

El Semestre Europeo en la política de empleo española ¿Hacia un enfoque con mayor contenido social?

*Pablo Sanz de Miguel **

*Juan José Mediavilla Merino ***

Resumen

El Semestre Europeo (SE) se ha configurado desde su creación en 2010 como una poderosa herramienta para reforzar la gobernanza y coordinación de la política de empleo a nivel europeo. Entre los diversos debates

* Investigador en Notus-Investigación Social Aplicada y Profesor Asociado dentro del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

** Profesor asociado en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Valladolid, España.

Código de referato: SP.268.XLVII/19

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2019.47.04>



STUDIA POLITICÆ



Número 47 otoño 2019 – pág. 70-100

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

que su puesta en marcha ha generado, este artículo aborda, a través de un análisis del caso español durante el periodo 2011-2017, la discusión respecto al supuesto incremento de su contenido social. La denominada tesis sobre la “socialización” del SE, se analiza desde la perspectiva de los *inputs*, es decir, se centra en las orientaciones políticas resultantes del proceso y su influencia en las políticas de empleo españolas y de su gobernanza, a partir del estudio de los procesos de diálogo y concertación social mediante los cuales se implementa el SE. Empíricamente, se recurre al análisis de los documentos elaborados por las instituciones europeas (Directrices de Empleo, Recomendaciones Específicas) y por el Gobierno de España (Programas Nacionales de Reforma y documentos legislativos) y cuestionarios abiertos respondidos por el Gobierno y los agentes sociales.

Palabras clave: Semestre Europeo – flexiguridad – Políticas Activas de Empleo – activación – diálogo social

Abstract

The European Semester appears in 2010, as a key institutional tool with a view to reinforce the governance and coordination of the European employment policy. Among the different debates that the emergence of this process has risen, the article addresses, through an analysis of the Spanish case in the period 2011-2017, the discussion about the supposed growing importance of its social content. The so-called “socialization” of the European Semester is analysed from an input perspective, researching the political recommendation and guidelines, which result form the process and its influence in the Spanish employment policies; and from an analytical approach focused on its governance, through the study of the social dialogue processes implementing the SE. Empirically, the article draws on a content analysis of main documents prepared by European institutions (Employment guidelines, Country Specific Recommendations) and the Spanish Government (National Reform Programmes and Legislation) and open-ended questionnaires, answered by the government and most representative social partners.

Key words: European Semester – flexicurity – Active Labour Market Policies – activation – social dialogue

Introducción

LA gobernanza europea de la política de empleo ha estado articulada desde 1997 a través de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), que trata de coordinar las políticas de empleo de los estados de la

Unión Europea (UE) a través de directrices y recomendaciones –legalmente no vinculantes– propuestas por la Comisión Europea y aprobadas por el Consejo. La EEE se ha visto sujeta en los últimos ocho años a importantes modificaciones. El nacimiento del Semestre Europeo (SE) propuesto en una comunicación de la Comisión (Comisión Europea, 2010) y aprobado por el Consejo el 10 de septiembre de 2010 –a través de cinco regulaciones y una directiva–, es el instrumento central de la nueva arquitectura institucional que articula e integra en un único marco y ciclo político anual distintos procesos. Refuerza así la integración de las directrices económicas y de empleo, consagrada en 2005 y adhiere, al mismo tiempo, recomendaciones previamente incluidas en otros procesos, cuya gobernanza se articulaba a través del Método Abierto de Coordinación –protección social, inclusión social, pensiones, etc. Durante el SE se coordinan las políticas de los países miembros, que quedan agrupadas en tres bloques: 1) reformas estructurales y políticas de empleo, dentro de la Estrategia Europa 2020; 2) políticas presupuestarias, de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y 3) prevención de los desequilibrios macroeconómicos.

Este nuevo marco institucional, analizado en un creciente número de publicaciones, genera nuevos interrogantes en torno a la actual naturaleza y contenido de la política de empleo europea. Sintéticamente, puede decirse que la discusión sustentada en trabajos empíricos enfrenta, por un lado, a los autores que observan un incremento del carácter coercitivo de las recomendaciones de empleo, en el marco de un proyecto político marcadamente tecnocrático en cuanto a su gobernanza, que subordina los objetivos sociales a los económicos (Dawson, 2015; Erne, 2015); y, por otro, a aquellos que ven una progresiva “socialización” de la política europea de empleo, en términos de gobernanza, visible en la creciente importancia desempeñada por actores sociales, así como en la consolidación de procesos deliberativos de toma de decisión, y de su contenido político, evidenciado en el incremento de las Recomendaciones Específicas de carácter social que las instituciones europeas formulan a los estados miembros (Zeitlin y Vanhercke, 2018; Bekker, 2018).

El presente artículo tiene por objetivo profundizar en las investigaciones en torno a la dimensión social de la política de empleo en el marco del SE, con vistas a enfrentar y verificar, a partir de un análisis del caso español durante el periodo 2011-2017, la discusión apuntada en torno a la “socialización del Semestre Europeo” (Zeitlin y Vanhercke, 2018).

La estructura del artículo es la siguiente. En primer lugar, se describe el funcionamiento del SE y se revisa el estado de la cuestión de la literatura que ha analizado la transformación de la política de empleo dentro de este marco institucional. En segundo lugar, se discute la dimensión social de la política europea de empleo, y su concreción a través del concepto central de flexiguridad. En tercer lugar, se expone el planteamiento, objetivos y metodología. En cuarto lugar, se presentan los resultados del trabajo empírico, basados —primordialmente— en un análisis documental. El artículo finaliza con un apartado de reflexiones finales.

El Semestre Europeo y la política de empleo: estado de la cuestión

El SE es, desde 2010, el marco institucional en el cual se articula la política de empleo europea. En este proceso, la Comisión Europea establece anualmente prioridades políticas para todos los países de la UE, publicadas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (AGS, por sus siglas en inglés); examina la situación del mercado laboral y los desequilibrios macroeconómicos de cada Estado y elabora orientaciones políticas que el Consejo propone; evalúa las propuestas políticas, que los Estados presentan en los Programas Nacionales de Reforma (PNR); y formula Recomendaciones Específicas a los gobiernos (CSR, por sus siglas en inglés), que deben ser aprobadas por el Consejo Europeo. Todo ello condensado en un proceso iterativo que comienza cada año en noviembre o diciembre, cuando la Comisión publica el AGS en el que establece las prioridades políticas anuales, ligadas a los principales desafíos detectados, y termina en julio, una vez que el Consejo aprueba el paquete final de CSR propuesto por la Comisión.

Entre los principales debates que el SE ha suscitado con relación a la política de empleo europea, pueden destacarse tres. En primer lugar, se observa la discusión en torno al carácter coercitivo o prescriptivo de las recomendaciones en materia de empleo. En el SE, el paquete de CSR, entregado a los Estados en junio de cada año aborda una gran diversidad de campos políticos —políticas fiscales y presupuestarias, políticas de empleo, mecanismos de fijación salarial o políticas educativas, etc. Estos campos remiten, no obstante, a instrumentos de gobernanza diversos que tienen, además, diferentes bases legales que oscilan entre el derecho imperativo (*hard law*) e indicativo (*soft law*) (Zeitlin y Vanhercke, 2018). Así, si bien desde 2011 la nueva gobernanza económica ha ampliado el campo de la vigilancia más allá del control de la deuda pública y el défi-

cit fiscal, incluyendo los desequilibrios macroeconómicos como elementos susceptibles de acarrear sanciones económicas, las políticas de empleo –que son competencia exclusiva de los Estados– se han mantenido –teóricamente– al margen. De este modo, las recomendaciones en este ámbito siguen sin ser legalmente vinculantes y no existen mecanismos sancionadores para favorecer la convergencia (Degryse et al., 2013). A pesar de esto, ciertos autores cuestionan que las directrices de empleo y las CSR que atañen a este campo puedan seguir considerándose representativas de un modelo de regulación *soft*, dado que el SE se ha dotado de mecanismos que fortifican su capacidad de impacto en este ámbito. Sostienen que la amenaza de sanciones a través del reformado Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el nuevo Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos es instrumentalizada por las instituciones europeas para exigir reformas estructurales en parcelas que, como las políticas sociales o de empleo, escapan a su jurisdicción (Dawson, 2015). Situación que habría derivado en una implementación tecnocrática de las políticas sociales y de empleo, en detrimento de las instituciones nacionales democráticas y de concertación social, especialmente en aquellos países en los cuales la crisis ha tenido un mayor impacto, como es el caso de España (Erne, 2015).

