

## 4. COMENTARIO. PARA CONSEGUIR LA EQUIDAD DE LOS GÉNEROS RESPECTO AL EMPLEO SE REQUIEREN POLÍTICAS DE EMPLEO INTEGRALES

Fausto Miguélez \*

### I. IMPORTANCIA DE LA TEMÁTICA DE ESTE FORO

Las ponencias presentadas por Pilar Carrasquer, María Rosa Renzi, Janina Fernández y Martín Hopenhayn señalan temas de gran trascendencia no sólo en el debate sobre la equidad respecto al empleo entre los géneros, sino también por lo que toca a las posibilidades de una sociedad más justa con todos sus individuos, que permita una cohesión social que se base en derechos y deberes colectivamente aceptados y no en la imposición de modelos que garantizan el orden social, pero que no se fundamentan necesariamente en la aceptación por parte de los ciudadanos. Las/os autores focalizan sus análisis en cuatro grandes temas que podríamos sintetizar en: significado social e individual del trabajo hoy ante un cambio del mismo que manifiesta uno de sus ejes básicos en la flexibilidad/precariedad; grado en que se mantienen las desigualdades de acceso al empleo entre hombres y mujeres como explicación de la falta de bienestar de muchas personas; papel de las políticas de empleo para acceder a una mayor equidad y a mayor cohesión; rol que han jugado y juegan las familias en esto. El es-

cenario mayoritariamente descrito es América Latina, en su totalidad o regionalmente, y el contrapunto parece ser la Unión Europea.

Asumiendo el valor de todo lo escrito, mis comentarios pretenden, al hilo de las grandes cuestiones señaladas, centrarse en la evaluación de las políticas de empleo al uso, principalmente en la UE que puede parecer el paradigma a seguir. Mi tesis es que las políticas de empleo en curso difícilmente consiguen sus objetivos porque son parciales, y cuando se trata de políticas de empleo con objetivo de equidad aún son más parciales. Y por parciales entiendo que no se suelen integrar en las otras dos políticas que les darían garantías, recursos y continuidad: las políticas económicas y las políticas sociales.

### II. ¿UN CAMBIO PARADIGMÁTICO RELATIVO A LA CENTRALIDAD DEL TRABAJO?

Siguiendo lo que en su día había señalado Claus Offe<sup>1</sup> y más recientemente Z. Bauman<sup>2</sup>, las grandes transforma-

---

\* Catedrático de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona. Como director del Centro de estudios QUIT ha llevado a cabo numerosas investigaciones sobre trabajo, tiempo, diferencias de género, relaciones laborales, etc., con frecuencia en un contexto de comparación europea. Ha publicado varios libros en relación a sus áreas de especialización, así como numerosos artículos sobre diversos aspectos del mercado de trabajo, tanto en revistas nacionales como internacionales.

<sup>1</sup> C. Offe, *La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Madrid, Alianza, 1992.

<sup>2</sup> Z. Bauman, *Modernidad líquida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

ciones que ha tenido desde los años setenta del siglo xx, habrían provocado que el trabajo haya perdido su capacidad como elemento explicativo de la historia de la humanidad y sobre todo de la historia de las sociedades modernas. Baste recordar cómo las ideas claves de los clásicos de la sociología: Marx (creación de riqueza, explotación y conciencia), Weber (modelo de comportamiento ético), Durkheim (solidaridad y cohesión social) tienen una fuerte connotación del trabajo como eje de estructuración de la sociedad. Clases, recursos, desigualdad, poder, estatus y prestigio no se entenderían sin referirse al poder estructurador social del trabajo. Pero tampoco algunas de las pautas culturales claves en nuestra tradición cultural: trabajo y progreso, trabajo y bienestar, trabajo y consumo. Desde este punto de vista no cabe duda del papel fundamental del trabajo en la construcción de identidades sociales colectivas e individuales así como en los procesos de integración social (identificación con la sociedad en su conjunto). El trabajo ha sido uno de los ejes estructuradores de las sociedades modernas y, sin duda, un concepto clave en la explicación del cambio y la estabilidad en las mismas.

