

LA INTERVENCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REGULACIÓN DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE EDAD¹¹⁷

Helena Ysàs

Universitat Autònoma de Barcelona, Spain

Resumen:

En los últimos años han surgido con fuerza asociaciones para la defensa de los intereses de los desempleados mayores. Dichas organizaciones, que hasta ahora han actuado esencialmente a nivel local, pero que empiezan a organizarse a nivel supramunicipal, aspiran con frecuencia a participar en foros donde se discuten y acuerdan políticas de empleo que inciden sobre el colectivo. Esta nueva realidad se enmarca conceptualmente en la noción de diálogo civil –a su vez manifestación de la democracia participativa-, que encuentra su mayor desarrollo en el ámbito de la Unión Europea y que en España, desde el punto de vista de su reconocimiento institucional, se ha circunscrito hasta el momento al ámbito de las organizaciones del sector de la discapacidad. Esta comunicación aborda el estudio de las asociaciones de parados mayores –su aparición y su actividad- enmarcando sus aspiraciones en el ámbito de la participación en la definición de políticas públicas en la elaboración doctrinal del concepto de diálogo civil y su relación con el mucho más extendido diálogo social, apuntando interrelaciones, paralelismos y diferencias entre ellos.

Palabras clave: Diálogo civil, diálogo social, trabajadores de edad.

Abstract:

In recent years associations for the defense of the interests of the older unemployed have been created. These organizations, which so far have mainly acted locally, but who begin to organize at supra-municipal levels, often aspire to join forums where employment policies that affect that group of people are discussed and agreed. This new reality falls conceptually into the notion of civil dialogue -in turn a manifestation of participative democracy-, which finds its greatest development

¹¹⁷ Este artículo constituye un resultado del Proyecto de Investigación “El impacto de la normativa en el empleo de los trabajadores de edad. Evaluación y propuestas de mejora”(DER 2013-41638R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

in the European Union. In Spain, from the point of view of its institutional recognition, civil dialogue has been so far confined to the field of organizations in the disability sector. This paper deals with the study of the associations of older unemployed -their appearance and their activity-, situating their objectives in the field of participation in defining public policies in the framework of the doctrinal development of the concept of civil dialogue and its relationship with the much more widespread social dialogue. Relationships, parallels and differences between them are pointed out.

Key words:Civil dialogue, social dialogue, older workers.

1. INTRODUCCIÓN. EL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MAYORES: CONTRIBUCIONES DEL DIÁLOGO SOCIAL

La problemática asociada a la pérdida del empleo de los trabajadores que han superado una barrera de edad difícil de precisar -pero generalmente fijada entre los 45 y los 55 años- en que son percibidos como “mayores” y las grandes dificultades que afrontan para reincorporarse al mercado de trabajo no han sido objeto durante muchos años de una significativa atención por parte de los interlocutores sociales. Si los acuerdos alcanzados en las últimas décadas fruto del diálogo social se someten a escrutinio, se observa una significativa escasez de referencias al empleo de dicho colectivo¹¹⁸.

La crisis económica desencadenada a partir de 2008 tiene, como es sabido, efectos devastadores en el empleo. Ello provoca, por una parte, que haya muchos más desempleados mayores y, en consecuencia, una mayor visibilización social de la problemática. A la vez, la falta de creación de empleo condena a quienes han perdido el que tenían a un desempleo de larga duración con escasas perspectivas de solución y a una dramática degradación de sus condiciones de vida y las de sus familias como consecuencia del progresivo agotamiento de las prestaciones contributivas e incluso no contributivas de desempleo. En definitiva, se produce una evidente agudización de un problema preexistente pero no resuelto: el abandono prematuro del mercado de trabajo -en gran parte, en realidad, la expulsión del mismo- combinada con una evidente falta de oportunidades de reincorporación. Y ello en paralelo a una marcada ausencia de mecanismos de adaptación de las condiciones de trabajo a las necesidades de los trabajadores de mayor edad, lo que agrava los fenómenos de abandono/expulsión.

En el marco de esta realidad aparece en 2011 la Estrategia Global de Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (denominada Estrategia 55 y +)¹¹⁹. En este caso, la intervención de los interlocutores sociales sí resulta decisiva, por cuanto la Estrategia encuentra su origen en el Acuerdo de Políticas Activas de Empleo y otras materias de índole laboral, que forma parte del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones,

¹¹⁸En la Declaración para el Diálogo Social 2004, suscrita el 8 de julio por el Gobierno, los sindicatos CCOO y UGT y las asociaciones empresariales CEOE y CEPYME, se hace una referencia genérica al favorecimiento del empleo de los trabajadores de edad avanzada, pero dicha cuestión no se trata directamente en ninguno de los más de 20 acuerdos alcanzados en el período 2004-2008. En el caso de la Declaración para el diálogo social de 2008, titulada Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, de 29 de julio de 2008 e igualmente firmada por el Gobierno y los sindicatos y asociaciones empresariales más representativos, que se suscribe en un contexto económico radicalmente distinto y fija como objetivo primordial el empleo -y se concreta en la permanencia de los trabajadores en el mercado de trabajo, el rápido retorno de los que hubieran sido expulsados y la adecuada protección social de quienes hayan perdido su empleo-, no se prevén medidas específicas para los trabajadores de edad.

