

pio autor reconoce, está atravesando actualmente una fase de crisis pero a la que espera un inmediato resurgimiento; se trata, por emplear sus propias palabras, de una sociología de las desigualdades, como una contribución específi-

camente sociológica, con un futuro académico que cabe calificar, sobre todo, de necesario.

Manuel García Docampo
Universidade da Coruña

FAJERTAG, Guiseppe; POCHET, Phillipe (eds.)
Social Pacts in Europe. New Dynamic
Bruselas: European Trade Union Institute, 2000

Durante la década de 1990 los pactos sociales han constituido un punto importante en el proceso de convergencia y europeización de las relaciones laborales. El Instituto Sindical Europeo ha dedicado dos publicaciones a esta temática, la presente que citamos arriba y una anterior titulada *Social Pacts in Europe*, publicada en 1997.

El libro se divide en tres partes. En la primera tenemos un capítulo comparativo de Janine Goetschy sobre el empleo y la seguridad social, así como otro capítulo comparativo de Anke Hassel y Bernhard Ebbinghaus que trata de explicar los vínculos entre la modernización salarial y la reforma de la política social. En la segunda parte tenemos once capítulos que informan sobre la diversidad y variedad de los pactos a nivel nacional (Serafino Negrelli, Italia; E. Arcq y P. Pochet, Bélgica; Jens Lind, Dinamarca; T. Kauppinen, Finlandia; B. Bispinck y Th. Schulten, Alemania; Ch. A. Ioannou, Grecia; R. O'Donnell y C. O'Reardon, Irlanda; A. Hemerijck, M. Van der Meer y J. Visser, Holanda; J.E. Dolvik y A. Martin, Suecia y Noruega; M.P. Campos Lima y R. Naumann, Portugal, y S. Pérez, España). Y en la tercera parte se recogen de nuevo dos artículos comparativos, uno de Andrew Martin sobre el desempleo y la política macroeconómica supeditada a la unión monetaria europea y otro artículo de Franz Traxler, que realiza un estudio comparativo sobre

la regulación salarial tomando un largo periodo de análisis, de 1970 a 1998. El libro resulta muy interesante por el esfuerzo de análisis comparado, así como por la contribución de prestigiosos expertos vinculados a distintas universidades y centros de estudios de los sindicatos europeos.

A pesar de la variedad de autores y de experiencias nacionales estudiadas, podemos adelantar la existencia de una tesis común. Esta tesis sostiene la idea de una nueva generación de pactos sociales en los noventa y en el nuevo escenario posterior a la unión monetaria europea. Este nuevo escenario supone fuertes restricciones externas que limitan la capacidad de maniobra de los actores en los sistemas de relaciones laborales. Otra argumentación interesante es la reemergencia del neocorporativismo, aunque también con características distintas las de las décadas de 1960 y 1970.

¿Neocorporativismo o americanización de las relaciones laborales?

En los distintos capítulos hay un elemento común que nos permite hablar de *europeización de las relaciones laborales*. Ese elemento común no es otro que las restricciones impuestas por los criterios de convergencia de Maastricht, por el proceso de unión monetaria y, sobre todo, por el cambio de régimen monetario. La convergencia en un mercado único y la mencionada unión monetaria han

actuado como un catalizador que ha venido precipitando los pactos sociales en diferentes países. De ahí que se vuelva a hablar de la *reemergencia del neocorporativismo* en la medida que estos pactos han tenido una importante función de apoyo a la transición hacia el nuevo escenario, así como también de legitimación del proceso de convergencia europea. Desde el punto de vista teórico, hay que subrayar el debate entre la reemergencia del neocorporativismo y la americanización de las relaciones laborales.

En este sentido resulta interesante el análisis de Serafino Negrelli sobre la experiencia y significación de los pactos en Italia, cuya función no sólo es económica, sino también simbólica para legitimar medidas políticas dirigidas al esfuerzo de convergencia. Además, este autor analiza los puntos de ruptura y continuidad que pueden tener la concertación social en los años noventa respecto a las décadas anteriores.

Por otra parte, hay que señalar que los pactos también han estado ligados al ciclo económico, con la finalidad de hacer frente a determinados imperativos externos, como la globalización económica, el aumento de la competencia internacional y los procesos de liberalización de determinados sectores. Por tanto, hoy la evidencia de la proliferación de pactos sociales y la función de los actores en el intercambio político neocorporativista, contrasta con la tesis de la tendencia hacia la *americanización de las relaciones laborales*, que se desprenden en otros estudios que han dedicado atención al nivel micro.