La posición de C. Offe sobre la transformación fundamental de la categoría trabajo tanto en su papel estructurador como explicativo podría ser sintetizada en estos tres aspectos:

- Trabajar afecta cada vez menos a la forma de actuación social de las personas.
- No parece evidente que el trabajo sea un nexo de unión entre quienes lo realizan, superior a otros nexos.
- Las diferencias internas entre los asalariados pueden superar los elementos de semejanza.

Y la razón de la transformación aducida por el autor podríamos resumirla diciendo que el trabajo hoy predominante, el de los servicios, no está sujeto al régimen de productividad técnico-organizacional, sino a la reflexividad (la persona pone una parte muy importante de sí misma) y por tanto es fuente de diferenciación individual y autonomía más que de estructuración colectiva.

Z. Bauman, a su vez, señala que el trabajo pierde centralidad en la integración social en la «modernidad líquida», porque se hace discontinuo y escaso. Gran parte de los debates en torno a esta cuestión y que sintetiza Hopenhayn en su ponencia, suelen ser en torno a la transformación técnico-organizacional del trabajo; evidentemente hay muchísima gente que ya no trabaja en los mismos oficios ni de la misma manera que lo hacían sus antecesores hace 50 años. Pero el tema fundamental, desde lo social y la sociología no es ese. Por otro lado, las referencias históricas al trabajo como estructurador e integrador, tanto por parte de los clásicos como de los pen-

sadores sociales, no lo eran a todos los individuos. Tenían al menos las siguientes restricciones. Por un lado, una visión etnocéntrica, al referirse a países industrializados. ¿Y sectores marginales de otros países?, ¿y países no modernos? Por otro lado, una visión androcéntrica. ¿Y las mujeres que no tienen el trabajo productivo como centro de su actividad? Finalmente, una visión mercado-céntrica. ¿Y el trabajo que no pasa por el mercado?

Dicho todo esto, que debería encuadrar en su justo término determinadas visiones históricas del trabajo, la pregunta puede seguir manteniéndose: ¿es hoy el trabajo un elemento estructurador e integrador básico? Mi hipótesis es que lo está dejando de ser para algunos para quienes lo era, no acaba de serlo para muchos para los que no lo era antes, y sigue siéndolo para muchos otros. Respecto a los primeros, tiene parte de razón Offe (sin olvidar que no siempre trabajo en servicios equivale a autonomía). En el último caso tampoco tiene razón Bauman (puesto que para ellos el trabajo no es ni discontinuo ni escaso). En cualquier caso, las potencialidades o no potencialidades individuales marcan la diferencia: hay quien puede ser autónomo por su trabajo y hay quien no lo es precisamente por su trabajo. El debate sobre la equidad entre los géneros no puede olvidar esto. Como veremos luego, no se da dicha equidad meramente porque la tasa de ocupación femenina haya subido bastante.

### III. DESIGUALDAD DE GÉNERO EN EL EMPLEO Y POLÍTICAS DE EQUIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

#### III.1. *Modelo europeo de empleo y sus limitaciones*

Desarrollo y bienestar, con cohesión social, en los países capitalistas ricos se da gracias, en buena parte, a un modelo de empleo basado en la estabilidad y en el acceso universal al mismo. Históricamente tiene lugar por la combinación de varios de estos factores:

- Fuerte crecimiento gracias a una posición privilegiada en la economía mundial.
- Innovación tecnológica que explica la eficacia y el éxito.
- Pactos sociales y paz social que garantizan crecimiento de productividad.
- Pleno empleo con normas, mínimos y regulación del Estado.
- Políticas sociales que intentan amparar a todos en el sistema, tanto cuando pierden el empleo como cuando ya no pueden trabajar o para que puedan hacerlo.