¹¹⁹Resolución de 14 de noviembre de 2011 de la Secretaría de Estado de Empleo por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011.

firmado el 2 de febrero de 2011 por los sindicatos CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. En el texto del Acuerdo se afirma que *“Para mejorar la situación del empleo de los trabajadores con más edad, resulta necesario adoptar una visión más integral de las políticas públicas a desarrollar que, junto a los incentivos económicos hasta ahora utilizados, integre los valores positivos que presenta el mantenimiento de estos trabajadores en la empresa”*. Los firmantes piden al Gobierno que elabore, previa consulta y negociación con los interlocutores sociales, una Estrategia global de empleo de los trabajadores de más edad. Dicha Estrategia debía incluir, en opinión de los agentes sociales, medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo, con los objetivos de favorecer el mantenimiento de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo y promover la reincorporación de quienes pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral.

La Estrategia fija cuatro objetivos básicos para el período 2012-2014: en primer lugar, elevar la tasa de empleo y reducir el desempleo de los trabajadores mayores de 55 años; en segundo lugar, favorecer el mantenimiento del empleo de los trabajadores mayores de 55 años para contribuir a la prolongación de la vida laboral y a la consecución de carreras de cotización a la Seguridad Social más largas; en tercer lugar, mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores mayores de 55 años, con particular atención a la mejora de su seguridad y salud en el trabajo; y, finalmente, promover la reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores de más edad que pierden su empleo, asegurando una adecuada protección social durante la situación de desempleo.

La Estrategía proponía una batería de medidas, algunas de ellas de notable interés. Sin embargo, el cambio de Gobierno que tuvo lugar apenas un mes después de su aprobación tuvo por efecto que ésta quedara relegada en las prioridades del nuevo Ejecutivo y no se tomara iniciativa alguna para ejecutarla. A su vez, los firmantes del Acuerdo que dio lugar a la aprobación de la Estrategia no defendieron de forma significativa la necesidad de despliegue de las medidas que en la misma se apuntaban.

2. EL ASOCIACIONISMO DE DESEMPLEADOS MAYORES: SURGIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN

La atención prestada por los sindicatos a las problemáticas específicas de los trabajadores de edad es percibida con frecuencia por los interesados como claramente insuficiente. Esta percepción, bastante generalizada, compone la base para el surgimiento de colectivos de personas desempleadas mayores con la voluntad de organizarse colectivamente para la defensa de sus intereses.

En este sentido, en los últimos años se han creado un número importante de asociaciones de desempleados mayores. Se trata de asociaciones de carácter local, aunque algunas han iniciado ya el camino para agruparse en forma de federaciones.

Fue pionera en su creación y actividad la Asociación de Parados Mayores Activos de Santa Coloma de Gramenet (Barcelona), que apareció en los primeros meses de 2011 y ya desde el inicio se fijó como objetivo, además de la búsqueda activa de empleo para las personas del colectivo, el asesoramiento a sus asociados en la redacción de currículums o la realización de talleres de orientación y capacitación profesional, el establecer un diálogo con la administración local a efectos de hacer llegar sus reivindicaciones e intentar influir en las políticas de empleo definidas y ejecutadas a nivel municipal. La asociación, que ha mantenido contacto regular con los grupos políticos municipales de forma sostenida en el tiempo, ha logrado recientemente uno de sus principales objetivos, consistente en incorporarse al consejo de administración de la empresa pública Grameimpuls, que tiene por objetivo la promoción del empleo y de la actividad empresarial en la ciudad¹²⁰, lo que supone sin duda un salto cualitativo muy importante en la actividad de la asociación y un logro pionero para una asociación de estas características.

En algunos casos, esta finalidad de transmitir las reivindicaciones y el sentir del colectivo a los responsables políticos y técnicos y de intentar influir en las políticas de empleo a nivel municipal queda claramente explicitado entre los objetivos del colectivo: es el caso de la Asociación de Parados en Activo de Badia del Vallès, que declara entre sus objetivos establecer relaciones con las instituciones. También la Asociación de Mayores Parados por el Empleo de Baleares (AMPEB) declara tener como objetivo la participación en consejos, mesas y foros de trabajo de las Administraciones Públicas donde se debatan cuestiones de interés para la asociación, presentar propuestas a los poderes públicos¹²¹ y proponer reformas legislativas¹²². Asimismo, la Asociación Plataforma por el Empleo la Isla se constituyó en asociación para *“conseguir la legitimidad que desde las instituciones se les está exigiendo para formar parte de determinados organismos”*¹²³ como la Mesa local por el Empleo, formada por los partidos políticos con representación en el Ayuntamiento, los sindicatos UGT y CCOO, representantes de los empresarios, la cámara de comercio, algunas empresas y la asociación local de vecinos. Dicha asociación, además, ha mantenido encuentros con sindicatos, partidos políticos a nivel local y autonómico, parlamentarios y el alcalde del municipio. Otra asociación que incluye entre sus fines el establecimiento de contactos con las administraciones públicas y partidos políticos es la Asociación Siempre Activ@s

¹²⁰ En concreto, ofrece servicios en actividades de orientación laboral, formación ocupacional, bolsa de trabajo, asesoramiento para el autoempleo y vivero de empresas.

¹²¹ En la página web de la asociación se relatan encuentros con representantes de partidos políticos, del Gobierno de las Islas Baleares, con la dirección de PalmaActiva y de asociaciones empresariales. www.ampebbaleares.wordpress.com (fecha de consulta 15/10/2015).

