociales. *VII Conferencia Bienal de la Sociedad Española de Evaluación*, (p. Sección III: Institucionalización y metodologías de evaluación). Málaga.
- Huerta de Soto, J. (2010). La Teoría de la eficiencia dinámica. *Revista de Economía & Administración*, vol.7, nº2 , 99-140.
- Innerarity, D. (2006). El poder cooperativo: otra forma de gobernar. *Cuadernos de Liderazgo*, nº 2, ESADE.
- Ishikawa, J. (2004). *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*. Ginebra: OIT.
- Jovell, L. (1997). Nuevos paradigmas en el ámbito del crecimiento y la concertación social. *Actas de I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andauća en el umbral del siglo XXI* (pp. 170-176). Jerez de la Frontera: Universidad de Cádiz.
- Junta de Andalucía. (1993). *Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía*.

- Junta de Andalucía. (1995). *Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva*.
- Junta de Andalucía. (1997). *Pacto por el empleo y el desarrollo económico de Andalucía*.
- Junta de Andalucía. (1999). *IV Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. Pacto por el Empleo y la actividad productiva*.
- Junta de Andalucía. (2001). *V Acuerdo de Concertación Social*.
- Junta de Andalucía. (2005). *VI Acuerdo de Concertación Social*.
- Junta de Andalucía. (2009). *VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía*.
- Keller, B. (2003). Social dialogues at sectoral Level. The neglected ingredient of European industrial relations. In B. Keller, & K. Platzer, *Industrial relations and European integration. Transand supranational developments and prospects* (pp. 30-57). Aldershot-Burlington: Ashgate.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, alternatives and public policies. Updated second edition*. Boston: Longman.
- Kirshen, E. (1969). *Política Económica Contemporánea: Teoría General*. Barcelona: Oikos Tau.
- Köhler, H., & González, S. (2007,). Diálogo Social y negociación colectiva a escala sectorial en la Unión Europea. Limitaciones y perspectivas. *Cuaderno de Relaciones Laborales, vol. 25, nº 2*, 119-149.
- Köhler, H., & González, S. (2008). El diálogo social europeo: de la macro-concertación comunitaria a la negociación colectiva transnacional. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Nº 72,,* 251-269.
- Köhler, H., & González, S. (2015). La sociedad europea. ¿Una oportunidad perdida para la democracia industrial en Europa? *Cuadernos de relaciones laborales, Vol. 33, nº 1*, 65-91.
- Koopmans, T. (1951). *An analysis of production as an efficient combination of activities, Activity Analyss of Production and Allocation*. New York: Jhon Wiley.
- Krugman, P. (2009). *El retorno de la Economía de la depresión y la crisis actual*. Barcelona: Crítica.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense.

- Landaburu, E. (1991). El mercado único y las políticas regionales comunitarias. El caso de España. *Información Comercial Española*, nº 690, 63-77.
- Lázaro, L. (1999). Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local. *Ciudad y territorio, Estudios Territoriales*, vol.XXXI, nº 122, 685-706.
- León (de), P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, vol. VI, nº 1, 5-17.
- Licha, I. (28-31 de octubre de 2003). Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.
- López Pontón, E. (2008). Un criterio de eficiencia para la concepción y evaluación de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional*, vol.10, nº18, 149-178.
- López, E. (1989). Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de la acción de la Administración Pública. *Revista Documentación Administrativa* nº 218-219, 67-96.
- Loscos, F. (2002). Eficiencia, equidad y control democrático: un marco triangular para el análisis de las políticas públicas. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública*, (pp. 1-13). Portugal.
- Lyon Caen, G. (1972). *A la Recherche de la Convention Collective Européenne. Rapport pour la CEE*. Bruxelles: Commission Européenne.
- Maestro, G. (1985). Acerca del Neo-Corporativismo. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 48, 153-175.
- Margot, A. (2007). la integración europea: el papel de las empresas y el diálogo social. *Claridad*, nº 10, 68-72.
- Marh, J., & Olsen, J. (1993). El nuevo institucionalismo. Factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta* 63/64. Pablo Iglesias, 1-43.
- Marquez, C., & Osuna, J. (2003). *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. Sevilla: IDR, Fundación Universitaria.
- Marshall, F., Briggs, V., & King, A. (1984). *Economía Laboral. Salarios, empleo, sindicalismo y política laboral*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Marshall, T., & Bottomore, T. (2007). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.