Este modelo de empleo está en la raíz de las estrategias sindicales y de las políticas de empleo de la Unión en el pasado y en el presente (tratados de Ámsterdam, y Lisboa, fallida Constitución Europea). Pero creo que tiene fuertes limitaciones o debilidades sobre las que me parece obligado reflexionar, que son las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> El supuesto pleno empleo dejaba fuera a una parte muy importante de la población: es decir, a muchas mujeres las cuales entran en el modelo sólo de la mano de sus maridos que son los titulares del derecho al empleo. Ellas realizan el trabajo doméstico o bien están en la economía sumergida para completar los ingresos familiares o bien trabajan a tiempo parcial sin posibilidades de carrera profesional con menos derechos. Cuando no trabajan en el mercado, lo hacen a nivel doméstico y contribuyen al bienestar, pero sin reconocimiento.
- 2.<sup>a</sup> Dicho pleno empleo regulado, en el grado en que se da, tiene lugar en los países llamados desarrollados pero no en otros, donde el empleo es mayoritariamente —exceptuadas algunas minorías privilegiadas— sin reglas sociales (o simplemente con las duras reglas de la oferta y la demanda). Se podría pensar que es lógico, porque estamos hablando de Europa, pero quizá en los primeros puede existir empleo con reglas sociales justamente porque es sin reglas en los segundos, algo que es facilitado por procesos de intercambio comercial no equitativo o bien por la presencia de multinacionales en aquellos países que facilitan materias primas o productos elaborados a bajos precios o por el control de aquellos mercados o por el predominio de las tecnologías externas sobre las internas.

#### IV. LA CRISIS DEL EMPLEO Y SU SIGNIFICADO

Pero desde el inicio de los años ochenta, aquel modelo europeo, aún con sus limitaciones, entra en una notable crisis que llamamos de inestabilidad del empleo, debido a la flexibilidad que padece buena parte del mismo. Algo que amenaza en poner en riesgo la cohesión social. Para ser más precisos, la crisis tiene dos caras.

En el interior de los países la cara de la crisis se llama flexibilización del empleo, que se traduce en tasas altas de paro y en empleo inestable. Allí donde se mantienen elementos de regulación, la flexibilidad adquiere formas nuevas de empleo con algunas garantías: empleo temporal, empleo a tiempo parcial. Pero, donde no hay elementos de regulación la flexibilidad se ha llamado informalidad. Esta ha crecido en toda la UE, pero mucho más en otras regiones como América Latina. Hacia el exterior la cara recibe el nombre de deslocalización (que es contar con la flexibilización más fácil que se puede realizar en otros países, bien sea trabajo informal bien empleo con menos derechos).

En ambas caras aparecen las nuevas estrategias de las empresas con mucha más fuerza que otros factores que se puedan aducir. Lo que prevalece es que las empresas quieren controlar las incertidumbres que provienen de las nuevas características de la competencia —sea nacional sea global— y dado que

no son tan controlables ni el mercado ni las tecnologías, el control se desplaza totalmente hacia la fuerza de trabajo haciendo su uso mucho más maleable.

Flexibilizar y deslocalizar quiere decir poder controlar en cada momento la cantidad y la intensidad de la fuerza de trabajo que se utilizará y las condiciones en las que se hará. Pero más allá quiere decir dirigir determinadas incertidumbres de la empresa hacia los trabajadores precarizando sus empleos.