¹²² Ejemplo de ello es la propuesta de modificación de la Ley General de Seguridad Social para que las personas desempleadas mayores de 61 años puedan prejubilarse sin costes añadidos a la contribución que ya han hecho a lo largo de su vida laboral, especialmente en el caso de personas que lleven 2 años o más en situación legal de desempleo y que hayan cotizado el tiempo suficiente para acceder a una pensión del 100% de su base reguladora.

¹²³ www.plataformaporeempleolaisla.blogspot.com (fecha de consulta 15/10/2015).

Albacete, entre cuyas actividades se cuentan reuniones con partidos políticos a nivel local, así como con la concejalía de empleo del Ayuntamiento con el fin de trasladar propuestas y reivindicaciones. En concreto, dentro de la asociación se constituyó un grupo de trabajo con la finalidad de mantener contacto con distintas áreas de las administraciones locales con el fin de *“hacernos ver y oír para luchar por nuestros derechos, reivindicar y favorecer políticas que ayuden en la búsqueda de empleo”*, así como solicitar información y solicitar estar presente y participar en todos los ámbitos donde se tomen decisiones que afecten al colectivo¹²⁴. Asimismo se fijan como objetivo el encuentro con sindicatos y otras asociaciones para la defensa y promoción de los intereses del colectivo.

En otras ocasiones, la definición de objetivos no es tan explícita pero sin embargo la interlocución con las Administraciones Públicas y los representantes políticos es una actividad que se pretende llevar a cabo de forma clara. Éste es el caso de ASSAT 50, Associació d’Aturats Majors de 45 anys de l’Hospitalet, fundada a inicios de 2013 y entre cuyos fines no se explicita la participación en foros donde se discuta sobre políticas de empleo¹²⁵. Sin embargo, desde la propia asociación se afirma que entre las actividades que llevan a cabo está la de colaborar, solicitar apoyo a entidades y organismos oficiales y presentar propuestas a los partidos políticos para conseguir reformas que mejoren las condiciones del colectivo¹²⁶. En este sentido, en su página web se relatan reuniones con partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, así como otros hechos destacables como la invitación del Ayuntamiento de la localidad a participar en el pacto local por el empleo; la invitación junto con otras asociaciones por parte de la Consejería de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya a participar en mesas de trabajo organizadas por la Consejería junto con empresarios y sindicatos; o la adopción por parte del pleno del Ayuntamiento de L’Hospitalet a petición de la asociación de una moción solicitando al Gobierno de la Generalitat la puesta en marcha de un plan de rescate para las personas desempleadas de larga duración mayores de 50 años. También el Colectivo de Parados del Baix Penedès elaboró propuestas para la generación de puestos de trabajo presentadas a los Ayuntamientos de distintos municipios de la comarca.

La asociación de l’Hospitalet, junto a la anteriormente mencionada de Sta. Coloma de Gramenet y otras (Badia del Vallès, Olot y Terrassa) fundaron a finales de 2013 el Colectivo de Desempleados Mayores de 45 años (CODEMA 45), con el objetivo de aglutinar las asociaciones de desempleados

¹²⁴ www.siempreactivosalbacete.wordpress.com (fecha de consulta 15/10/2015).

¹²⁵ Los fines de la asociación son: la búsqueda activa de empleo para parados mayores de 45 años; ayudar a los parados mayores de 45 años a reinsertarse en el mercado laboral; ser punto de encuentro de los parados mayores de 45 años de l’Hospitalet; asesorar e informar sobre las gestiones iniciales de la situación de desempleo, finalidades para las que se realizan las actividades siguientes: visitar empresas y solicitar empleo para mayores de 45 años, crear una bolsa activa de empleo para parados mayores de 45 años; solicitar apoyo y ayudas a entidades y organismos oficiales; dar a conocer la asociación en los diferentes medios de comunicación y orientar a los parados mayores de 45 años en la búsqueda de empleo.

¹²⁶ www.assat50.blogspot.com (fecha de consulta 15/10/2015).

mayores de 45 años para una mejor defensa de los intereses de dicho colectivo, representarlos ante los poderes públicos y canalizar las reivindicaciones y las propuestas concretas del colectivo. Más concretamente, entre sus fines se incluye la participación en consejos, mesas y foros de trabajo de administraciones públicas, privadas y otras entidades, donde se debatan las cuestiones que afecten a los desempleados mayores de 45 años, así como coordinar, representar, defender y presentar propuestas unitarias ante los poderes públicos a nivel local, pero también estatal y autonómico, y proponer reformas legislativas y reglamentarias en relación al empleo de los mayores de 45 años, la jubilación y otras cuestiones de interés para el colectivo.

Otras asociaciones integrantes de dicho colectivo también desarrollan en la práctica funciones participativas en el ámbito local. Es el caso de ADAG 40 (Asociación de Desempleados Activos Garrotxa 40), que se sienta junto al Ayuntamiento de Olot, sindicatos y empresas, en la Mesa Técnica de Empleo de Olot, donde se dirimen las políticas de empleo y las propuestas de los participantes, algunas de las cuales acaban materializándose.

Es también el caso de la Coordinadora de Asambleas y Colectivos de Trabajadores Desempleados de Catalunya¹²⁷, que a inicios de 2014 mantuvo un encuentro con el Presidente de la Generalitat.