Los pactos sociales en los noventa: emergencia de una nueva generación de acuerdos

La tesis principal de este libro subraya que estos pactos sociales suponen hoy una cierta ruptura con los anteriores, así como la emergencia de una nueva generación de acuerdos, que comportan profundos cambios y nuevos retos. Los cambios y las

limitaciones de los márgenes de manobra para alcanzar nuevos acuerdos quedan claramente ilustrados en el memorándum del Ministerio de Asuntos Sociales de Holanda:

Owing to the loss of the exchange rate and interest rate mechanisms as adjustment tools at international level, and owing to the reduced budgetary rooms for manoeuvre resulting from the stability pact, the possibilities of absorbing (temporary) economic shock through national monetary policy have been diminished. This makes it all the more necessary for all members of the union to boost their adjustment capabilities, primarily by increasing flexibility on the labour market and wage formation, a requirement which is linked to the important duty of safeguarding the balance between flexibility and security.

Esta cita ilustra cuáles son los imperativos que supone el nuevo contexto monetario y su efecto disciplinario para las relaciones laborales. Además, alteran los fundamentos de la competitividad de los estados miembros en la Unión Europea. Por otra parte, el reto para los estados miembros, como para los propios actores del sistema de relaciones laborales, consiste en la búsqueda de nuevos caminos para conseguir los objetivos de Maastricht; al mismo tiempo que tratar de alcanzar un crecimiento económico no inflacionista y generador de empleo. En efecto, los objetivos de dichos pactos han estado centrados en el control de la inflación, en la concurrencia económica en condiciones de estabilidad, así como en un empeñado énfasis en el control del déficit público. En este sentido se puede hablar de dos escenarios diferentes, antes de la unión monetaria europea y después de la unión monetaria (tabla 1).

Los nuevos caminos por los que apuntan los pactos sociales consisten en dos

Tabla 1. Escenarios antes y después de la unión monetaria.

Antes de la unión monetaria	Después de la unión monetaria
Contingencia externa	
Desempleo, déficit presupuestario. Temática a nivel nacional Incremento salarial. Consenso moderación salarial y diagnóstico. Compartido. Unidad sindical relativa.	Reducción tipos de interés. Consolidación presupuestaria. Reducción desempleo. Costes laborales comparados a escala global incluyendo las tasas de la Seguridad Social y pensiones. Fin del consenso en la moderación salarial, división sindical.
Temática a nivel europeo	
Respeto hacia los criterios de convergencia de Maastricht.	Empleo, exclusión social y pensiones.
Motivación de los actores	
Gobierno:	
Control de los cambios en un contexto de crecimiento económico bajo.	Ganar capacidad de maniobra para lograr reducir costes laborales.
Sindicatos:	
Mantenerse como actores centrales del sistema.	Nuevo equilibrio de poder en sectores y regiones.
Empleadores:	
Conducir y gestionar en un contexto de incertidumbre.	Impulsar la descentralización.

vías, *a*) por un lado, en recomendar la descentralización (e incluso regionalización) de la negociación colectiva, y *b*) por otro lado, la introducción de reformas estructurales en la Seguridad Social y en el mercado de trabajo. Los pactos sociales actuales ocurren en un escenario muy diferente a los acuerdos alcanzados en los años sesenta y setenta, denominados «años dorados del capitalismo avanzado». En el ámbito contextual de los pactos supone pasar del marco de una economía nacional regulada a una economía globalizada y no regulada en los noventa. En los sesenta y setenta el uso del régimen monetario facilitaba la absorción de las variaciones del ciclo económico, mientras que en los noventa estos instrumentos de pilotaje económico apenas se pueden manipular, están hipotecados por la convergencia europea. En los llamados «años dorados del capitalismo», el *baby boom* prometía un relevo generacional impor-

tante para la fuerza de trabajo, mientras que en los noventa el envejecimiento de la población supone un desafío para los sistemas de seguridad social, un reto para la continuidad del sistema de pensiones. La tabla 2 resume esquemáticamente los contrastes entre los dos escenarios diferentes de los pactos.

Los contenidos de los pactos sociales

Los contenidos de los pactos han tratado de responder a los cambios económicos y sociales del entorno. De forma resumida podemos considerar tres temas de acuerdos: los salarios, la flexibilidad laboral cuantitativa y la Seguridad Social.

1) Los salarios. En este estudio comparado, los salarios ha sido una cuestión central. La disciplina del comportamiento de los salarios ha sido una cuestión muy importante en los pactos (aunque no en

Tabla 2. Principales diferencias entre los acuerdos firmados en los años sesenta y setenta y los acuerdos de los años noventa.