Creo que se puede sostener que, en teoría, las empresas tienden en lo posible a optar por un mercado o una tecnología poco flexibles —es decir, una tecnología que dure el máximo tiempo posible y un mercado que se mantenga o crezca pero sin sobresaltos el máximo tiempo posible—, sencillamente porque ello significa menos costes. Y tienden a resolver las incertidumbres que necesariamente vendrán de la tecnología y del mercado —porque hay otras empresas en juego— utilizando flexiblemente el trabajo (más o menos empleo, más tiempo o menos tiempo de trabajo, con mayor rendimiento). No cabe extrañarse demasiado de que las empresas vayan hoy buscando la máxima flexibilidad del trabajo, dado que es algo que han hecho siempre, pero la regulación normativa o social eran un freno superior entre los años cincuenta a ochenta. La razón parece sencilla: si la flexibilización en el mercado o en la tecnología la realiza la empresa es ésta la que asume su coste, mientras que en la flexibilización del tra-

bajo el coste —esfuerzo, rendimiento, salario y condiciones— lo suele asumir el trabajador. Obviamente, como no es posible ni conveniente que sea flexible toda la fuerza de trabajo —dado que un núcleo estable es absolutamente necesario— los ajustes de la incertidumbre se hacen sobre una parte de la misma.

De modo que en los años ochenta, a las limitaciones que ya tenía el modelo de empleo europeo, se agrega lo que solemos llamar la precarización del empleo. Pero dado que este nuevo proceso tiene lugar en una economía más global, las nuevas características del empleo se extienden por todo el globo y allí donde tradicionalmente había menos regulaciones las nuevas características se expanden con más fuerza, en términos de informalidad, como señalan en sus ponencias Renzi y Fernández Pacheco.

#### V. SIN POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS SOCIALES ADECUADAS NO HAY POLÍTICAS DE EMPLEO ADECUADAS

La Unión Europea comienza a desarrollar la Estrategia Europea del Empleo, desde la Cumbre de Ámsterdam en 1997, que deberá hacer frente a la tradicional limitación (baja incorporación de la mujer) y a las nuevas (insuficiencia de empleo y baja calidad del mismo). Los resultados son contradictorios. Un estudio reciente sobre el empleo de

la mujer en la UE <sup>3</sup> pone de manifiesto que las mujeres han incrementado cuantitativamente sus posiciones en el mercado de trabajo, pero no cualitativamente, tal como también señala Pilar Carrasquer en su escrito. Las tasas de paro, que ahora se vuelven a incrementar, no habían bajado en media del 7% y muchos países de la Unión tenían un grave problema de inestabilidad en el trabajo.

La pregunta es si ha fracasado esta estrategia y por qué. En parte ha fracasado, pero no sólo en la UE, también en América Latina. La razón fundamental, desde mi punto de vista, es que las políticas de empleo han ido separadas de las políticas económicas y de las políticas sociales en general. Las políticas económicas se han dirigido a mantener la competitividad de las empresas, pero han dejado de lado la cuestión del empleo. Las políticas económicas han pasado en buena parte a los órganos rectores de la Unión y los países han perdido una cierta capacidad que tenían de hacerles jugar un papel a favor del empleo. Por su lado, las políticas sociales deberían facilitar que la gente se incorporara al empleo y lo hiciera en mejores condiciones. Podemos pensar al respecto en políticas de conciliación, servicios sociales, políticas familiares, políticas de cuidado de las personas, políticas de formación y un largo etcétera... Estas políticas han tendido a quedar estancadas en la Unión en los

últimos diez años a unos niveles determinados del PIB, mientras que las necesidades a las que deberían hacer frente han ido en aumento. Pero el estancamiento de las políticas sociales ha acabado recayendo también sobre las políticas de empleo que deben ser no sólo normas y disposiciones —leyes de conciliación, de autonomía, de igualdad de género y otras— sino también inversiones consistentes. Sólo por poner un ejemplo: las políticas activas representan hoy prácticamente la mitad del gasto en términos de PIB en la Unión que representaban hace diez años. Poca coherencia con el objetivo de Lisboa que no sólo aspira a crear más empleos, sino mejores empleos.