En segundo lugar, cabe destacar la discusión en torno a los principales actores que ostentan el protagonismo a la hora de formular las directrices generales de empleo y las CSR. Una cuestión clave, debido a su potencial efecto en el contenido de estas. Algunos autores enfatizan la privilegiada posición que los actores institucionales económicos a nivel europeo –ECOFIN y Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros– ostentan en comparación con los actores institucionales sociales –Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión– (Coopeland y Daly, 2015; De la Porte y Heins, 2016). Por el contrario, recientes investigaciones muestran el creciente protagonismo adquirido por actores europeos sociales y de empleo en la supervisión y evaluación de las reformas nacionales y en el diseño, revisión, modificación o enmienda de las CSR (Zeitlin y Vanhercke, 2015; 2018). Protagonismo que se plasma, en primer lugar, en el hecho de que las CSR sean formuladas por “equipos interdepartamentales nacionales”, gestionadas por la Secretaría General de la Comisión, tras recabar y analizar la información provista por las distintas Direcciones Generales. Según Zeitlin y Vanhercke (2018), a raíz de estos mecanismos, el procedimiento para diseñar las CSR estaría volviéndose más deliberativo y basado en evidencias empíricas. En segundo lugar, estos autores subrayan la creación

de dos sistemas de indicadores para supervisar la actuación de los Estados en materia de empleo –*Employment Performance Monitor*, EPM– y protección social –*Social Protection Performance Monitor*, SPPM– cuya evaluación se plasma en informes anuales desarrollados, respectivamente, por el Comité de Empleo (EMCO) y Protección Social (SPC), órganos de carácter consultivo formados por miembros de los gobiernos –ministerios sociales y de empleo– y de la Comisión. Estos sistemas de indicadores reforzarían la vigilancia multi-nivel y revisión de iguales desarrolladas dentro de estos comités, lo que aumenta las oportunidades para la deliberación política y el aprendizaje mutuo. El debate sobre los actores concierne también al rol desempeñado por los agentes sociales a nivel europeo y nacional. El diálogo social es un elemento distintivo del Modelo Social Europeo (MSE), dentro del cual los agentes sociales europeos tienen reconocida capacidad legislativa y derechos de información y consulta (Marginson, 2017). Este diálogo social se desarrolla a través de diferentes constelaciones de actores a nivel europeo y nacional, de acuerdo con los rasgos de la gobernanza multinivel (Glassner *et al.*, 2011). El SE ha reforzado formalmente la participación de los agentes sociales europeos y nacionales en el marco de la EEE. A nivel nacional, la Comisión Europea ha reconocido su derecho a la información y consultas en cuanto al diseño e implementación de las políticas sociales y de empleo, encaminadas a aplicar las directrices de empleo y las CSRs. No obstante, investigaciones comparadas evidencian que el fortalecimiento del diálogo social nacional, en este proceso, avanza con reseñables desigualdades entre los Estados miembros (Eurofound, 2016, 2017; ETUI, 2017).

En tercer lugar, se identifica el debate, estrechamente relacionado con la discusión sobre los actores y la gobernanza, en torno al contenido político generado en el propio SE. Tras la integración de las directrices de empleo con las económicas, se constató, de manera generalizada, cierta subordinación del contenido y objetivos de las primeras respecto a las segundas (Mailand, 2008; Sanz de Miguel, 2016). Los primeros años del SE parecerían haber reforzado ese proceso (Degryse *et al.*, 2013). No obstante, la evolución del SE y la creación de nuevos espacios de discusión entre departamentos políticos diversos, gobiernos y agentes sociales, ha favorecido, para algunos autores, cierto viraje social (Zeitlin y Vanhercke, 2018). Tendencia que se observa en el mayor énfasis otorgado a los objetivos sociales en las prioridades y directrices de la UE y las CSR dirigidas a los estados (Bekker, 2015, 2016; Jessoula, 2016). Algunos autores (Bekker, 2015, 2016, 2018; Jessoula, 2016) han demos-

trado que, analizándolas de forma longitudinal, las CSR de carácter social han aumentado desde 2011, si bien su estudio se limita a evaluar su carácter social únicamente en función del campo político al que se dirigen. El análisis de la dimensión social de la política de empleo europea se aborda, con mayor profundidad, en el siguiente apartado, en el cual se revisa el concepto y principios de la flexiguridad, dado que constituye el principal referente normativo del discutido MSE.

La dimensión social de la política de empleo europea: flexiguridad

La dimensión social de la política de empleo europea ha descansado sobre la controvertida noción de flexiguridad. Se trata de un concepto congruente con el diseño del MSE, desarrollado por Jepsen y Serrano (2005), cuya idea principal es que el MSE es un proyecto normativo polisémico y ambiguo, que asume la necesaria interrelación de las dimensiones económicas —flexibilidad— y sociales —seguridad— (Bekker, 2018). Los principios comunes de la flexiguridad que deberían orientar la política de empleo europea fueron adoptados por el Consejo Europeo en 2007, a partir de un frágil consenso (Mailand 2010). La propuesta europea no prescribía una única solución. Simplemente instaba a los estados miembros a combinar de forma “deliberada” cuatro principios básicos, que apelan a supuestas normas e instituciones del MSE y combinan políticas de seguridad y flexibilidad (Bekker, 2018): 1) dispositivos contractuales flexibles; 2) sistemas de protección social modernos, adecuados y viables; 3) Políticas Activas de Empleo y 4) estrategias globales de aprendizaje (Comisión Europea, 2007). Los estados debían implementarlos de acuerdo con sus lógicas institucionales y prioridades políticas y, en sintonía con los valores de “democracia industrial” propios del MSE (Hyman, 2008), en consenso con los agentes sociales.

La falta de concreción y ambigüedad de la propuesta de la flexiguridad ha sido una fuente habitual de críticas. La flexiguridad se presenta bien como un cajón de sastre dentro del cual caben propuestas políticas que pueden llegar a ser diametralmente opuestas (Burroni y Keune, 2010; Keune y Pochet, 2008), bien como un concepto que enmascara u oculta una agenda centrada en desregularizar el mercado laboral (Keune y Jepsen, 2007). En general, la confusión y crítica derivan del carácter bifronte del concepto. La noción de flexiguridad es empleada, en ocasiones, como una herramienta heurística para el análisis de los mercados de

trabajo europeos (Wilthagen y Tros 2004). En otras, como en el caso de las instituciones europeas, la flexiguridad se concibe como una estrategia política que aspira a coordinar las Políticas Activas de Empleo y formación con las políticas de prestaciones por desempleo, en el marco de un mercado flexible, para favorecer la movilidad y las transiciones laborales. Proyecto que se inspira en las reformas de la década de los noventa en Holanda (Van Oorschot 2004; Wilthagen y Tros, 2004) y Dinamarca (Madsen, 2004).

Por otra parte, es destacable que las instituciones europeas, especialmente —aunque no solo— cuando han formulado recomendaciones específicas a los países dentro de la EEE, han incurrido en frecuentes contradicciones. En ciertos documentos elaborados por las instituciones europeas (Comisión Europea, 2004), la flexiguridad se ha concretado en una estrategia de reforma que perseguía combinar la flexibilidad laboral, especialmente externa—facilidad de despido—, con un importante desarrollo de las Políticas Activas de Empleo (PAE) y generosas prestaciones de desempleo, en línea con los principios del ‘triángulo virtuoso’ que constituyó la base de las reformas laborales de Dinamarca en los noventa (Madsen, 2004). Sin embargo, otros documentos han hecho más hincapié en propuestas de reforma inspiradas en modelos de empleo liberales (Barbier, 2005), que relegan la seguridad a un segundo plano y destacan, sencillamente, la necesidad de ampliar la flexibilidad laboral —principalmente externa— y reducir la dependencia de los individuos respecto a diversas prestaciones sociales, a través de mecanismos punitivos próximos al “workfare” (Sanz de Miguel, 2013; 2016).