Del relato anterior se deduce con claridad la irrupción –en la mayoría de casos entre los años 2011 y 2013- de un gran número de asociaciones que pretenden, más allá de constituir un punto de encuentro donde los desempleados de mayor edad puedan ofrecerse apoyo y ayuda mutua, articular una representación de intereses del colectivo. Para ello actúan ante las Administraciones Públicas y los representantes políticos con el fin de defender sus intereses, centrados en la creación de empleo de la que se pueda beneficiar el colectivo y la protección social. Dicho ámbito de actuación queda generalmente acotado a nivel municipal, pero se observan iniciativas de agrupamiento de asociaciones para ir más allá de dicho ámbito. Se detecta además que, más allá de ocasionales reuniones con representantes políticos municipales, parlamentarios, o responsables de los servicios de empleo, algunas asociaciones han logrado ser incorporadas junto a otros actores entre los que se cuentan los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativos, en mesas locales de empleo e incluso en un caso concreto en el consejo de administración de una empresa pública que actúa como centro de formación y agencia de colocación. Se impone pues una reflexión sobre el papel que dichas asociaciones puedan tener en distintos foros donde hasta fecha reciente la representación de los trabajadores corría de forma exclusiva a cargo de los sindicatos representativos, y su eventual encaje en las coordinadas fijadas normativamente para el desarrollo de determinadas funciones participativas.

¹²⁷ Formada por las asambleas de Barcelona, Marina-Zona Franca, Badalona, Badia del Vallès, Esplugues de Llobregat, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Rubí, St. Andreu de la Barca, St. Vicenç dels Horts y Sta. Coloma de Gramenet.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE DESEMPLEADOS MAYORES COMO FORMA DE DIÁLOGO CIVIL

Si bien el diálogo social carece de definición normativa, sus contornos no han ido tradicionalmente más allá de la participación de sindicatos, organizaciones empresariales y, eventualmente, en sus formas tripartitas, el gobierno, lo que dejaría en principio poco margen para la inclusión de las asociaciones de desempleados mayores. En cambio, dichas asociaciones se insertan sin lugar a dudas en la trama de la sociedad civil organizada, entendida como el conjunto de actores intermediarios entre los ciudadanos y las autoridades públicas, entre los que se cuentan las ONGs, movimientos sociales o los grupos de interés. Es pertinente pues abordar la posibilidad de entender dichas asociaciones como sujetos del diálogo civil. Para ello es necesario clarificar previamente algunos conceptos, como los de sociedad civil organizada, democracia participativa y el propio de diálogo civil.

3.1 Sociedad civil organizada, democracia participativa y diálogo civil

Las principales características de las organizaciones de la sociedad civil pueden resumirse como sigue (Eurostep, 2002):

- se crean voluntariamente por parte de ciudadanos que aspiran a promover sus preocupaciones, valores o identidades
- se organizan alrededor de la promoción de una determinada temática o de los intereses de un determinado segmento social
- son independientes del Estado
- no tienen ánimo de lucro

Los anteriores rasgos se ajustan a la perfección a la realidad de las asociaciones de desempleados mayores, que como se ha reiterado tienen por finalidad poner sobre la mesa de la sociedad en general y de las Administraciones Públicas y de las empresas en particular, la difícil situación en que se encuentran las personas que pierden su empleo a partir de una edad en torno a los 45 o 50 años.

Por otra parte, en los últimos años hemos asistido a la emergencia en distintos ámbitos de algunos fenómenos encuadrables en los conceptos de democracia participativa y diálogo civil, en gran parte como consecuencia de una creciente percepción entre algunos sectores sociales de la insuficiencia de la democracia representativa para trasladar a los distintos sujetos que participan en la toma de decisiones los puntos de vista de la ciudadanía.

A pesar de no existir una definición consensuada del concepto “democracia participativa”, sí pueden destacarse algunas características comúnmente aceptadas del mismo (Fazi y Smith, 2006):

- sus principales actores son ciudadanos individuales y organizaciones de la sociedad civil
- la democracia participativa quiere extender el concepto de ciudadanía más allá de la esfera política convencional
- se basa en el principio de rendición de cuentas permanente de quienes elaboran las políticas públicas
- reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública a través de canales alternativos, para superar las limitaciones de la democracia representativa
- permite a los ciudadanos asumir de forma directa responsabilidades en la vida pública
- es un medio para que las mujeres y los ciudadanos pertenecientes a minorías hagan oír su voz en el debate público
- cubre algunas prácticas de democracia directa a la vez que da espacio al papel de las organizaciones de la sociedad civil como importantes medidores en múltiples debates
- se basa en los principios de integración y empoderamiento de la sociedad civil.

Del mismo modo, tampoco existe una definición académicamente consensuada del concepto de “diálogo civil”, a pesar de ser desde hace ya algunos años una realidad en expansión, con un papel cada vez más destacado en algunos ámbitos, muy señaladamente a nivel de la Unión Europea y que, como se verá, normativa española de carácter sectorial sí incluye una definición de lo que deba entenderse por “principio de diálogo civil”.