	Acuerdos sociales años 60 y 70	Acuerdos en los años 90
Contexto	Economía nacional regulada. <i>Baby boom.</i> Régimen monetario acomodaticio. Fordismo	Globalización. Envejecimiento población. Unión monetaria y económica. Sociedad de la información.
Mercado laboral	Pleno empleo. Regulación mercado laboral.	Desempleo. Seguridad y flexibilidad.
Política salarial	Redistribución ganancias productividad.	Restricción salarial y énfasis en la competitividad.
Protección social	Estado de bienestar en expansión.	Restricción en el Estado de bienestar.
Marco institucional de la concertación	Centralización y orientación al patemariado.	Descentralización coordinada. Orientación estatal.

Fuente: Pochet y Pternote, citado en FAGERTAG, G.; POCHET, Ph. (2000). «A New Era for Social Pacts in Europe». En FAGERTAG, G.; POCHET, Ph. (2000), op. cit., p. 13.

todos, como es el caso de España). En muchos países, el binomio tradicional que vinculaba los salarios con la productividad ha sido sustituido por un nuevo binomio: salario y competitividad. En general, podemos observar una tendencia a la caída de la participación de los salarios en el PIB (tabla 3).

Sin embargo, después de varios años de pérdida de poder adquisitivo y de disminución de la participación de los salarios en el PIB, parece evaporarse el consenso sobre la moderación salarial como mecanismo de control de la inflación y compromiso de nuevas inversiones y creación de empleo. El nuevo énfasis para controlar y limitar el crecimiento del coste salarial pasa ahora por reducir las cotizaciones a los sistemas de pensiones, lo que es preocupante a medio y largo plazo.

2) La flexibilidad laboral. La flexibilidad también ha sido una cuestión importante en los pactos sociales, aunque merece cierta cautela la afirmación de que la flexibilidad está en retroceso. Quizás la cuestión más importante haya sido el retroceso de la flexibilidad

cuantitativa (basada particularmente en la contratación temporal y otras formas de empleo atípico), porque ésta tiene efectos perversos, no sólo sobre la inseguridad e inestabilidad del empleo, sino también sobre el consumo y el propio crecimiento económico. En este sentido, se ha intentado controlar el empleo atípico y limitar el abuso de los contratos temporales en un cierto número de países como Francia, Holanda, España y Portugal.

Por otra parte, la flexibilidad aparece vinculada en los pactos al desarrollo de las directrices de empleo a nivel europeo. La flexibilidad aparece particularmente relacionada con el impulso de las políticas activas de empleo, lo que especialmente ha supuesto acuerdos para extender el trabajo a tiempo parcial destinado a la inserción laboral de determinados colectivos (mujeres y jóvenes). En este sentido, Holanda figura como un modelo notable de flexibilidad laboral basada en el trabajo a tiempo parcial.

3) La seguridad Social. Los principales objetivos que han guiado las reformas

Tabla 3. Participación de los salarios en el PIB en cinco países. En porcentajes.

	1980	1980-1990	1990	1990-1998	1998	1980-1998
Francia	76,4	-8,0	68,4	-1,6	66,8	-9,6
Alemania	74,5	-6,8	67,7	-2,7	65,0	-9,5
Italia	72,6	-0,4	72,2	-5,4	66,8	-5,8
España	78,5	-7,9	70,6	-3,7	66,9	-11,6
Reino Unido	72,2	0,7	72,9	-1,8	71,1	-1,1

Fuente: FAJERTAG; POCHE (2000), op. cit., p. 24. Por razones de espacio sólo citamos cinco países.

de la Seguridad Social son el control del gasto público, la reducción del déficit público y la reducción de costes laborales. El capítulo realizado por Hussel y Ebbinghaus profundiza en esta cuestión y argumenta que la política de reformas tiene, por un lado, un significado: *a)* se trata simplemente de *concesiones* en el intercambio, y *b)* por otro lado, tiene una finalidad particular, *reducir los costes laborales*. En este sentido, resulta elocuente e ilustrativo el pacto alcanzado en Finlandia para reducir las contribuciones sociales de los salarios más bajos, que afecta a las actividades industriales que utilizan fuerza de trabajo intensiva y que tienen una menor productividad, como informa Timo Kauppinen. Con todo, varios de los autores de este libro advierten sobre el riesgo de *dumping* social que puede suponer estas medidas destinadas a ganar competitividad internacional mediante la reducción de las cotizaciones de la Seguridad Social. Aunque dichas medidas pueden tener una cierta utilidad en el corto plazo, pero no en el largo plazo, puesto que uno de los elementos de fondo en el escenario europeo es el continuo *envejecimiento de la población y el aumento de los gastos en pensiones*.