La vigencia del concepto o ideal de la flexiguridad en la política de empleo europea ha suscitado la discusión en los últimos años. Lecturas críticas apuntan al olvido de la flexiguridad por parte de las instituciones europeas, especialmente a tenor de las reformas políticas aprobadas en ciertos países al amparo de sus recomendaciones. Según estos análisis, las instituciones europeas habrían favorecido la flexibilidad mediante reformas estructurales, a expensas de la seguridad de los trabajadores (Woolfson y Sommers, 2016). Sin embargo, lo cierto es que los principios de la flexiguridad se han mantenido, al menos formalmente, en las orientaciones generales de la política de empleo aprobadas en los últimos años, o incluso han adquirido un nuevo vigor (Bekker, 2018). Estas orientaciones se plasman en los planes de directrices integradas para el crecimiento y el empleo, con vigencia trianual. En el periodo analizado en este artículo (2011-2017), se aprobaron dos planes de orientaciones

para la política de empleo europea en 2010¹ y 2015, respectivamente. En el plan aprobado en 2010, los principios de la flexiguridad se concretan en la directriz 7: “reducir el paro y fomentar la calidad del empleo”. Con vistas a este objetivo, se recomienda “*introducir una combinación de regímenes contractuales flexibles y fiables, políticas activas del mercado laboral y políticas eficaces de aprendizaje permanente*” (Consejo Europeo, 2010). Adicionalmente, puede destacarse que el fomento de la cualificación y la formación han sido también un eje central en este plan de directrices y se insiste en la necesidad de promover inversiones en los programas de formación y educación (directriz 8 y 9). El plan de directrices aprobado en 2015, con vigencia hasta 2018, se compromete de nuevo, explícitamente, con el desarrollo de la flexiguridad en la directriz 7. Bajo el epígrafe de “mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo”, el Consejo insta a los Estados a tener en cuenta los principios de la flexibilidad y la seguridad a través de: “*normas sobre protección del empleo, la legislación laboral y las instituciones que establezcan un entorno adecuado para la contratación, a la vez que ofrecen niveles adecuados de protección a todos los que trabajan y los que buscan trabajo*” y un refuerzo de “*políticas activas del mercado laboral aumentando su eficacia, focalización, alcance, cobertura e interacción con las medidas pasivas, acompañadas de derechos y responsabilidades para que los parados busquen activamente trabajo*” (Consejo Europeo, 2015). Los cuatro principios originarios de la flexiguridad se han concretado también en la recomendación del Consejo Europeo sobre la política económica para los Estados de la zona euro y en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Bekker, 2018). En estos documentos, Bekker (2018) señala que la dimensión de la seguridad se ha reforzado en comparación a los principios originales. Por ejemplo, en la recomendación del Consejo Europeo a los países de la eurozona, el primer principio de la flexiguridad ha adherido a la necesidad de establecer dispositivos contractuales flexibles y el matiz de que dichas formas contractuales deben diseñarse con vistas a *promover la calidad del empleo y combatir la segmentación laboral* (Consejo Europeo, 2015).

En suma, es en este marco normativo, relativamente ambiguo y sesgado hacia ciertos modelos de empleo del norte de Europa, como Dinamarca y Holanda (Leonardi *et al.*, 2011), en el cual se han de buscar las ideas que

¹ En el año 2012, el Consejo Europeo decidió prorrogar las directrices hasta 2014.

constituyen la dimensión social de la política de empleo europea. Según este, la flexiguridad debe analizarse teniendo en cuenta la combinación entre diferentes políticas de flexibilidad y seguridad, como son: 1) las medidas de flexibilidad en el mercado de trabajo; 2) las PAE –en particular las de recualificación y formación profesional– y 3) las políticas de prestaciones por desempleo.

Planteamiento y diseño metodológico

Como se ha expuesto en los apartados precedentes, publicaciones recientes argumentan que la política de empleo europea ha experimentado un giro social o proceso de “socialización” en el nuevo marco institucional del Semestre Europeo. Este proceso vendría marcado por el mayor protagonismo que actores sociales europeos y nacionales desempeñan en la concepción y diseño de las políticas y un creciente énfasis otorgado a objetivos sociales dentro de las CSR, que son formuladas a los estados de la UE (Zeitlin y Vanhercke, 2018; Bekker, 2018). La tesis de la socialización es cuestionada por diversos autores, que destacan la focalización de las propuestas europeas, al menos en ciertos países, en reformas estructurales centradas en desregularizar el mercado laboral (Hyman, 2018; Erne, 2015).

El planteamiento de este artículo asume, en sintonía con Bekker (2018) que, de existir una “socialización” de la política de empleo europeo en el contexto del nuevo marco institucional —Semestre Europeo—, esta debe analizarse tomando como referencia los principios europeos de la flexiguridad, presentes en los planes de directrices aprobados desde 2010 a 2017. No se pretende con esto aceptar una visión acrítica de dichos principios; en todo caso, tal y como han argumentado diversos autores, la flexiguridad, pese a su ambigüedad, introduce una noción más débil de la seguridad que, sustentada en el discurso de la activación, tiende a individualizar el riesgo del desempleo, vinculándolo a la responsabilidad y empleabilidad de los parados (Serrano *et al.*, 2009), discurso bajo el que subyace cierta culpabilización de los desempleados. Asumiendo estas críticas, el planteamiento seguido simplemente constata que el principal o único planteamiento social dentro de la política de empleo europea es aquel que aspira a combinar la flexibilidad laboral con una seguridad que depende, básicamente, de unos sistemas de protección social adecuados vinculados a unas PAE de calidad.

A tenor de lo expuesto, el presente artículo pretende enfrentar y verificar la tesis de la “socialización de la política de empleo europea”, a partir de un análisis del caso español durante el periodo 2011-2017². Se parte de una definición de la socialización de la política de empleo dentro del SE, inspirada en el trabajo de Zeitlin y Vanhercke (2018), pero adaptada a los fines de este artículo y se lo entiende como un proceso dinámico que comprende: 1) un creciente énfasis de las CSR con relación a objetivos sociales que comporta un planteamiento que, en sintonía con los principios europeos de la flexiguridad, reclama, junto a las exigencias de flexibilidad laboral, un reforzamiento y mejora de la calidad de las PAE y un adecuado sistema de protección social para los desempleados; 2) una progresiva reorientación de la política de empleo española en línea con estos principios y 3) una ampliación de los procesos de diálogo y concertación social, en la concepción y diseño de la política de empleo española destinada a cumplir con las directrices de la EEE y las CSR. De este modo, se lleva cabo un análisis de la socialización del SE únicamente desde la perspectiva de los *inputs* –el peso de la flexiguridad como modelo para orientar políticas–, y se deja de lado la cuestión de los resultados en el mercado laboral.

La hipótesis de partida es que el proclamado giro social no se observará en el caso español, por tratarse de un país que ha registrado –desde el comienzo del SE– desequilibrios macroeconómicos y ha estado, además, sujeto al Procedimiento de Déficit Excesivo desde 2009 hasta la actualidad, viéndose así forzado, bajo la amenaza de sanciones económicas, a aplicar una política de austeridad y un profundo recorte del gasto público (Rosnick y Weisbrot, 2015). La austeridad reclamada se estima incompatible con un enfoque de la flexiguridad verdaderamente equilibrado, dadas las dificultades para combinar ajustes y reducciones en el gasto público con políticas que reviertan la inveterada deficiencia e infrafinanciación de las PAE en el Estado español, sobre todo en comparación con aquellos países representativos del tipo ideal de la flexiguridad, como son Dinamarca u Holanda (Lope y Alós, 2013; Leonardi *et al.*, 2011). En este marco de contención del gasto público, es más probable

² Se analiza este período, desde el inicio del Semestre Europeo hasta el último año en el que España responde con su Plan Nacional de Reforma, 2018. Las primeras CSR analizadas son las de 2011 y el primer PNR es el de 2012. Se debe observar la coherencia política de este período, pues corresponde al Gobierno del Partido Popular, de orientación conservadora, con Mariano Rajoy al frente.

que las recomendaciones para promover la creación de empleo prioricen reformas estructurales, que simplemente precisan cambios legales, frente al desarrollo de políticas de empleo y formativas que requieren inversión. El carácter prescriptivo y vinculante de las políticas de austeridad, a través del Procedimiento de Déficit Excesivo, se estima –además– que afectará negativamente a la concertación y al diálogo social, por limitar o devaluar los elementos de intercambio político inherentes al enfoque de la flexiguridad, a través del cual los sindicatos pueden aceptar una mayor flexibilización de la regulación a cambio de políticas que aumenten la seguridad de los trabajadores.

En cuanto al diseño metodológico, esta investigación se sustenta en el análisis de aquellos documentos que permiten identificar cómo se concreta en España la supuesta socialización del SE. Se analizan para ello los documentos formulados por las instituciones europeas que contienen las principales recomendaciones en materia de empleo (CSR³) y documentos que el Gobierno español elabora para dar cumplimiento a dichas recomendaciones –PNR y documentos legislativos nacionales–. Se sigue así el análisis de lo que Scott (1990) denomina documentos de producción oficial. Se recurre, adicionalmente, al análisis de cuestionarios con preguntas abiertas, enviados a responsables del Gobierno –Oficina Económica– y de los tres agentes sociales más representativos de acuerdo con los criterios jurídicos vigentes en España: Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT) y Confederación Española de Empresas Españolas (CEOE). El objetivo de estos cuestionarios fue recabar información sobre el papel desempeñado por la concertación social en la implementación del SE. Fueron respondidos en 2014, 2015 y 2017, en el marco de tres estudios comisionados por Eurofound destinados a evaluar el papel de los agentes sociales nacionales en el SE.

³ En el texto, y para mayor facilidad de lectura, se reseñan las *Country Specific Recommendations* seguidas del número correspondiente de ese año (v. gr. “CSR3/2012”), se referirá a la recomendación 3 de 2012), pese a que es el Consejo Europeo quien las publica. Del mismo modo se hace con los Programas Nacionales de Reforma (PNR).