## VI. ¿ES LA FLEXISEGURIDAD EL NUEVO MODELO?

Los trabajadores y los sindicatos han luchado siempre contra la flexibilidad del trabajo, puesto que dicha flexibilidad implicaba asumir incertidumbres que podían ser dolorosas: de salario, de tiempo de trabajo, de condiciones de trabajo, de estabilidad. Con otras palabras, la certidumbre de rendimiento que al empresario le proporciona la flexibilidad del trabajo tiene como contrapartida, para el trabajador, inseguridad en sus condiciones de vida. Por tanto, las empresas y sus trabajadores se han enfrentado desde siempre en torno a la

---

<sup>3</sup> European Foundation for Working... Working Conditions in the European Union: The Gender Perspective.

cuestión de la flexibilidad del trabajo. En un momento histórico ese enfrentamiento asume una cierta regulación y con ella también se regula el grado de incertidumbre que el trabajador está dispuesto a asumir y el grado de certidumbre que el uso determinado de la fuerza de trabajo da al empresario. Es el momento de una mayor y más específica intervención del Estado y aquí tenemos la referencia al factor político del proceso productivo. Desde la tercera década del siglo xx muchos Estados de los países con fuerte industrialización han contribuido a construir relaciones estables entre capital y trabajo basadas en la búsqueda de garantías mínimas para las dos partes: para la empresa garantía de estabilidad de costos, para el trabajador garantía de estabilidad de empleo. El garante fundamental ha sido el Estado, a través de sus normas, tribunales, inspección. A cambio ha exigido a las empresas tasas e impuestos, salarios mínimos, condiciones de trabajo estándar. A los trabajadores y a sus sindicatos les ha exigido control del conflicto social y respeto, cuando éste tiene lugar, al capital invertido por la empresa. El instrumento clave de todo este entramado de acuerdos tripartitos ha sido la negociación colectiva que, cuando se refiere al ámbito de país puede recibir el nombre de concertación. Pero detrás de ambas estrategias, de las empresas y de los trabajadores y sus representantes, hay el objetivo de conseguir la máxima certidumbre posible.

## VII. MODELO EUROPEO DE FLEXISEGURIDAD

La Comisión Europea está intentando desarrollar políticas comunes de empleo desde la Cumbre de Ámsterdam (1997) y particularmente desde la de Lisboa (2000). Aunque sus objetivos principales son incrementar la tasa de actividad, particularmente de las mujeres<sup>4</sup> y reducir la tasa de paro, manteniendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se señala explícitamente la necesidad de mejorar la calidad del empleo, bajo el lema de «better jobs and not only more jobs», como he señalado más arriba.

La tesis dominante es que el empleo está empeorando, en particular para las generaciones que se acercan por primera vez al trabajo o se incorporan como inmigrantes a los mercados de trabajo europeos, pero también para muchos que en el periodo anterior tenían una mejor situación. Está sucediendo así, aunque la flexibilidad podría haber seguido otros caminos. Así el salario podría estar distribuido flexiblemente a lo largo del año sin que ello implicara disminución de la capacidad adquisitiva de las personas. El horario también podría ser diversificado en forma irregular siempre que no implicara riesgos para la salud o problemas sociales o familiares graves, o siempre y cuando tuviera compensaciones adecuadas a esos inconvenientes, no necesariamente en el

---

<sup>4</sup> La directiva de conciliación entre la vida laboral y familiar, de 1998, va en esa dirección.

terreno económico, por ejemplo, con más tiempo libre. El contrato temporal dejaría de ser precario si a su finalización no se diese la amenaza del paro o el cambio hacia otro empleo que no interesa o no tiene nada que ver con la propia profesión. El trabajo a tiempo parcial sería una buena solución en determinadas circunstancias de la vida si fuera voluntario y tuviera condiciones aceptables. Las razones del empeoramiento las hemos relacionado con la flexibilidad y las estrategias empresariales para desarrollarla en un contexto de elevado desempleo, estrategias que han sido corregidas en parte según los modelos de relaciones laborales existentes en cada país.