- Martín, A. (1998). Concertación Social y Tripartismo: modelos de concertación social en Europa. In F. Durán, *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica. Colección Estudios nº 58* (pp. 103-110). Madrid: CES España.
- Martínez- Alier, J. (1985). Viejas ideologías y nuevas realidades corporativistas. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 31*, 119-142.
- Martinez, F., Miguel, J., & Murias, P. (2005). El análisis de evolvente de datos en la construcción de indicadores sintéticos. Una aplicación a las provincias españolas. *Estudios de Economía Aplicada, vol.23, nº 3*, 753-771.
- Martínez-Alier, J., & Roca, J. (1988). Economía política del corporativismo en el Estado Español: del franquismo al posfranquismo. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 41*, 25-62.
- McConnell, C., Brue, S., & Macpherson, D. (2003). *Economía Laboral* (6ª ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- Meadows, D., & al. (1972). *Los límites del crecimiento*. Club de Roma.
- Medal, A., & Sala, R. (2008). Una metodología para la selección de las tolerancias en el análisis de eficiencia con DEA. *XVI Jornadas ASEPUMA, IV Encuentro Internacional*. Cartagena.
- Merino, M. (2007). *La Evaluabilidad: de instrumento a herramienta estratégica en la evaluación de las políticas públicas*. Papeles nº 7: Ministerio de Administraciones Públicas. AEVAL.
- Mokate, K. (2002). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad ¿Qué queremos decir? *Curso: "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Molina, C., Álvarez, A., & García, M. (2010). *UGT Andalucía como sujeto de garantías del Derecho Social. 30 años de lucha por los derechos socio laborales de la ciudadanía andaluza*. Sevilla: FUDEPA. UGT A.
- Molina, O. (2011). Policy Concertation, Trade Unions and Transformation of the Spanish Welfare State. In A. Guillén, & M. León, *The Spanish Welfare State in European Context* (pp. 77-96). Ashgate: Farnham.
- Molina, O., & Miguélez, F. (2013). *From negotiation to imposition: Social dialogue in austerity times in Spain. Working paper, nº 51*. Geneva: ILO.

- Molina, O., & Rhodes, M. (2002, vol. 5). The Past, Present and Future of a Concept. *Annual Review Political Science*, 305-331.
- Moncayo, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Serie Gestión Pública, N° 13*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Moncayo, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. Serie Gestión Pública*. Santiago de Chile: CEPAL, ILPES.
- Monereo, J. (1999). *Concertación y Diálogo Social*. Valladolid: Lex Nova.
- Montoya, O., & Soto, J. (2010). Estimación de la eficiencia técnica de las economías de los departamentos cafeteros de Colombia, por el método de programación lineal análisis envolvente de datos (DEA). *Scientia et Technica, Año XVI*, 348-353.
- Monzón, J., & Barea, J. (1994). *Las cifras claves de la Economía Social en España, n° 16, junio*. España: CIRIEC.
- Moreno, L., & Serrano, A. (2009). Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1-29.
- Moreno, M. N. (2009). Diálogo Social y Concertación en las relaciones laborales de Andalucía. *Temas Laborales, II(100)*, 551-574.
- Moreno, M. N. (2013). Los acuerdos de concertación social, con especial atención al Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía. *Temas Laborales(120)*, 85-122.
- Moreno-Torres, A. (2013). Técnicas microeconómicas para la evaluación de las políticas públicas. *Economía Industrial, n° 390*, 33-54.
- Narbona, C. (1987). La política autonómica de desarrollo regional: el caso de Andalucía. *Revista de Estudios Andaluces, n° 8*, 13-30.
- Observatorio Económico de Andalucía. (2003). *La concertación social en Andalucía*. Priego de Córdoba.
- Ochando, C. (2010). Crisis económica y distribución de la renta: el nuevo papel de la política de rentas. In I. Antuñano, J. Jordán, & J. Tomás, *Crisis y transformación. Ensayos en homenaje al profesor Émerit Bono* (pp. 75-94). Valencia: Universidad de Valencia.