Con carácter general, puede caracterizarse el diálogo civil como aquellas prácticas que incluyen (Fazi y Smith, 2006):

- una interacción entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que va más allá de la información y consulta, basada en el reconocimiento mutuo y la respuesta a las demandas formuladas, y como consecuencia demanda un especial esfuerzo argumentativo por parte de los ciudadanos y un compromiso institucional de reciprocidad (Cuesta, 2010)
- se puede configurar en distintos grados de formalización y de intensidad de participación

- tiene lugar a lo largo de todo el proceso de elaboración de políticas públicas, lo que incluye la fijación en la agenda política del tratamiento de determinadas cuestiones, la definición de las políticas y la implementación y evaluación de las mismas

En general puede afirmarse que el desarrollo del diálogo civil ha conllevado la aparición de algunos retos específicos, como son el necesario cambio de la cultura de las instituciones para que se impliquen en un diálogo real, las dificultades para establecer y diseñar una nueva estructura participativa o las cuestiones vinculadas a la legitimidad, transparencia y representatividad como elementos connaturales a una profundización de la actividad participativa.

3.2 El diálogo civil en España

En España, el concepto de diálogo civil ha estado hasta el momento estrechamente ligado al sector de la discapacidad. De hecho, prácticamente no existe literatura sobre la materia que no se relacione directamente con las políticas desarrolladas en este ámbito.

Y es que es precisamente en el ámbito de la discapacidad el único donde el diálogo civil está previsto normativamente. En este sentido, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) establece, en su artículo 2, una lista de principios en los que la misma se inspira y entre los que se cuenta el de “diálogo civil”. Sin duda, la inclusión del diálogo civil como principio general en la LIONDAU y las consecuencias que ello conlleva es el resultado del activismo que el asociacionismo en torno a la discapacidad ha desarrollado desde hace ya muchos años para ver reconocidos unos derechos de participación singulares y sin equivalencia en muchos otros ámbitos, siendo pioneros en el desarrollo del diálogo civil como vía de entrada en algunas instituciones a la vez que como instrumento de participación a nivel más informal.

El principio de diálogo civil encuentra su fundamento último en la Constitución española, en particular en el artículo 9.2 y en el artículo 105 a). En cambio, entendemos que el principio de diálogo civil no puede fundamentarse en el artículo 129.1 CE, por cuanto las organizaciones de la sociedad civil tales como las asociaciones de desempleados mayores o las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias representan intereses de un grupo pero no intereses generales de la ciudadanía¹²⁸, que son los intereses que defienden los interesados en la calidad de vida o el bienestar general, por lo que se debe interpretar que el artículo 129.1 CE se dirige al amparo de la participación de aquellas agrupaciones que defiendan intereses del conjunto de la ciudadanía y no intereses de grupos concretos de ciudadanos.

¹²⁸ Artículo 129.1 CE: “La Ley establecerá las formas de participación de los interesados (...) en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general”.

No se encuentra en la legislación española otra definición de diálogo civil que el de la mencionada LIONDAU, que, en su redacción de 2003, lo describe como “el principio en virtud del cual las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participan, en los términos que establecen las leyes y demás disposiciones normativas, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad”. El artículo 15.1 LIONDAU también establece que se deberá promover la presencia permanente de las personas con discapacidad y sus familias en los órganos de carácter participativo y consultivo de las Administraciones Públicas cuyas funciones estén directamente relacionadas con materias que tengan incidencia en esferas de interés preferente para las personas con discapacidad y sus familias.

El principio de diálogo civil se reproduce posteriormente en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020, elaborada por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. A pesar de tratarse de un documento sectorial, resulta interesante citarlo por cuanto realiza apreciaciones sobre la necesidad de intensificación de la participación de los interesados que deberían ir más allá del marco sectorial en el que se inscribe. En este sentido, la necesidad de participación de los interesados se justifica por *“el aplanamiento de las organizaciones y la extensión de los mayores grados de formación e información de los ciudadanos”*, que *“hacen tender la toma de decisiones políticas a un entorno de democracia más participada por la sociedad civil en todas las fases del ciclo político y administrativo”*. En este sentido se afirma que la participación de los ciudadanos y de las administraciones públicas *“es esencial para configurar políticas, estrategias y actuaciones que respondan a las necesidades reales de todos los ciudadanos en un entorno de eficiencia y eficacia”*.

3.3 El diálogo civil en la Unión Europea

La experiencia de activación del diálogo civil tuvo lugar en primer lugar en el contexto de la Unión Europea, en el que, a lo largo de los años, se ha ido incrementando el interés de las instituciones europeas por el diálogo con la sociedad civil organizada. Ante las limitaciones del marco teórico y legislativo a nivel estatal en materia de diálogo civil, resulta interesante recurrir a otros marcos de referencia, y en este sentido destacan las prácticas calificadas de diálogo civil a nivel de la Unión Europea. Se entiende desde las instituciones comunitarias que la experiencia y los conocimientos que poseen los actores de la sociedad civil, junto con el diálogo entre ellos y con los poderes e instituciones públicas, contribuyen a hacer valer el interés general en la toma de decisiones por parte de las instituciones. Así lo ha afirmado la Comisión Europea en el Libro Blanco “La Gobernanza Europea” (COM (2001) 428 final), que fija como uno de los objetivos de la Unión en materia de gobernanza *“estructurar la relación de la Unión Europea con la sociedad civil”*¹²⁹.