Teóricamente hay posibilidades de modular la flexibilidad a través de políticas que pongan el acento en la seguridad. Tampoco cabe olvidar que muchas personas prefieren tener hoy empleos no estándar. Por ejemplo, un empleo a tiempo parcial durante un cierto tiempo o toda la vida con el fin de conciliar el trabajo con otras aspiraciones. Quizá un empleo temporal para poder con más facilidad cambiar a otro mejor, cuando convenga. En el fondo, para ser eficiente la flexibilidad debería basarse sobre la seguridad individual (Supiot, 2001<sup>5</sup>). Por tanto, la estabilidad y la seguridad no necesariamente deben ser interpretadas en términos de «puesto fijo en la

misma empresa para toda la vida». Todos estos factores han conducido a una nueva formulación teórica que busca articular la necesaria flexibilidad que exige la nueva competitividad, la libertad de las personas para escoger y el mantenimiento del modelo social europeo que garantice la cohesión social. Recibe el nombre de «flexicurity». La seguridad en este caso debería implicar salario adecuado y buenas condiciones, posibilidad de progresar en el mercado de trabajo, estar protegido contra abusos como el despido y otros, mantener siempre los derechos sociales básicos en el trabajo y en el postrabajo. Para ello se debería basar en obtener, mantener y desarrollar las competencias de la gente a lo largo de sus vidas.

En las políticas de *flexicurity* se han interesado los gobiernos, con mayor o menor intensidad sea regulatoria que de recursos (políticas activas). Pero han sido los sindicatos quienes más han propiciado la nueva regulación: en el empleo *part-time*<sup>6</sup>, buscando mejores condiciones para el empleo temporal, luchando contra el empleo sumergido. Menores son las implicaciones de los empresarios, excepto cuando se ha tratado de distribuir los recursos de las políticas activas.

Un balance de las prácticas que en los diversos países se están realizando con

---

<sup>5</sup> *Beyond Employment Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford, Oxford Univ. Press.

<sup>6</sup> Directiva 97/81 de 18 de diciembre de 1997 sobre acuerdo marco relativo al *part-time work*.



el objetivo de mantener flexibilidad y seguridad es ofrecido por el Informe Wim Kok (European Commission, 2004<sup>7</sup>). Se entiende que en la flexicurity el Estado debe seguir jugando un papel fundamental —como lo ha jugado tradicionalmente en el modelo social europeo— al definir las formas de flexibilidad que garanticen una seguridad básica. Con otras palabras, la *flexicurity* no renuncia a la regulación, sino que la modula teniendo en cuenta la flexibilidad.

¿Está funcionando este modelo? Puede darse en países con flexibilidad controlada como los Países Bajos y los Nórdicos y donde el Estado puede dedicar todavía importantes recursos a políticas de seguridad y a políticas de empleo sólidas.

En países con flexibilidad incontrolada, como los del Sur y los nuevos incorporados, la *flexicurity* parece tener escaso desarrollo. En este caso, la temporalidad se distingue por ser obligada y tener escasa vinculación con el puesto de trabajo, como manifiesta la alta rotación del trabajador entre puestos de trabajo, empresas y sectores, con una proporción muy alta de los empleos que tienen una duración inferior a un mes. Tal como señala el Informe Wim Kok (p. 35) Grecia, Italia, Portugal y España son invitados a suprimir los obstáculos al trabajo a tiempo parcial. Tales obstáculos

son exactamente la inestabilidad-inseguridad: temporalidad, contratación por pocas horas que luego pueden ser alargadas con horas extras, menos derechos que otros trabajadores, mal pagados y descualificados. Las escasas medidas de estabilidad que recogen los convenios de sector casi no tienen ninguna incidencia en la agricultura, la construcción, la hostelería, el comercio y otros servicios personales que son los grandes sectores en los que se ha creado la mayoría del empleo en los últimos años. Ejemplo de este escaso relieve lo tenemos en la conciliación de la vida laboral y familiar (Quit<sup>8</sup>). Un último ámbito a considerar es el *self-employment* y el empleo sumergido que tienen profundas conexiones entre sí a través de fórmulas como el trabajo a domicilio, los asalariados que trabajan como «falsos autónomos» —con contrato administrativo— para las empresas, el telework, etc. Los escasos intentos de introducir una cierta regulación en ese ámbito han chocado con la propia indefinición de los actores.