La dimensión social del Semestre Europeo en España: resultados

Recomendaciones políticas en materia de empleo formuladas a España

En este apartado se analiza en qué medida las recomendaciones específicas (CSR), en materia de política de empleo dirigidas al Estado español en el periodo 2011-2017, denotan la acentuación de planteamientos sociales que, de acuerdo con el diseño de la política de empleo europea, debieran ser acordes a los principios de la flexiguridad (Bekker, 2018). Para ello, se toman como referentes analíticos los tres principios europeos de la flexiguridad: medidas de flexibilización del mercado laboral, PAE –que incluyen políticas de formación– y políticas de protección social a los desempleados.

Con relación a las medidas de *flexibilización del mercado laboral*, la principal y más amplia recomendación se formuló en 2011, y se centró en los mecanismos de fijación salarial y los costes laborales. En las CSR de ese año, las instituciones europeas resaltaban el problema de los elevados costes laborales unitarios, los cuales disminuyen la competitividad de la economía española, y la “rigidez” salarial, que las instituciones europeas vinculan a una reglamentación de la negociación colectiva que otorga prioridad aplicativa a los convenios sectoriales frente a los de empresa y prorroga automáticamente los convenios colectivos no renovados (principio de ultraactividad). Adicionalmente, se critica el criterio empleado por los agentes sociales para determinar el incremento salarial, basado en cláusulas de indexación salarial que aseguran que los trabajadores no pierdan poder adquisitivo, aspecto sobre el cual el Gobierno carece de competencias porque recae en la autonomía de sindicatos y patronales. Sobre esta base, la principal recomendación en el campo de las políticas de empleo fue una comprehensiva reforma laboral (CSR5/2011), previa consulta a los agentes sociales, sobre la negociación colectiva y los mecanismos de indexación salarial. El objetivo de esta reforma debía ser otorgar a las empresas mayor discrecionalidad para adaptar sus condiciones de trabajo a las características del entorno cambiante y favorecer una relación más estrecha entre los salarios y la productividad. Las instituciones europeas pretendían focalizar las respuestas en materia de empleo en una reforma estructural de la negociación colectiva que, para consagrar una devaluación interna basada en la disminución de los costes laborales, favoreciera su descentralización e incrementara, al mismo tiempo, la capacidad de las empresas para

inaplicar las condiciones laborales fijadas en la negociación colectiva mediante las denominadas cláusulas de descuelgue (Marginson y Welz, 2015). Se optaba, así, por un modelo de negociación colectiva propio de los países liberales y del este, en los cuales la negociación colectiva se desarrolla a nivel de empresa y los mecanismos de mercado desempeñan un papel clave en la fijación de las condiciones de trabajo (Eurofound, 2018). Esta apuesta formal por la “convergencia periférica” (Meardi, 2012) se aleja claramente de cualquier planteamiento social. Como han probado distintos estudios, la descentralización se asocia con caídas abruptas en la tasa de cobertura de la negociación colectiva, lo cual redundaría en un incremento de la desigualdad salarial (Visser, 2013; Vaughan-Whitehead y Vázquez-Álvarez, 2018). Adicionalmente, se pretendía, en contra del principio de autonomía de los agentes sociales, reconocido por las propias instituciones europeas (Eurofound, 2016), que el Gobierno emprendiese acciones para que los agentes sociales modificaran su “norma salarial”, basada en la adecuación de los salarios a los incrementos de la inflación (Pérez Infante, 2011), por una nueva norma, según la cual estos tendrían una evolución más sensible con los incrementos en la productividad y los costes salariales. Las recomendaciones de años posteriores han continuado en la misma línea, aunque de forma menos prescriptiva con relación a las reformas a desarrollar, e insisten meramente en que la evolución de los salarios reales sea “coherente con el objetivo de creación de empleo” (CSR3/2014) o que estos “se adecuen a la productividad” (CSR3/2015).

Junto con la norma salarial, las instituciones europeas han apostado en el periodo analizado por la flexibilización de la regulación laboral en su vertiente numérica externa. Así, en 2014 se recomendó al Gobierno español reducir los derechos de indemnización por despido (CSR3/2014). Recomendación que, amparada en enfoques neoliberales que explican la dualización del mercado laboral en función de los distintos costes de despido que pesan sobre trabajadores indefinidos y temporales (Banyuls y Recio, 2012), debiera servir, según las instituciones europeas, para reducir la segmentación laboral (CSR3/2014). En 2017, las instituciones europeas insisten en esta reforma, pese a que se recomienda la “promoción de contratos indefinidos” (CSR2/2017). Esta recomendación debe enmarcarse en la misma aproximación neoliberal, pues –en el mismo documento– se vincula la difusión de contratos temporales a los “comparativamente elevados” costes de despido que recaen sobre los contratos indefinidos (CSR/2017). Por tanto, la promoción de la contratación indefinida recae de nuevo en la reducción de costes de despido.

Respecto a las PAE, es destacable que, a partir de 2012, las principales recomendaciones en materia de empleo se han centrado en su reforma y modernización y no tanto en las reformas estructurales de la legislación laboral. Sobre las PAE, las instituciones europeas han reiterado la necesidad de: “modernizarlas” y mejorar su eficacia; reforzar la orientación y asistencia individualizada a los desempleados; incrementar el número de usuarios y aumentar la calidad de la formación y mejorar su adaptación a las necesidades del mercado laboral, al potenciar la recualificación, particularmente de los jóvenes, parados de edad avanzada y “colectivos vulnerables”. En este ámbito, las recomendaciones sobre los pasos a seguir para conseguir estos objetivos han sido escasas y se centran, principalmente, en dos elementos que atañen a su gobernanza. Por un lado, se ha insistido en varias CSR en que se refuerce la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y autonómicos, incluido el intercambio de información sobre ofertas de empleo (CSR5/2012). Por otro, se ha conminado al Gobierno a reforzar el afianzamiento de las colaboraciones público-privadas dentro de los Servicios Públicos de Empleo (CSR4/2013). Merece la pena destacar que la cuestión de los recursos públicos necesarios para “modernizar” y aumentar la eficacia de las PAE ha sido obviada en todo el periodo analizado, precisamente, en el contexto de un país que se ha situado históricamente muy por debajo de la media europea en cuanto al presupuesto destinado a estas políticas y, particularmente, respecto a las partidas destinadas a los servicios de empleo (Lope y Alós, 2013). Esta contradicción ilustra las dificultades de compatibilizar una política de austeridad centrada en la reducción del déficit público, a través del Procedimiento de Déficit Excesivo, con orientaciones políticas a nivel europeo que, como las recogidas en las directrices de empleo vigentes desde 2010 a 2015, reclaman mejorar la inversión en políticas activas y de formación.

Finalmente, la reforma de las políticas de *protección social a los desempleados* se ha abordado, únicamente, a través de los principios de la activación. De acuerdo con estos, las instituciones europeas han reclamado que se refuercen los incentivos o exigencias para que los parados receptores de prestaciones –políticas pasivas– participen en algún programa asociado a las PAE –formación, asesoramiento, etc.– (CSR5/2012); y que se endurezcan “los requisitos de búsqueda de empleo para la percepción de las prestaciones por desempleo” (CSR3/2014). Junto con las prestaciones sociales por desempleo de carácter contributivo, se ha reclamado también la activación de las diversas prestaciones asistenciales –basadas en la comprobación de ingresos y no en la cotización previa–

cuya competencia recae en las Administraciones autonómicas (CSR2/2016; CSR2/2017). En este campo, es reseñable que, desde 2015 hasta 2017, las instituciones europeas han aludido a los sistemas de renta mínima garantizada. Estos sistemas comprenden subsidios de tipo asistencial, gestionados por los gobiernos autonómicos y destinados a hogares sin recursos o con bajos ingresos, cuya cuantía es inferior al salario mínimo. Sobre los sistemas de renta mínima, las instituciones europeas critican las diferencias entre Comunidades Autónomas (CCAA) respecto a los criterios de elegibilidad –demasiado restringidos en ciertas CCAA– y activación. Por tanto, el criterio parece ser priorizar una convergencia entre las CCAA que tomen como referente los sistemas de rentas mínimas, en los cuales los ingresos se vinculan explícitamente a la participación en PAE, y cuyos criterios de elegibilidad no excluyen a los hogares de bajos ingresos.