¹²⁹Se apostaba por la elaboración de un código de conducta relativo al proceso de consulta que identificara las respectivas responsabilidades y redundara en una mayor responsabilización de todos los interlocutores. Tal código de conducta

También el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) se manifestó en este sentido en su dictamen sobre “La representatividad de las organizaciones europeas en la sociedad civil en el marco del diálogo social” (2006/C88/11). Pero también desde distintas organizaciones de la sociedad civil el diálogo a nivel comunitario ha sido considerado prioritario, entendiéndose que un diálogo civil estructurado, establecido con una base legal en los Tratados, podría garantizar de manera clara un papel para la sociedad civil en un sistema de democracia participativa, y ayudaría a reforzar el sistema político de la UE (Alhadeff, 2003).

Desde la Unión Europea, y en concreto desde el Consejo Económico y Social Europeo, se define el diálogo civil como “un proceso democrático de formación de la opinión pública que puede asumir diversas formas en función de las partes implicadas”.

La UE hizo un significativo paso adelante con el reconocimiento del mecanismo del diálogo civil en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) a partir de la reforma introducida por el Tratado de Niza en 2009: el artículo 11 del TFUE establece en su primer apartado que *“Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”*, a lo que el segundo párrafo del mismo artículo añade que *“Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”*. Asimismo (párrafo 3º), *“Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas”*. Para el Comité Económico y Social Europeo, la colaboración entre las instituciones públicas y los actores de la sociedad civil permite obtener propuestas que hagan prevalecer el interés general, a través del diálogo, de la negociación, y de la búsqueda de convergencias y del consenso, viéndose de esta forma aumentada la calidad y la credibilidad de las decisiones políticas como consecuencia de una mejora de su comprensión y aceptación por parte de la ciudadanía (CESE, 2006).

Trasladando la noción comunitaria de diálogo civil al nivel estatal e inferirse se puede apreciar que dicho instrumento puede convertirse en una forma de participación de los ciudadanos en el proceso de formulación de las políticas públicas, al considerar a las organizaciones de la sociedad civil como una manifestación de la voluntad de sus miembros de defender una causa o interés, por lo que consultarlas constituiría una oportunidad para que los ciudadanos participaran en la formulación de las políticas (Bouza García, 2010).

debía asimismo promover el diálogo y contribuir a la apertura de la sociedad civil organizada.

3.4 Diálogo civil en el ámbito local

El ámbito local es uno de los espacios en los que en los últimos años se han desarrollado en algunos países europeos fenómenos participativos susceptibles de ser inscritos bajo el paraguas conceptual del diálogo civil. El diálogo civil en el ámbito local presenta formas muy diversas, gira en torno a temáticas variadas e incluye a un gran abanico de actores, que van desde comerciantes a consumidores, defensores del medio ambiente o los propios residentes.

Una primera manifestación de este fenómeno se ha conceptualizado bajo la denominación de “diálogo social extendido” (Boulin, J.-Y. y Mückenberger, U., 2005), utilizada en referencia a la participación en procesos de diálogo social no sólo por parte de los interlocutores sociales clásicos –sindicatos y organizaciones empresariales- sino también por parte de instituciones locales, redes locales que aglutinan a grupos de empleadores u oficinas de empleo. Dicho fenómeno de encuentra con mayor frecuencia en situaciones de crisis de empleo, ya sea a nivel general o con un fuerte componente local, como puede ser la reestructuración o cierre de una empresa con un importante impacto sobre el territorio. Este esquema es especialmente propicio para la participación de las asociaciones de trabajadores de edad, que tienen en el ámbito local su hábitat natural y cuya aparición precisamente responde a una situación de grave crisis del empleo a nivel general pero naturalmente con un fuerte impacto a nivel local. Sin embargo, como sostienen Boulin y Mückenberger, el diálogo social extendido tiene un espacio que va más allá de la gestión puntual de crisis de empleo a nivel local y se puede convertir en un instrumento permanente de gestión colectiva de los retos económicos y sociales de los territorios, a través de la interacción de los sindicatos y asociaciones empresariales con otros actores que puedan representar intereses relevantes para la calidad de vida de los ciudadanos. El diálogo social extendido es pues un concepto que suscita un claro interés a efectos de dotar de un marco teórico a la participación de las asociaciones de desempleados mayores.

Desde un punto de vista teórico resulta apropiado plantearse, como hacen Boulin y Mückenberger, si el concepto de “diálogo social extendido” responde a una reformulación del concepto clásico de diálogo social, en el sentido de tomar como ámbito de dicho diálogo un determinado territorio a nivel local (ciudad, área metropolitana, comarca). Ello sería así puesto que los problemas a tratar tienen una dimensión de carácter mucho más marcadamente local que sectorial o intersectorial a nivel estatal o regional. O bien cabría también la posibilidad de que dicho mecanismo se configurara como una forma de participación complementaria y que se desarrollaría paralelamente al diálogo social entre sindicatos y asociaciones empresariales. Muy probablemente ambas opciones no son excluyentes y, mientras en algunos casos puede resultar apropiado trasladar esquemas clásicos de diálogo social al ámbito local, en otros puede ser interesante utilizar dichos esquemas para tratar determinadas materias y, en paralelo, plantear iniciativas para, sobre temas relacionados pero en esferas diversas, extender la participación a otros sujetos integrantes de la sociedad civil organizada.