- OIT. (2009). Para recuperarse de la crisis: Un pacto Mundial para el Empleo, 98^ª Conferencia. Ginebra.
- OIT, 90^ª Conferencia Internacional del Trabajo. (2002). *Resolución relativa al tripartismo y al diálogo social*. Ginebra.
- Ojeda, A. (1990). *La concertación social tras la crisis*. Barcelona: Ariel.
- Oliet, A. (2000). La concertación social en la transición: la génesis de un modelo de intercambio. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Hª Contemporánea, T.13*, 441-480.
- Oliet, A. (2001). La concertación social en el periodo socialista: la crisis de un modelo de intercambio. *Política y sociedad, nº 37*, 127-149.
- Oliet, A. (2004). *La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio*. Colección Ciencia Política, Tirant lo Blanch.
- Olivié, I. (2005). *La crisis de la globalización. Marco Teórico y estudio de los casos de México y Corea del Sur*. Madrid: Ces España (Colección Estudios, nº 174).
- Ontiveros, E., & Guillén, M. (2012). *Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores.
- Ortiz, M., & Marrero, Y. (2012). El análisis envolvente de datos (DEA) como método de evaluación de eficiencia. *COFIN Habana, nº1*, 1-9.
- Osuna, J., Bueno, C., Murciano, J., & Otero, M. (2010). *UGT Andalucía y la evolución de la economía andaluza en los últimos treinta años. El consenso y la participación claves del desarrollo económico; del crecimiento al incremento del capital social*. Sevilla: FUDEPA UGT A.
- Otero, R. (2005). El diálogo social; fundamentos y alternativas. *Boletín CINTERFOR, OIT*(nº 156), 105-123.
- Palma, L., & (coord). (2010). *Diccionario de Teoría Económica*. Madrid: Ecobook.
- Palomeque, M. (1994). *Derecho Sindical Español*. Madrid: Tecnos.
- Parejo, J., Valvo, A., & Paul, J. (1995). *La política económica de reformas estructurales*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Pedraja, F., & Salinas, J. (1994). La restricción de las ponderaciones en el análisis envolvente de datos: una fórmula para mejorar la evaluación de la eficiencia. *Investigaciones Económicas, vol. XVIII (2)*, 365-380.

- Pedraja, F., Salinas, J., & Suárez, J. (2001). La medición de la eficiencia en el sector público. In A. Álvarez, *la medición de la eficiencia y la productividad* (pp. 243-265). Madrid: Pirámide.
- Pedrosa, R. (2009). El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su Estado actual. *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-3, 613-638.
- Peña, A. (2004). *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía (Tesis doctoral)*. Cádiz: Universidad de Cádiz.
- Pérez, F. (2014). Concertación Social para el empleo en España (2008-2014). *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, vol.2, 95-108.
- Pérez, J. (2009). La concertación y el diálogo social en España: 1977-2007. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 81, 41-70.
- Phillips, E., & Pugh, D. (2008). *La tesis doctoral. Un manual para estudiantes y sus directores*. Barcelona: Bresca Profit.
- Pike, A., O'brien, P., & Tomaney, J. (2006). Devolution and the Trades Union Congress in North East England and Wales. *Regional and Federal Studies*, nº 18 (2).
- Planas, I. (2005). Principales mecanismos de evaluación económica de las políticas públicas. *Ekonomiaz*, nº 60, vol.1, 3º cuatrimestre, 98-121.
- Porras Nadales, A. (1996). *Diagnóstico y programación pública en el Estado autonómico*. Sevilla: IAAP.
- Porras, A. (1994). La administración andaluza entre modernización y clientelismo. *Autonomías*, nº 18, 81-91.
- Porras, A. J. (1992). Representación política y clientelismo: El caso de Andalucía. *Revista de Fomento Social*, nº 47, 495-510.
- Puy, M., & Moreno, B. (2012). Concertación Social y grupos de presión. (G. Joly, Ed.) *Anuario Joly Andalucía*, 86.
- Quesada, S. (1998). La acción social de la Unión Europea: evolución histórica. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, Nº 6, 221-232.
- Quesada, S. (1998). La acción social en la Unión Europea: evaluación histórica. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, nº 6., 221-232.