En definitiva, lo que observamos es que, en el caso de España, las CSR priorizan la dimensión de la flexibilidad en su vertiente salarial y externa, a través de recomendaciones que reclaman disminuir la protección por despido y debilitar el papel de la negociación colectiva y, por ende, del actor sindical en la fijación de las condiciones salariales. En sintonía con los principios europeos de la flexiguridad, la promoción de las PAE ocupa un espacio central en las CSR durante el periodo analizado. Se busca la modernización de las PAE, la mejora de su eficacia y el desarrollo de un enfoque de atención individualizado a los parados. En el contexto de una política de austeridad que constriñe el gasto público, buena parte de la consecución de estos objetivos descansa en la privatización parcial de los servicios de empleo. En el periodo analizado, la calidad de las PAE no se vincula, en ninguna recomendación, a la mejora de su financiación. Finalmente, es reseñable que la cuestión de la protección social de los parados solo se aborda desde la perspectiva de reforzar la activación de la prestación por desempleo, a partir de un enfoque de tipo punitivo encaminado a endurecer los requisitos de búsqueda de empleo. Por otra parte, se reclaman reformas en los sistemas de rentas mínimas garantizadas, gestionados por las CCAA. Pese a la baja cuantía de estas prestaciones, las instituciones europeas se limitan a recomendar, en términos poco precisos, que se aumenten los criterios de elegibilidad y se incrementen los requisitos de activación. Por tanto, se observa un claro desequilibrio entre las exigencias de flexibilidad y seguridad en beneficio de las primeras.

El enfoque inferido potencia por tanto la flexibilidad laboral salarial y externa –abaratamiento del despido–, y relega la promoción de la seguridad

a unas PAE de gestión parcialmente privatizadas, pero no mejor financiadas, y un incremento del carácter punitivo del enfoque de activación, circunscrito no solo a las prestaciones contributivas, sino también a las asistenciales.

Influencia del Semestre Europeo en la política de empleo española

En este apartado, se intenta dilucidar el efecto del SE en las reformas en materia de empleo. La incidencia de las CSR aprobadas para España es palpable o, al menos, el análisis realizado revela que las reformas realizadas en materia de empleo han guardado clara sintonía con estas.

Con relación a la *flexibilización de la regulación laboral*, los PNR del periodo analizado recogen diferentes medidas que, fundamentalmente, se refieren a la profunda reforma laboral aprobada a través del Real-Decreto ley 3/2012, transformado con posterioridad en la Ley 3/2012 de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, la cual se aprobó a pesar del rechazo sindical, expresado en una huelga general convocada por CCOO y UGT. Esta reforma da respuesta a la CSR de 2011, que exigía una comprehensiva reforma laboral destinada a descentralizar la negociación colectiva e incrementar la capacidad de las empresas para dejar de aplicar las condiciones laborales fijadas en la negociación colectiva (PNR 2013). Como se ha señalado en diversos trabajos (Pérez Amorós, 2013; Baylos, 2012), la reforma laboral de 2012 devalúa la negociación, al otorgar prioridad aplicativa a los convenios de empresa frente a los de ámbito superior, en un contexto en el que predominan pequeñas y medianas empresas, en las cuales los mecanismos de representación de los trabajadores tienen menor implantación. Además, se facilita a las empresas el descuelgue *–opting-out–* de la negociación colectiva y se fuerza a los empresarios y los representantes de los trabajadores a acudir a un arbitraje obligatorio *–Comisión Nacional Consultiva de Convenios Colectivos–* si no hay acuerdo sobre este. Adicionalmente, la reforma modifica la denominada ultraactividad de los convenios colectivos, de acuerdo con las críticas apuntadas por el Consejo Europeo en las CSR de 2011, respecto a este principio normativo que prorroga automáticamente los convenios colectivos no renovados. Tras la modificación, se impone un periodo máximo de un año a contar desde la denuncia del convenio. Si en este periodo no se ha acordado un convenio nuevo, este perderá su vigencia y pasará a aplicarse el convenio colectivo de ámbito superior, si lo hubiere, o la legislación *–Estatuto de los Trabajadores. Se*

trata de una reforma reclamada desde hacía años por la principal patronal española (CEOE), que debilita el poder sindical en la negociación.

En lo que se refiere a la flexibilidad en su vertiente externa, los PNR aluden a diversas medidas aprobadas en la Ley 3/2012, que incluyen el abaratamiento de los costes de despido, la reforma del régimen jurídico del despido colectivo o la creación del controvertido “contrato indefinido de apoyo a los emprendedores”. Pese a su denominación, se trata en la práctica de un contrato sin coste de despido durante el primer año, dado que, en él, el periodo de prueba se extiende a 12 meses. Estas medidas entrarían dentro del principio referido a los dispositivos contractuales flexibles de la flexiguridad, dentro de la conceptualización del MSE, eje que, como ya hemos indicado, solo se refiere a la dimensión económica del concepto. Esta fue la dimensión que se priorizó en las CSR de 2011 a través de reformas que no requieren presupuesto —basta con aprobar una ley o decreto. En los sucesivos planes de CSR se apremia, como hemos detallado, a los elementos que se refieren a la seguridad del empleo o empleabilidad: servicios de empleo, políticas activas y formación (Wilthagen y Tros, 2004), que son las que veremos a continuación.

Respecto a *los servicios de empleo y las PAE*, el Gobierno ha emprendido reformas relevantes en el periodo analizado, cuyos principios, al menos discursivamente, se adecúan a las recomendaciones europeas. Las diversas reformas de las PAE aprobadas en el periodo analizado aspiran a: 1) introducir un nuevo modelo de gobernanza, destinado a reforzar la coordinación entre el servicio de empleo estatal y los servicios de empleo autonómicos; 2) fortalecer la colaboración público-privada, a través de una privatización de los servicios de intermediación (agencias de colocación), pero no de la gestión de la formación y 3) reforzar un enfoque de atención individualizado.

El primer punto es un elemento clave al que aluden las CSR en diversos años (CSR5/2012; CSR2013; CSR2014). Cabe mencionar que, en España, la descentralización territorial de las PAE, iniciada en los 90, concluyó con la regulación de la Ley de Empleo (Ley 56/2003). Con esta reforma, se reconoció un nuevo Sistema Nacional de Empleo (SNE) en el que se integraba el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos (SPECA). El reparto de competencias que se estableció atribuía a las CCAA el ejercicio de las funciones para la gestión de las políticas activas y mantenía el Estado la gestión y el control de las prestaciones económicas por desempleo. En este marco, se introdujeron ciertos mecanismos de coordinación entre los diferentes SPECA

que, no obstante, las instituciones europeas, y así como diversos autores, han considerado insuficientes (Aragón *et al.*, 2007). En este contexto, el principal instrumento dirigido a mejorar la coordinación del SNE fue introducido por el Real Decreto-Ley 3/2011. A través de este, se introducía la Estrategia Española de Empleo y un Plan Anual de Política de Empleo, destinados a garantizar la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial. La Estrategia Española de Empleo —que desde 2014 pasa a denominarse Estrategia Española de Activación para el Empleo—, de carácter plurianual, incluye un análisis sobre la situación y tendencias del mercado de trabajo y los objetivos a alcanzar para el conjunto del Estado y cada una de las CCAA. Sin embargo, el punto más importante es la introducción de un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan seguir el cumplimiento de los objetivos por parte de los servicios autonómicos. El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), por su parte, es el instrumento que concreta, de forma anual, los objetivos de la Estrategia Española de Empleo y los indicadores que se utilizarán para conocer el grado de cumplimiento de estos. Estas reformas sancionan, así, un nuevo sistema de gobernanza, que avanza desde un modelo de financiación y gestión articulado en torno a instrumentos jurídicos, pensados para programas establecidos centralizadamente, a un nuevo modelo, cuya financiación, ejecución, control y evaluación están orientados hacia la consecución de determinados objetivos, fijados para todo el territorio nacional. En este nuevo sistema, los resultados de la evaluación se utilizan para determinar el reparto de los fondos entre las CCAA. En 2013, el 40 % de los fondos se asignaron mediante este sistema. En la Conferencia Sectorial de Empleo, del 24 de abril de 2014, se acordó que los resultados de la evaluación de ese año determinarían el 60 % de los fondos. Es decir, se valora la consecución de objetivos, pero no los programas concretos (Lope, 2016). Según el gobierno, esta estrategia es “un instrumento de planificación eficaz y coordinada de las actuaciones de los distintos servicios de empleo” (PNR2017: 116).

El segundo elemento reseñable de las reformas de las PAE, que guarda relación con las CSR, se relaciona con el *reforzamiento de la colaboración público-privada*. Este objetivo es perseguido por el Gobierno desde la aprobación del RD 10/2010, que reforma la Ley de Empleo y autoriza a las empresas de trabajo temporal —privadas y con ánimo de lucro— a actuar como agencias de colocación. Asimismo, reconoce la posibilidad de que desarrollen actividades que sobrepasan las tareas de intermediación laboral, tales como la recolocación de trabajadores y les permite también

actuar como colaboradores de los Servicios Públicos de Empleo de forma autónoma, pero coordinada con ellos, en contraste con la regulación anterior. Con la Reforma Laboral de 2012, las agencias privadas ganan aún más peso en la aplicación de las PAE, al optarse políticamente por destinar más recursos a la gestión privada (Lope, 2016). Esta privatización de las PAE se ha aplicado sobre todo en el campo de la intermediación, pese a que no está plenamente regulada en el conjunto de las CCAA y a la carencia de datos fiables. Las agencias de colocación privadas no van a influir, por lo tanto, en el ámbito de la formación.