El marco teórico descrito puede enriquecerse con nuevos conceptos próximos pero con destacables matices: se trata del “diálogo social territorializado” y el “diálogo societal local” (Boulin y Mückenberger, 2005). El diálogo social territorializado, cuyos actores son exclusivamente los sindicatos y las asociaciones empresariales, surge a partir de la aparición de nuevas formas de estructurar la producción donde se tejen relaciones de dependencia entre empresas que implican en ocasiones la interacción entre distintos sectores pero con un anclaje común basado en el elemento geográfico (la empresa en red: subcontratación, relaciones con proveedores, etc) que no encuentran acomodo ni en la negociación colectiva de empresa ni en la sectorial, pero que en cambio tienen una dimensión territorial-local que abre otras opciones. Dichas opciones no encajan en el marco de la negociación colectiva, cuya estructura y condicionantes legales no lo permiten –piénsese en la inadaptación de los sujetos legitimados para negociar-, pero sí en el mucho más flexible marco del diálogo social, en el que se puede plantear el tratamiento de temas como las políticas de empleo, la movilidad profesional e incluso determinadas condiciones de trabajo. Los autores defienden la idoneidad del territorio como ámbito en el que conseguir la armonización de las condiciones de trabajo y de competencia entre empresas. El concepto de diálogo social territorializado, que en otros contextos jurídicos puede incluir la negociación colectiva –no en el caso de España-, sugiere reflexiones precisamente sobre los ámbitos en que se desarrolla la negociación colectiva aquí. Sin embargo, esta cuestión desborda los objetivos del presente estudio. Se constata el escaso desarrollo de formas de diálogo social territorializado, ya sea por tener sentido en materias propias de la negociación colectiva, lo que limita su posible ámbito de actuación en países como España, ya sea por las dificultades que comporta en ordenamientos jurídicos donde dicho diálogo social sí puede adoptar la forma de negociación colectiva el hecho de que puedan entrar en conflicto regulaciones convencionales de distintos sectores. Por ello, según Boulin y Mückenberger el diálogo social territorializado trata cuestiones no abordadas a nivel sectorial o con la finalidad de armonizar distintas regulaciones y prácticas sectoriales.

En cambio, el diálogo societal local se caracteriza por la aparición de nuevos sujetos, a la vez que por el tratamiento de materias más transversales, como pueden ser el desarrollo de la promoción profesional y de la gestión de competencias profesionales en un determinado ámbito territorial; los fenómenos derivados de los cambios económicos globales, singularmente la deslocalización de empresas y su impacto sobre la vida económica y social de un determinado territorio; la movilidad profesional conjugada con la securización de las carreras profesionales; la conciliación de la vida familiar y laboral en términos más amplios que los que pueden ser regulados por la vía de las condiciones de trabajo; o las políticas a favor de la igualdad por razón de género o de edad. En definitiva, cuestiones que van más allá de las condiciones de trabajo y el empleo y cuyo tratamiento aconseja la participación de un abanico más amplio de actores, incluyendo administraciones locales, asociaciones que agrupan a ciudadanos en la defensa de intereses o posiciones de grupo, actores económicos más allá de las asociaciones empresariales, como asociaciones de trabajadores autónomos, empresas de la economía social, etc. Se trata de ámbitos

que se alejan con frecuencia de una negociación basada en concesiones mutuas, propia de la negociación entre trabajadores y empresarios, para adentrarse en la coordinación de intervenciones colectivas dirigidas a definir y realizar el “bien común territorial” (Commissariat Général du Plan¹³⁰, 2004). El diálogo societal es netamente distinto al diálogo social por cuanto el primero no es, siguiendo a Boulin y Mückenber, una forma de negociación que permita forjar compromisos o la mejora de textos legislativos, tratándose, por el contrario, de una forma de diálogo que tiene por objetivo el interés general, a través de la mejora de la calidad de vida y del atractivo socioeconómico de un territorio. Por lo tanto, también en este caso ambas formas participativas no son excluyentes sino todo lo contrario.

En cualquier caso, sea cual sea el marco teórico que se construya para el estudio de formas de participación que a día de hoy intentan abrirse camino, parece claro que la irrupción de nuevos actores con pretensiones de participar en procesos de determinación de las políticas públicas se enmarca en un contexto político y social en el que se están produciendo y se vislumbran cambios profundos en los modos de gobernanza, entendida como la forma como, en una determinada sociedad, se tratan las cuestiones más esenciales, tanto desde el punto de vista sustantivo –qué se regula- como procedimental –qué instituciones tienen la potestad de regular y cómo se determina quiénes disponen de dicha potestad- (Boulin y Mückenberger, 2005). En definitiva, puesto que muchos espacios de participación no están institucionalizados o, si lo están, disponen de márgenes de flexibilidad en cuanto a los sujetos que participan en ellos, las asociaciones de desempleados mayores, como otras, deben poder encontrar encaje en dichos espacios desde un amplio abanico de marcos conceptuales.

3.5 Los actores del diálogo civil: representatividad vs. legitimidad

Una cuestión particularmente relevante consiste en la identificación de los sujetos que pueden participar en las prácticas de diálogo civil, diálogo societal local o diálogo social extendido. En este sentido debe subrayarse la ausencia de regulación en España con una única excepción, que se encuentra nuevamente en la legislación sectorial sobre discapacidad: la LIONDAU hace referencia de forma sucinta a las “organizaciones representativas de las personas con discapacidad y de sus familias”, formulación que sería extensible a muchos otros potenciales sujetos de la participación en otros ámbitos. Pero ¿cómo se mide dicha representatividad? Volviendo al único ámbito donde encontramos regulación, en algunos preceptos de la LIONDAU y de otras normas se alude a las organizaciones de utilidad pública; sin embargo, la clave que sigue sin resolverse es la medición de la representatividad, para la que las normas legales y reglamentarias no ofrecen ningún tipo de criterio.