- Quindós, M., Rubiera, F., & Vicente, M. (2008). Análisis Envolvente de Datos: Una aplicación al sector de los servicios avanzados a las empresas del Principado de Asturias. *XI Jornadas ASEPUMA*. Oviedo.
- Quiñones, M. (2005). Las nuevas dimensiones del diálogo social. *Boletín CINTERFOR*, nº 156, 9-31.
- Racionero, L. (1987). *España en Europa: el fin de la edad conflictiva y el cambio de rumbo de la sociedad española*. Barcelona: Planeta.
- Redondo, J. (2013, octubre/diciembre). El reformismo durante la Transición. *Cuadernos de pensamiento político*, 9-22.
- Restrepo, M., & Villegas, J. (2006). Análisis Envolvente de Datos: Introducción y herramienta pública para su utilización. *Documento de Trabajo*.
- Rifkin, J. (2011). *La tercera revolución industrial. Cómo el poder lateral está transformando la energía, la economía y el mundo*. Barcelona: Paidós .
- Rigo, A., & Genescá, G. (2002). *Cómo presentar una tesis y trabajos de investigación*. Barcelona: Eumo-Octaedro.
- Rodero, A. (2006). La planificación económica en Andalucía. *Revista de Estudios Regionales*, nº 75, 41-68.
- Rodríguez, J. (1998). La promoción económica regional: el caso de los incentivos económicos a la inversión y al empleo en Adalucía. Análisis para el periodo 1988-1995. *Revista de Estudios Regionales*, nº 52, 77-103.
- Rodríguez, J. (2009). La política de la competencia versus la política social y de empleo de la UE. *Estudios de Economía Aplicada*, vol.27-3, 699-720.
- Rodríguez-Piñero, M. (2003). El valor democrático de diálogo social. In C. C.-L. Mancha, *25 años de diálogo social. Balance y perspectivas de futuro* (pp. 97-109). Toledo: CES Castilla- La Mancha.
- Román, C., & Pimentel, M. (2000). *El problema del empleo en el siglo XXI*. Sevilla: IDR & MTAS.
- Ruda, N. (2005). *Análisis económico de la eficiencia pública*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

- Rueda, N. (2004). *Evaluación de la eficiencia del sector público*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas).
- Rueda, N. (2005). *Análisis económico de la eficiencia pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Ruesga, S. (2002). *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid: Pirámide.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning : an advocacy coalition approach* . Boulder (Colorado), EEUU: Westview Press.
- Salinas, J. (2008). ¿Cómo enseño técnicas de eficiencia a mis alumnos? *e-pública, Revista electrónica sobre la enseñanza de la Economía Pública*, nº 3, 1-13.
- Sánchez, A. (2010). Nuevas tendencias en la Política Económica. In I. Antuñano, J. Jordán, & J. Tomás, *Crisis y Transformación. Ensayos en homenaje al profesor Émerit Bono* (pp. 41-58). Valencia: Universidad de Valencia.
- Sánchez, M. (2011). La Concertación Social en Andalucía, 1983-2008. Impactos sobre el Desarrollo, el Bienestar y las Relaciones Laborales. *X Congreso Internacional de la AEHE, 8,9 y 10 de septiembre de 2011*. Carmona: UPO Sevilla.
- Sánchez, M. (2012). *La Concertación Social en Andalucía 1983-2008. Institucionalización y resultados (Tesis doctoral inédita)*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Sanguinetti, W. (2005). Sindicatos y diálogo social en España: un balance. *Ius et Veritas*, nº 30, 219-227.
- Savall, T. (2013). Análisis de la participación de la economía social en el diálogo social. *Gezki*, nº 9., 111-141.
- Savall, T. (2013). Análisis de la participación de la economía social en el diálogo social. *Gezki*, nº 9, 111-141.
- Schuschny, A. (2007). *El método DEA y su aplicación al estudio del sector energético y las emisiones de CO2 en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL Naciones Unidas.
- Secretaría General de Economía. (2012). *Coyuntura Económica de Andalucía*, nº 85, julio. Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.

- Secretaría General de Economía. (2014). *Agenda por el empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020. Estrategia para la competitividad*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Serrano, M., Martín, N., & Martín, V. (2011). *La eficiencia de los instrumentos de Cooperación Internacional al Desarrollo. Un análisis a través del análisis de envoltante de datos DEA, Documento de Trabajo 06/11*. Universidad de Valladolid.
- Servicio Andaluz de Empleo. Consejería de Empleo. (2008). *Foro sobre el Nuevo Contrato Social*. Junta de Andalucía.
- Servicio de Estudios del Banco de España. (2005). *El análisis de la economía española*. Madrid: Banco de España.
- Sillitoe, A. (1971). *La soledad del corredor de fondo* (2ª edición ed.). Barcelona: Seix Barral.
- Simon, H. (1959). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Mc Millan.
- Sisson, K., & Artilles, A. (2001). *Pactos por el empleo y la competitividad, Colección Estudios 111*. Madrid: CES España.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Suárez, A. (1986). *El control o fiscalización del Sector Público: auditorías de eficiencia*. Madrid: Tribunales de Cuentas.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2010). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Talavera, A. (2009). Marco teórico del diálogo y la concertación social en España. El caso de Andalucía (inédito). *Proyecto de investigación para obtención de Diploma de Estudios Avanzados*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Tamames, R., & López, M. (1999). *La Unión Europea. 4ª edición revisada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tibergen, J. (1961). *Política Económica: principios y formulación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Todd, E. (2010). *Después de la democracia*. Madrid: Akal.
- Toharia, L., Albert, C., Cebrián, I., García, C., García, I., Malo, M., . . . Villagómez, E. (1998). *El mercado de trabajo en España*. Madrid: McGraw-Hill.