Conclusiones

En el nuevo contexto económico denominado «post-EMU» se plantea un nuevo

equilibrio. Los diferentes análisis nacionales demuestran hasta qué punto la situación es muy variada, pero también se pone de relieve la existencia de elementos contingentes comunes, como la interdependencia de los estados miembros de la Unión Europea y el desarrollo económico supeditado a los criterios disciplinarios de Maastricht. El análisis de este estudio comparado ha consistido en examinar el impacto de las variables externas (como la unión monetaria y más ampliamente el cambio de régimen monetario) en la firma de los pactos sociales en los años noventa. La presión externa ha sido temporalmente atenuada gracias a la reducción del déficit público, así como a los bajos tipos de interés en la zona euro, al mismo tiempo que los países periféricos (Portugal, España, Irlanda y Grecia) han tenido un importante crecimiento económico, con generación de empleo.

En este nuevo contexto, varias cuestiones pueden contribuir a decantar el papel de los sindicatos en el desarrollo de sus actitudes frente a futuros pactos. Los sindicatos deben hacer frente a cuestiones como los recortes que atentan contra la Seguridad Social, o amenazas como la descentralización no coordinada de la negociación colectiva. ¿Dónde deben poner énfasis los sindicatos frente a una futura concertación social? El EMU ha venido restringiendo el crecimiento de los salarios, al mismo tiempo la participación de los salarios en el PIB ha caído a bajos niveles, lo que ha supuesto un

golpe a la equidad social. Hoy los cambios en los sistemas de seguridad social tienen como objetivo lograr la estabilidad financiera. En el llamado «sistema continental de seguridad social» los objetivos de las reformas tienen como finalidad ampliar los márgenes de maniobra para el Estado. Pero, en cualquier caso, la necesidad de obtener un amplio consenso, tanto entre el círculo político como entre los actores sociales, deviene una prioridad, como se pone de relieve en la participación de los sindicatos en la reforma en España e Italia.

Por otra parte, en los casos de Holanda e Irlanda se pone de relieve la emergencia de una agenda con nuevos temas cualitativos, como la calidad de vida y la calidad de trabajo, el debate en torno al estrés, o temas como la exclusión social por razones de sexo o etnia. En conclusión, parece que está emergiendo una nueva agenda para la negociación colectiva y nuevos

contenidos en la formulación del pacto social. Pero sus rasgos aún no son difíciles de determinar. Por un lado, es clara la limitación en el crecimiento de los salarios debido a las restricciones de la unión monetaria. Mientras que, por otro lado, los términos para un nuevo contrato social son aún difíciles de establecer, particularmente en términos de mantenimiento y respeto de los derechos de seguridad social cuando al mismo tiempo envejece la población y crece el número de pensionistas. Hoy la insuficiente coordinación entre la política salarial y la reducción de costes laborales reabre el debate en torno a los «pactos de competitividad,» que pueden comportar un riesgo de «*dumping* social».

Antonio Martín Artiles

Grupo QUIT

Universitat Autònoma de Barcelona
Departament de Sociologia

TRINIDAD REQUENA, A. (coord.)

Evaluación y calidad en las organizaciones públicas

Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2001

Este libro es una obra colectiva que afronta la evaluación y la calidad de las organizaciones públicas desde las áreas aplicadas de las ciencias políticas y sociales, donde se analizan y se evalúan los servicios públicos dirigidos a resolver los problemas sociales más importantes. Al mismo tiempo, se quiere dar a conocer y debatir los trabajos y las investigaciones que se llevan a cabo en este campo por parte de diversos organismos, instituciones y profesionales, en sectores como la educación, los servicios sociales, la universidad, la sanidad y los servicios administrativos, incluyendo en este debate la problemática y las innovaciones que traen consigo el campo de la teoría y la metodología de la disciplina de la evaluación.

El libro se estructura en cuatro bloques diferenciados, pero interrelacionados entre sí. El primero se centra en analizar la evaluación de la calidad y eficacia en el seno de la Administración pública, tanto desde el análisis teórico como desde la puesta en práctica de experiencias evaluadoras en el ámbito del espacio público. El segundo y tercer bloque descienden al plano de la evaluación en áreas concretas de la realidad social: las organizaciones educativas y los servicios y programas sociales. Por último, recoge experiencias evaluativas puestas en práctica en diversos terrenos, como son las instituciones educativas, y los programas de bienestar social, entre otros.

El primer bloque de artículos lo inicia el profesor Beltrán, que inserta su debate sobre el problema de la calidad en la