Respecto al tercer elemento clave, la *individualización*, esta se refuerza a través de la regulación de nuevo de un catálogo de servicios. Este catálogo identifica los ámbitos de las PAE que cubren las CCAA y, en particular, subraya la necesidad de un modelo de atención personalizada, que se base en la elaboración de itinerarios individuales y personalizados de empleo —Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del SNP. Sin embargo, como señala Lope (2015), a pesar de que la atención individualizada es un elemento clave en la mejora de la atención a los parados y así se reconoce legalmente, los recursos humanos y económicos que se dedican a ello no son, ni de lejos, suficientes. De hecho, según datos del mismo artículo, la ratio española oscilaría entre 450 y 658 desempleados por técnico, cuando la que se considera como adecuada es de 1/80, a lo que deberíamos añadir las carencias respecto a la propia formación de dichos técnicos en el uso de mecanismos de inserción y en el contacto con empresas cercanas.

Quizá para paliar el déficit en la ratio que hemos visto, la individualización se ha reforzado con relación a los parados de larga duración. Así, el Programa de Acción Conjunta para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración, aprobado en 2016, establece una atención personalizada para desempleados de larga duración de entre 30 y 54 años y contempla también que se realizará un seguimiento hasta conseguir su reinserción laboral, al establecer un tutor que atenderá como máximo a 120 beneficiarios. De esta manera, y de cara a la presentación de cifras, se reduce la ratio técnico/desempleado vigente para los parados generales.

Respecto a la formación y la recualificación, su inversión se ha mantenido estable en el periodo (Lope, 2016), pero ha variado su distribución: ha aumentado la formación denominada de demanda, que es la que imparten las empresas con fondos públicos, y se ha reducido la formación de la

oferta, tanto para ocupados como para desempleados, pese las recomendaciones europeas que reclaman promover la recualificación de los parados. Es destacable, además, que, mientras aumenta el gasto en promoción del autoempleo y el emprendimiento, se ha reducido el dedicado a oportunidades de empleo y formación y el de los colectivos con especiales dificultades (Molina, 2015).

Finalmente, podemos concluir que las reformas de *las políticas de prestación por desempleo* se han desarrollado en sintonía con las CSR, de acuerdo con los principios de la activación, a través de una aproximación que implica, fundamentalmente, incrementar los controles sobre los parados y estrechar el vínculo entre las políticas pasivas y las PAE. En el PNR de 2013, siguiendo la indicación de la Unión Europea, el Gobierno aplica el RD20/2012 y el RD23/2012, con los que se refuerza el “*control sobre el cumplimiento de las obligaciones de los perceptores de prestaciones y subsidios de desempleo, garantizando la vinculación de las políticas activas y pasivas*” (PNR2013: 135). Es destacable, además, la activación del itinerario individual y personalizado de empleo a través del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero. Para realizar el itinerario de inserción, el demandante de empleo deberá firmar un “acuerdo personal de empleo”, a través del cual se compromete a participar activamente en las acciones para la mejora de su empleabilidad y de búsqueda activa de empleo, mientras que el SEPE se responsabiliza de la asignación y planificación de las acciones y medidas necesarias. A estas medidas de carácter punitivo, debe –además– añadirse la reducción de las prestaciones por desempleo de tipo contributivo, aprobada en 2012. Medida que no había sido sugerida en las CSR, si bien podría derivarse de las exigencias de reducción de gasto público relacionadas con el Procedimiento de Déficit Excesivo.

En 2015, se propone, como objetivo la protección de los desempleados de larga duración a través del Programa de Activación para el Empleo, que ofrece una ayuda económica de 426 euros al mes que se destina a parados de larga duración que hayan agotado todas las prestaciones contributivas en su protección por desempleo (“PROGRAMA PREPARA”). La prestación está “*vinculada a un compromiso de actividad: se realizará un itinerario personalizado, se asignará un tutor individual y el desempleado no podrá rechazar ninguna oferta de empleo adecuada*” (PNR2015: 150). En 2016, se hace una evaluación de los programas de renta mínima, en respuesta a la CSR 2/2016, desde la perspectiva de la efectividad, pero no se dice nada de la vinculación a la activación y de la unificación o ampliación de los criterios de elegibilidad (PNR2017: 121-122). En el PNR

de 2018, se continúa la senda marcada en las políticas de prestación por desempleo: vinculación directa con la activación, la responsabilización individual que ello conlleva, atención mínima a personas en riesgo de exclusión y control de los desempleados.

Como vemos, las políticas de empleo han extendido la flexibilización laboral en los mismos términos exigidos por las CSR: en su vertiente salarial, debilitan la negociación colectiva; y en su vertiente numérica externa, abaratan los costes de despido. Respecto a la activación, tal y como apuntan algunos trabajos (Lope y Alós, 2012; Lope, 2015; 2016), este enfoque ha tendido en los últimos años, a incrementar la responsabilidad de las personas con relación a sus situaciones ocupacionales, a través de medidas que reducen la prestación por desempleo y endurecen los mecanismos de control. Estas reformas no parecen –sin embargo– haberse acompañado de una mejora de la calidad de las PAE que permita, por ejemplo, revertir la insuficiencia de recursos humanos para concretar el enfoque de individualización de la atención o mejorar y ampliar la cualificación de los parados. En este sentido, cabe reseñar que el gasto efectivo en PAE se ha reducido muy considerablemente desde 2012 y manifiesta los estreñimientos del enfoque de austeridad que se vincula al Procedimiento de Déficit Excesivo. Al reducir el presupuesto destinado a las PAE, se consigue un efecto paradójico de este nuevo modelo de activación: una reducción de los parados formados en este periodo, acompañado de un drástico descenso de tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo (Lope, 2016: 71). Se observa así la concreción de un enfoque en el cual la ampliación de la flexibilidad no se compensa con una mejora de las políticas favorecedoras de la seguridad en el empleo. Se trata –por tanto– de un enfoque congruente con el que se infiere del análisis de las CSR, que adolece así de las mismas debilidades.

Mecanismos de concertación y diálogo social en la implementación del Semestre Europeo

En esta sección se analiza el papel desempeñado por la concertación y el diálogo social en la implementación del Semestre Europeo en España. La participación de los agentes sociales nacionales en la discusión e implementación de la política de empleo europeo no tiene base legal. No obstante, las instituciones europeas han exhortado, en diferentes comunicaciones, a los estados miembros a que consulten a los agentes sociales. Al mismo tiempo, en 2015, el Consejo aprobó, dentro de las orientaciones

generales de la política de empleo, una directriz (número 7), que explícitamente reclamaba a los estados a involucrar a los agentes sociales en el diseño e implementación de las políticas y reformas en materia de empleo con vistas a mejorar la eficacia y el funcionamiento del diálogo social (Consejo Europeo, 2015). Por otra parte, cabe destacar que, en 2016, los agentes sociales europeos acordaron un documento conjunto en el cual resaltaban la necesidad de mejorar los procesos de consulta a los agentes sociales nacionales en el marco del Semestre Europeo. Particularmente, destacaban el deber de conceder tiempo suficiente para que estos pudieran contribuir, de manera efectiva, a la discusión, diseño e implementación de las reformas y políticas de empleo derivadas de este proceso (ETUC, 2016). En junio de 2016, se firmó un acuerdo cuadripartito entre los agentes sociales, el Consejo y la Comisión Europea, en el cual se reclamaba a los estados miembros adoptar las medidas necesarias para propiciar una participación significativa de los agentes sociales nacionales en el Semestre Europeo (Comisión Europea, 2016). En suma, es posible identificar un discurso europeo que, explícitamente, ha apostado por impulsar el diálogo social en la implementación de la política de empleo europea, especialmente desde la llegada del presidente Juncker (Eurofound, 2016). Sin embargo, solo en una de las recomendaciones específicas se instaba al gobierno a recurrir al diálogo social, precisamente, para concretar una reforma de la negociación colectiva (CSR5/2011)

Con vistas a analizar la participación de los agentes sociales en la implementación del semestre, en 2014, 2016 y 2017, los agentes sociales más representativos y el Gobierno español respondieron, en estos años, a un cuestionario escrito con preguntas abiertas. En él se les pedía evaluar el papel que el diálogo social había desempeñado en la elaboración del PNR y la discusión e implementación de las CSR. El periodo temporal analizado abarca desde el 2012 al 2017.