- Toia, P. (2009). *Informe sobre Economía Social { 2008/2250 (INI) }*. Estrasburgo: Parlamento Europeo. Comisión de Empleo y Asuntos Sociales.
- Torres, J. (2008). *Economía Política* (3ª ed.). Madrid: Ediciones Pirámide.
- Transparency International España. (2014). *Una evaluación del Lobby en España: Análisis y propuestas*.
- Trentin, B. (1992). La estrategia sindical ante el espacio social europeo. *Cuadernos de Relaciones Laborales nº1*, 207-220.
- Trillo, D. (2012). Análisis económico y eficiencia del sector público. *VII Congreso Intenacional de la CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa: Panel: Eficiencia, equidad y control democrático: un marco triangular para el análisis de las políticas.
- UGT. (2008). *Una legislatura de diálogo social 2004-2008*. Madrid: CEC UGT.
- UGT. (2014). *Gobernanza económica europea y participación de los interlocutores sociales*. Madrid: CEC UGT.
- Vaillancourt, Y. (2009). Social economy in the co-construction of public policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 275-313.
- Vallés, J. (1982). Industria andaluza y Comunidad Económica Europea. *Revista de Estudios Regionales, Vol.IV*, 105-139.
- Vallés, J. (1997). *Economía Andaluza*. Sevilla: Algaida.
- Vazquez, M. (2008). Medición de la eficiencia en las universidades públicas españolas. Combinación de la metodología DEA con PCA. *XV Jornadas de ASEPUMA y III Encuentro Internacional*.
- Velarde, J. (2009). *Cien años de economía española*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Von Beyme, K. (1986). *Los grupos de presión en la democracia*. Buenos Aires: Belgrano.
- Wilson, C. (2000). Policy regimes and policy change. *Journal of Public Policy*, 20(3), 247-274.
- Ysàs, H. (2014). Algunas reflexiones sobre la crisis de la concertación social en España y en Europa. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales, vol. 2*, 127-130.

Zamagui, S. (2005). Un modelo de democracia para la sociedad post industrial. *Revista Cultura economía: Democracia y Economía*. nº 63., 6-19.

Zambrana, J. (2003). Introducción. In C. C.-L. Mancha, *25 años de diálogo social. Balance y perspectiva de futuro*. Toledo: CES Castilla-La Mancha.

Direcciones de internet más utilizadas

<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm> (Organización Internacional del Trabajo)

<http://www.cinterfor.org.uy/> (Centro de la OIT para la Formación Profesional)

<http://www.un.org/es/> (Organización de Naciones Unidas)

<http://www.etuc.org/> (Confederación Europea de Sindicatos))

<http://www.businesseurope.eu/Content/Default.asp> (Confederación Europea empresarial)

http://ec.europa.eu/index_es.htm (Comisión Europea)

http://eesc.europa.eu/index_es.asp (Comité Económico y Social Europeo)

http://www.mtas.es/es/sec_bep/pub_electronicas.html (Ministerio de Trabajo e Inmigración. Gobierno de España)

<http://www.ces.es/index.jsp> (Consejo Económico y Social de España)

<http://www.ces.es/cesespa/index.htm> (Portal de Consejos Económicos y Sociales de España)

<http://www.ugt.es/> (Unión General de Trabajadores)

<http://www.ccoo.es/csccoo/> (Comisiones Obreras)

<http://www.ceoe.es/ceoe/portal.portal.action> (Confederación Española de Empresarios)

<http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/inicio.do>
(Parlamento de Andalucía)

<http://www.juntadeandalucia.es/index.html> (Portal Junta de Andalucía)