#### VIII. COHESIÓN SOCIAL ES UNA COSA Y ORDEN SOCIAL ES OTRA

Dos han sido los factores que tradicionalmente se han relacionado con la cohesión social: el trabajo y la familia. El

<sup>7</sup> *L'emploi, l'emploi, l'emploi*, noviembre, 2003, Bruselas.

<sup>8</sup> «La conciliación entre la vida laboral y familiar». Monográfico que aparecerá en 2007 en la revista española *Papers*, Universidad Autónoma de Barcelona.

trabajo y las políticas sociales garantizaban cohesión social de individuos y familias. Si fallaban las políticas sociales, podía darse dicha cohesión si en las familias había trabajo adecuado y suficiente. La crisis del empleo ha debilitado el trabajo en las familias y al tiempo ha dificultado las inversiones en las políticas sociales. La debilidad del empleo, por tanto, se ha revelado como una amenaza a la cohesión social. Así lo han visto los políticos de la Unión y de muchos países que, como objetivo, se plantean reconstruir oportunidades de empleo con el fin de garantizar la cohesión social. Al menos desde el Tratado de Maastricht, la cohesión económica y social se ha convertido para las autoridades de la Unión Europea en uno de los objetivos políticos más relevantes, en el contexto de una necesaria recuperación de la crisis del empleo. No plantearse ese horizonte de cohesión, responsable en parte del tipo de progreso que se ha dado en Europa, sería un gran error político. Pero plantear la cohesión indisolublemente vinculada al empleo también puede ser, en el contexto actual, apostar básicamente por la acción individual y por las funciones del mercado. Otra cosa es si los actores políticos y sociales de la Unión serán capaces de convertir en políticas relevantes el objetivo de la creación de empleo en condiciones aceptables, y si realmente esas políticas serán eficaces, es decir, si lograrán que la política condicione al mercado. Aquí es donde se verá el papel que se atribuye al empleo.

Dicho de otra manera, mi hipótesis no es que la cohesión social sea la consecuencia directa del pleno empleo. Es mucho más complejo. En la mayoría de los países que hoy componen la Unión, la cohesión social pudo ser lograda como resultado de una base sólida del bienestar individual y de las políticas sociales, y esa base tenía como eje la existencia de pleno empleo y de reglas sociales sobre determinadas características del mismo: empleo estable, negociación de sus condiciones, mejora continuada de las mismas, garantías de estabilidad en el postrabajo. Pero también sobre políticas sociales y económicas adecuadas, vuelvo a insistir.

Subrayo que en la mayoría de los países, porque en varios de ellos —España, Grecia, Portugal— podía haber pleno empleo o no, según tengamos o no en cuenta las fuertes emigraciones, pero al no existir libertades democráticas el empleo tenía unas características (actores sociales, tipo de relaciones, tipo de normas) que impedían no sólo hablar de cohesión social, sino hasta de políticas de bienestar, aunque hubiese, hacia el final de las dictaduras, algunas medidas muy paternalistas y aleatorias en esa dirección.

Se presupone una fuerte vinculación entre norma social del empleo dominante y cohesión social, pero por la vía señalada. Esta última se habría fortalecido a lo largo de décadas gracias a la estabilidad del empleo en las sociedades del bienestar. Pero podría estar ahora en peligro

por la crisis del empleo. Por ello, para la Unión el fortalecimiento de la cohesión económica y social pasa por facilitar el acceso al empleo, o a un empleo estable, a aquellos que no lo tienen o lo tienen inestable.