La información extraída revela, de acuerdo con lo que preveíamos en nuestra hipótesis, la escasa participación de los agentes sociales en la discusión y elaboración de los PNR redactados en este periodo. Hasta 2013, los agentes sociales simplemente fueron consultados a través de una carta, en la que el Gobierno les solicitó sus propuestas en materia de empleo sin haberles enviado el borrador del PNR. Es decir, el Gobierno solicitó conocer sus propuestas sin otorgarles la posibilidad de discutir la agenda de reformas del Gobierno que debía servir para implementar las CSR. A partir de 2013 se celebraron reuniones tripartitas con vistas a discutir el borrador del PNR. Sin embargo, estas reuniones no dispusieron, según los

agentes sociales, de las condiciones mínimas para permitirles ejercer influencia en el PNR. Así, en 2016 y 2017, el Gobierno no entregó ningún borrador y simplemente presentó un esquema del diseño del PNR. Además, las reuniones tuvieron lugar dos semanas antes de que el Gobierno tuviera que presentar el PNR. De este modo, los agentes sociales debieron esperar a la publicación final del PNR, por el Consejo de Ministros, para conocer su contenido final.

La participación en la implementación de las CSR revela el mismo espíritu de unilateralidad por parte del Gobierno. Si bien la orientación de las reformas ha satisfecho, en líneas generales, algunas tradicionales prerrogativas de la patronal española, fue frontalmente rechazada por los sindicatos. Esto es particularmente evidente con relación a los cambios en la normativa de la negociación colectiva y la regulación laboral. En este campo, la patronal CEOE valoró positivamente el fin de la ultraactividad y el fomento de la descentralización, por tratarse de demandas que ya había planteado. La reforma de la ultraactividad era considerada como un elemento imprescindible para la renovación de los convenios, mientras que la descentralización se contemplaba necesaria para adaptar los contenidos de la negociación a las situaciones particulares de cada empresa (Lacasa, 2013). También, celebró la reducción de los costes de despido, principal demanda histórica de esta organización (Fernández Rodríguez y Martínez Lucio, 2013). Por el contrario, los sindicatos han rechazado estas medidas, convocaron una huelga general el mismo año de su aprobación, y son además, muy críticos con la propia CSR que las auspició, la tildan de intervención tecnocrática y autoritaria que vulneraba su autonomía y competencias en la negociación colectiva, con la intención de debilitarla. Critican, además, la persistente focalización de las CSR en la devaluación salarial y la reducción de los costes de despido, a pesar de los reclamos retóricos de las instituciones europeas para aumentar la calidad del empleo y reducir la segmentación y la temporalidad en el empleo.

Con relación a las PAE y las medidas de activación, es destacable que tan solo respecto a una medida, el Gobierno ha aceptado las recomendaciones sindicales. Esto ha ocurrido, básicamente con el Plan PREPARA, en el cual el Gobierno aceptó las propuestas de CCOO y UGT, que reclamaban aumentar su elegibilidad, para incluir –también– a los parados que hubiesen agotado su derecho a recibir prestaciones asistenciales. Sin embargo, la recomendación de eliminar el criterio de las cargas familiares fue rechazada. La renovación del programa en 2018 fue, también, una de sus recomendaciones. En un escenario de unilateralidad, las reformas de las

PAE y las políticas de protección social han sido valoradas de manera crítica por parte de los sindicatos, como se reflejó en los cuestionarios que remitieron. En términos generales, los sindicatos (CCOO y UGT) han reclamado: aumentar la dotación presupuestaria destinada a las PAEs e incrementar la plantilla de los Servicios Públicos de Empleo, en lugar de incentivar los CCAA para que contraten a empresas privadas de colocación; ampliar los criterios de elegibilidad de ciertos programas, como el Programa de Acción Conjunta, para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración; aumentar la cuantía de las prestaciones por desempleo, particularmente las asistenciales y crear unidades de apoyo especiales para los parados de larga duración, con personal propio de orientación. La organización patronal, por su parte, ha reclamado un mayor esfuerzo en adaptar las PAE y, particularmente, las acciones formativas a los requerimientos productivos. Por otra parte, celebró el refuerzo de la colaboración pública-privada, por constituir –también– parte de sus reivindicaciones históricas.

Consideraciones finales

Esta investigación ha evidenciado que la tesis de la socialización del Semestre Europeo, apuntada por Zeitlin y Vanhercke (2018), no se observa en el caso español. En este país, las recomendaciones formuladas por las instituciones europeas, tal y como el análisis documental muestra, han priorizado la flexibilidad, en su vertiente salarial y numérica externa. Es cierto que el énfasis en estos objetivos decrece a partir de 2012 y, singularmente, el nivel de prescripción con relación a las reformas a emprender, pero esto puede deberse a que el Gobierno español emprendió una reforma laboral en 2012, que cumplía buena parte de las exigencias europeas. La promoción de la seguridad, por su parte, ha descansado en recomendaciones que han promovido la modernización de las PAE, la mejora de su eficacia y el incremento de usuarios. No obstante, la consecución de estos ambiciosos objetivos se ha confiado en propuestas poco concretas que, fundamentalmente, han apostado por la privatización de los Servicios Públicos de Empleo. Tampoco se han identificado recomendaciones para incrementar el nivel de protección social, sino que, más bien, se ha exhortado al Gobierno a endurecer los requisitos de búsqueda de empleo que otorgan el acceso a las prestaciones. Esta débil manifestación de la dimensión de la seguridad se debe, como nuestra hipótesis preveía, a su incompatibilidad con una política impuesta de austeridad, que

impide incrementar la inversión destinada a políticas activas y de protección social. En este marco, el Gobierno español ha complacido las exigencias europeas a través de reformas estructurales que han promovido la flexibilidad salarial y externa, y ha desarrollado reformas en la gobernanza de las PAE, que no exigen grandes dotaciones presupuestarias o, incluso, pueden servir para contener el gasto, como ocurre con la privatización parcial de los servicios de intermediación. Adicionalmente, ha endurecido los requisitos de búsqueda de empleo y ha reducido la prestación por desempleo contributivo. El corolario de este enfoque es la reducción de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo y el descenso del número de parados que recibe formación (Lope, 2016).

La refutación de la tesis de la socialización se observa, finalmente, en una evidencia empírica incontestable: el fracaso del diálogo social en la implementación del Semestre Europeo. Este fracaso se explica, en buena parte con el argumento apuntado en nuestra hipótesis de partida. La plasmación del desequilibrado enfoque de flexiguridad en las CSR ofrece pocos incentivos a los sindicatos para involucrarse en su implementación, dado que, de hecho, implica una devaluación de los elementos inherentes al diálogo “win-win” que subyacen bajo él: exige una profunda ampliación de la flexibilidad, sin aportar –apenas– concesiones en el terreno de la seguridad. En este contexto, el Gobierno tenía pocas alternativas. No obstante, la información aportada por los agentes sociales revela su escaso interés por hacerlos partícipes, quizás constreñido por el poco margen que el Procedimiento de Déficit Excesivo le otorgaba. Podría aducirse, también, que la orientación ideológica del Partido Popular, afín a las propuestas europeas, ha dificultado aún más las posibilidades del diálogo social. Para verificar este último punto, convendría explorar el papel jugado por el diálogo social a partir del 2018, en el que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), de orientación socialdemócrata, ha ocupado el gobierno.

Referencias bibliográficas

- ARAGÓN, J.; ROCHA, F.; SANTANA, A. y TORRENS, J. (2007). The commitment to be actively available for work and employment policy in Spain. En SERRANO, A. y MAGNUSSON, L. (eds.). *Reshaping Welfare State and Activation Regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang.
- BANYULS, J. y RECIO, A. (2012). Spain: the nightmare of Mediterranean neoliberalism. *A triumph of failed ideas European models of capitalism in the crisis*, 199.

- BARBIER, J. C. (2005). The European Employment Strategy: a channel for activating social protection? In J. ZEITLIN, P. POCHET y L. MAGNUSSON (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: Peter Lang: 417-446.
- BAYLOS, A. P. (2012). Crisis y Derecho del trabajo o el Derecho del trabajo en crisis: sobre la reforma laboral española en 2012. *Derecho laboral: Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*, 245: 37-56.
- BEKKER, S. (2015). *European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester*, OSE Research Paper N° 19, Brussels: European Social Observatory.
- . (2016) *Is there flexibility in the European Semester process? Exploring interactions between the EU and member states within post-crisis socio-economic governance*, SIEPS Report 2016: 1, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- . (2018). Flexicurity in the European Semester: still a relevant policy concept? *Journal of European Public Policy*, 25(2), 175-192.
- BURRONI, L. y KEUNE, M. (2010, June). Exploring the conceptual weaknesses of flexicurity: on ambiguity, complementarities, conflicts of interests and reductionism. *IIRA European Congress, Copenhagen* (Vol. 28).
- COMISIÓN EUROPEA (2007). *Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejores empleos mediante la flexibilidad y la seguridad* COM (2007)359), Brussels.
- . (2010). *Reinforcing economic policy coordination*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, The Council, The European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 250 final, Brussels.
- CONSEJO EUROPEO (2010). *Decisión del Consejo del 21 de octubre del 2010 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros*. UE 2010 (707), Bruselas.
- . (2015). *Decisión del Consejo del 5 de octubre del 2015 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros*. UE 2015 (1848), Bruselas
- COPELAND, P. y DALY, M. (2015). Social Europe: From ‘add-on’ to ‘dependence-upon’ economic integration. *Social Policy and the Euro Crisis* (pp. 140-160). Palgrave Macmillan, London.
- CSR, Country Specific Recommendations Spain, 2011. Bruselas, Consejo Europeo.
- CSR, Country Specific Recommendations Spain, 2012. Bruselas, Consejo Europeo.
- CSR, Country Specific Recommendations Spain, 2013. Bruselas, Consejo Europeo.
- CSR, Country Specific Recommendations Spain, 2014. Bruselas, Consejo Europeo.
- CSR, Country Specific Recommendations Spain, 2015. Bruselas, Consejo Europeo.
- CSR, Country Specific Recommendations Spain, 2016. Bruselas, Consejo Europeo.
- CSR, Country Specific Recommendations Spain, 2017. Bruselas, Consejo Europeo.
- DAWSON, M. (2015). The legal and political accountability structure of “post-crisis” EU economic governance, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53(5): 976-93.

- DE LA PORTE, C. y HEINS, E. (2016). A new era of European integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis. *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform* (pp. 15-41). Palgrave Macmillan, London.
- DEGRYSE, C.; JEPSEN, M. y POCHET, P. (2013). The Euro Crisis and Its Impact on National and European Social Policies (October 14, 2013). ETUI Working Paper 2013.05.
- ERNE, R. (2015). A supranational regime that nationalizes social conflict: Explaining European trade unions' difficulties in politicizing European economic governance', *Labor History*, Vol. 56, Nº 3, DOI: 10.1080/0023656X.2015.1042777.
- ETUI (2017). The Social Scoreboard revisited, ETUI aisbl, Brussels.
- EUROFOUND (2016). Role of the social partners in the European Semester, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- . (2017). Mapping varieties of industrial relations: Eurofound's analytical framework applied, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- . (2018). *Measuring varieties of industrial relations in Europe: A quantitative analysis*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. y MARTÍNEZ LUCIO, M. (2013). El discurso del despido libre en España: una reflexión sobre el papel de los mitos y los prejuicios en las políticas de empleo españolas. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32(1): 191-219.
- GLASSNER, V.; KEUNE, M. y MARGINSON, P. (2011). Collective bargaining in a time of crisis: developments in the private sector in Europe. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17(3), 303-322.
- HYMAN, R. (2008). *The state in industrial relations*. London: Sage.
- INFANTE, J. I. P. (2011). La negociación colectiva y los salarios en España: un análisis económico agregado. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29(2), 261-302.
- JEPSEN, M. y SERRANO PASCUAL, A. (2005). The European Social Model: an exercise in deconstruction. *Journal of European Social Policy*, 15(3), 231-245.
- JESSOULA, M. (2016). Killing, domesticating or feeding the snake: the implementation of the Europe 2020 anti-poverty component at the national level. *Combating Poverty in Europe-Active Inclusion in a Multi-Level and Multi-Actor Context*, 133-155.
- KEUNE, M. y JEPSEN, M. (2007). Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity.
- KEUNE, M. y POCHET, P. (2008). Flexiseguridad: utilidad, desventajas y alternativas. *Gaceta sindical: reflexión y debate*, (11), 133-152.
- KOUKIADAKI, A.; TÁVORA, I. y LUCIO, M. M. (2016). Continuity and change in joint regulation in Europe: structural reforms and collective bargaining in manufacturing. *European Journal of Industrial Relations*, 22(3), 189-203.
- LEONARDI, L.; ARTILES, A. M.; MOLINA, Ó.; CALENDÁ, D. y OTO, P. C. (2011). ¿Es exportable la flexiguridad? Un estudio comparado de Italia y España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, (2), 417-444.
- LOPE, A. (2015). Las políticas activas de empleo: el nuevo modelo de políticas activas. *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*.

- Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona.
- LOPE, A. (2016). La relegación de la formación en el nuevo modelo de políticas activas de empleo. *Anuario IET de trabajo y relaciones laborales*, 3, 56-73.
- LOPE, A. y ALÓS, R. (2013). Las políticas activas de empleo en España: deficientes políticas para malos empleos. *Sociología del Trabajo*, (77), 92-116.
- MADSEN, P. K. (2004). The Danish model of “flexicurity”: experiences and lessons, *Transfer*, Vol.10, nº 2: 187-208.
- MAILAND, M. (2008). The uneven impact of the European Employment Strategy on member states’ employment policies: a comparative analysis. *Journal of European Social Policy*, 18(4), 353-365.
- . (2010). The common European flexicurity principles: How a fragile consensus was reached. *European Journal of Industrial Relations*, 16(3), 241-257.
- MARGINSON, P. (2017). European Industrial Relations: An increasingly fractured landscape?. *Warwick Papers in Industrial Relations*, Nº 106.
- MARGINSON, P. y WELZ, C. (2015). European wage-setting mechanisms under pressure: Negotiated and unilateral change and the EU’s economic governance regime, *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 21, Nº 4, pp. 429-450.
- MEARDI, G. (2012). Peripheral convergence in the crisis? Southern and eastern European labour markets and industrial relations, conference presentation, 24th Society for the Advancement of socioeconomics (SASE) annual meeting, 28-30 June, Boston, Massachusetts, US.
- MOLINA, O. (2015). El fomento del empleo en España: incentivos a contratación y al empleo autónomo. *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona.
- PÉREZ AMORÓS, F. (2013). La contrarreforma laboral de 2012. *Anuario IET de trabajo y relaciones laborales*, 1, 21-35.
- PNR, Programa Nacional del Reformas, 2011. Gobierno de España
- PNR, Programa Nacional del Reformas, 2012. Gobierno de España
- PNR, Programa Nacional del Reformas, 2013. Gobierno de España
- PNR, Programa Nacional del Reformas, 2014. Gobierno de España
- PNR, Programa Nacional del Reformas, 2015. Gobierno de España
- PNR, Programa Nacional del Reformas, 2016. Gobierno de España
- PNR, Programa Nacional del Reformas, 2017. Gobierno de España
- PNR, Programa Nacional del Reformas, 2018. Gobierno de España
- ROCHA, F. (2014). Crisis and Austerity Policies in Spain: towards an authoritarian model of industrial relations. *The New EU Economic Governance and its Impact on the National Collective Bargaining Systems*, 175.
- ROSINICK, D. y WEISBROT, M. (2015). *Has Austerity Worked in Spain?* (Nº 2015-27). Center for Economic and Policy Research (CEPR).

- SANZ DE MIGUEL, P. (2013). El discurso de la activación dentro de la Estrategia Europea de Empleo: análisis de los marcos interpretativos. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 7(1).
- . (2016). Does the European Employment Strategy favour the convergence of activation policies? The cases of Spain and the United Kingdom. *Journal of Contemporary European Research*, 12(2): 615-633.
- SCHULTEN, T. y MÜLLER, T. (2012). A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining. *Social developments in the European Union*, 181-213.
- SCOTT, J. C. (1990). *Domination and the arts of resistance: Hidden transcripts*. Yale university press.
- STOCKHAMMER, E. y ÖZLEM, O. Rethinking wage policy in the face of the Euro crisis. Implications of the wage-led demand regime. *International Review of Applied Economics* 26.2 (2012): 191-203.
- VAN OORSCHOT, W. (2004). Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980-2000. *International Journal of Social Welfare*, 13 (1), 15-27.
- VAUGHAN-WHITEHEAD, D. y VÁZQUEZ-ÁLVAREZ, R. (2018). Curbing inequalities in Europe: The impact of industrial relations and labour policies. VAUGHAN-WHITEHEAD, D. (ed.). *Reducing inequalities in Europe: How industrial relations and labour policies can close the gap*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, pp. 1-67.
- VISSER, J. (2013). Wage bargaining institutions – from crisis to crisis, Economic Papers 488, European Commission, Brussels.
- VERDUN, A. y ZEITLIN, J. (2018). Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice.
- WILTHAGEN, T. y TROS, F. (2004). The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), 166-186.
- WOOLFSON, C. y SOMMERS, J. (2016). Austerity and the demise of social Europe: The Baltic model versus the European social model. *Globalizations*, 13(1), 78-93.
- ZEITLIN, J. y VANHERCKE, B. (2015). Economic governance in Europe 2020: socialising the European Semester against the odds?. *Social policy in the European Union: state of play*, 65-95.
- . (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 149-174.

Fecha de recepción: 11/01/2019

Fecha de aceptación: 11/03/2019