Pero ¿qué entender por cohesión social y por qué el empleo puede jugar en la misma un papel clave? Antes que nada, conviene clarificar lo que debemos entender por otros conceptos que reflejan elementos tradicionalmente estructurantes del entramado social y, por tanto, de otros conceptos válidos en los esquemas interpretativos de la misma. Vamos primero a señalar lo que no es cohesión social, para luego intentar precisar un poco más lo que podemos entender por ese concepto.

La cohesión social no es sinónimo de igualdad, sino que convive con mayor o menor desigualdad hasta un cierto grado. Es decir, la existencia de niveles de recursos desiguales no permiten afirmar sencillamente que se trate de una sociedad carente de cohesión. Pero unos niveles de desigualdad muy relevantes y quizá crecientes, o formas de desigualdad que se piensen como no legítimas, difícilmente van a mantener una sociedad cohesionada a largo plazo, puesto que eso implicaría la aceptación, por ciertos colectivos, de mecanismos o estructuras que les excluyen.

Así mismo, la cohesión social no significa ausencia de conflicto, sino que convive con él, hasta un cierto grado. El con-

flicto supone el contraste de intereses y la actuación —es decir, articulación de medios— para hacer valer unos intereses frente a otros. Cuando cohesión social y conflicto conviven se trata de un «conflicto ordenado», es decir, sujeto a normas que son las que indican los medios, la intensidad y el momento del conflicto. Si el conflicto alcanza cierta intensidad y tiene lugar al margen de toda regla social establecida y aceptada, no podríamos seguir hablando de sociedad cohesionada. El ejemplo más claro lo tenemos en una guerra civil, pero puede haber otros momentos como enfrentamientos étnicos, religiosos o de otro tipo, hasta laborales si son de mucha gravedad.

La cohesión social hace referencia a inclusión frente a exclusión, como se señala en alguna de las ponencias comentadas. Es decir, a tener oportunidades para progresar, a poder participar en decisiones que condicionan las formas organizativas y relacionales de la sociedad. Esa inclusión pone el acento sobre ciertas normas y ciertos valores como configuradores del marco de instituciones y prácticas que a las personas permitirán progresar y mejorar, sea que actúen individualmente sea que lo hagan colectivamente.

Por ello, no es lo mismo cohesión social y orden social. El primer concepto hace referencia a aceptación por parte de una gran mayoría de los ciudadanos de ciertas «reglas de juego», que son las normas y valores en las áreas básicas de la

convivencia y de la vida cotidiana. Visto desde otro ángulo, es una legitimación de las formas sociales predominantes. Esta aceptación permite expresar discrepancias sobre normas y valores, basadas en diferencias en intereses o en la comprensión de dichas normas y valores. Por tanto, admite la posibilidad de cambiar dichas normas y de que ciertos valores se vayan imponiendo en sustitución de otros. El orden social, por el contrario, hace referencia a un funcionamiento ordenado de hecho de la sociedad. Es un funcionamiento que puede ser resultado del consenso pero también de la imposición. Vistas así las cosas, la cohesión social es un concepto histórico y relativo. Puede existir o no y es fruto de circunstancias históricas. Su mayor o menor solidez dependerá de la mayor o menor acep-

tación de normas y valores sociales comunes.

El empleo —en las formas que ha adquirido en las últimas décadas en las sociedades desarrolladas— juega en la cohesión social un papel clave por diversas razones. Tener ingresos estables provenientes, directa o indirectamente (pensiones y jubilaciones) del trabajo y mejorar paulatinamente las condiciones del mismo inclina a las personas a la aceptación de determinados valores que son vistos como la garantía de aquellos objetivos. Conseguir objetivos que ayuden a consolidar ciertas garantías laborales y económicas lleva a las organizaciones colectivas y a los grupos de interés a asumir las normas de una sociedad cuyas reglas de juego contribuyen a configurar.