¹³⁰El Commissariat Général du Plan fue una institución (1945-2006) creada con el objetivo de definir la planificación económica de la República Francesa, a través de planes quinquenales. El Commissariat Général du Plan fue sustituido en 2006 por el Centre d'Analyse Stratégique, a su vez reemplazado en 2013 por France Stratégie.

Sin embargo, debe afirmarse que la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de participar en el debate público depende de factores que van mucho más allá de un criterio representativo. Algunos autores consideran más apropiado hablar de “legitimidad” que de representación (Fazi y Smith, 2006) –o de representatividad-. Pero la legitimidad es una característica basada en elementos de valoración mucho más subjetivos que la representatividad, como son el reconocimiento de autoridad sobre una determinada materia basada en la experiencia de la organización y su conocimiento, o incluso en algunos casos la confianza y la reputación.

Pero si bien es cierto que no se pueden trasladar sin más a las organizaciones potenciales sujetos de diálogo civil criterios propios de otras realidades, como la medición de representatividad, también es cierto que el potencial democratizador del diálogo civil se despliega en la medida en que las organizaciones que participan en el mismo consulten a sus miembros y que sus posiciones se fijen mediante debates internos (Bouza García, 2010). En definitiva, obviar el elemento de la representatividad puede conducir a aceptar la participación de organizaciones con una notable escasa implantación en el ámbito cuyos intereses pretenden representar. A la vez, la exigencia de representatividad puede barrar el paso a organizaciones que, a pesar de agrupar a un número cuantitativamente escaso de entre todos los potenciales interesados, desarrollan una actividad de indudable interés para el colectivo y cuya participación en determinados ámbitos puede ser claramente positiva.

En consecuencia, a la hora de determinar qué sujetos pueden participar en instrumentos que se pueden calificar como de diálogo civil nos encontramos ante una primera dificultad, consistente en determinar si debe exigirse a las organizaciones potencialmente participantes algún tipo de representatividad. Y, en caso afirmativo, deberá determinarse con qué tipología de criterios medir dicha representatividad, para posteriormente identificarse los criterios concretos de medición a utilizar.

Una idea interesante que podría contribuir a salvar parte de las dificultades vinculadas a la determinación de la representatividad potencialmente exigible a las organizaciones participantes en el diálogo civil consiste en deslindar los distintos grados de participación para poder establecer en cuáles de ellos será verdaderamente importante gozar de un determinado nivel de representatividad: tomando esta hipótesis como punto de partida, el Consejo Económico y Social Europeo distingue entre la función de “consulta”, y la función de “participación”, restringiéndose a este último formato de diálogo civil la exigencia de representatividad (CESE, 2006). Sin embargo esta distinción tampoco resulta completamente satisfactoria.

Llegados aquí debe recordarse que los ámbitos de diálogo civil pueden ser extraordinariamente heterogéneos. Consecuentemente, las exigencias de representatividad tampoco pueden ser las mismas para mecanismos de diálogo civil vinculados a las instituciones europeas, muy alejadas de

la ciudadanía -que en su inmensa mayoría desconoce la existencia de dichos espacios de participación- respecto a las exigencias de representatividad para formar parte a título de ejemplo de una mesa de empleo a nivel local por parte de asociaciones que tienen una actividad tangible en aquel municipio.

Las dificultades en materia de representación de intereses de las organizaciones que participan en el diálogo civil, sin duda mayores en el ámbito comunitario que en el ámbito estatal por el mayor alejamiento de las organizaciones de su base ciudadana, y, como se ha apuntado, mucho menores en el ámbito local, no pueden sin embargo pasarse por alto cuando empiezan a desarrollarse mecanismos de diálogo civil en España.

En el año 2001 el CESE elaboró una lista de criterios de representatividad (CESE, 2006). No se trata de criterios cuantitativos de medición de la representatividad sino de criterios cualitativos y acumulativos, que pueden tener una cierta lógica en el marco del diálogo civil a nivel europeo e incluso estatal pero no en ámbitos inferiores.

3.6 Diálogo social vs. diálogo civil

La cuestión de la exigencia de representatividad marca una clara distinción entre el diálogo social clásico y el diálogo civil. Sin embargo, las diferencias entre uno y otro van más allá y abarcan las propias funciones de una y otra forma de participación. En este sentido, no puede obviarse la distinta posición constitucional de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil y, derivado de ello, la imposible equiparación de los anteriores sujetos a efectos de participación en el ámbito de la regulación sociolaboral.

Si bien resulta interesante la formulación de nuevos marcos teóricos como los mencionados anteriormente, lo que es indudable es que los sujetos participantes –se trate de sindicatos y organizaciones empresariales o de otras organizaciones- deben tener atribuciones diferenciadas como consecuencia de su distinta posición legal y constitucional. No obstante, no es menos cierto que, en el momento actual, algunas categorías clásicas aparecen en ocasiones menos nítidas y el diálogo civil y el diálogo social pueden confluír en espacios comunes. En este sentido, señala Schmidt (2005) cómo las organizaciones sindicales experimentan una creciente diversificación de los perfiles de sus afiliados, que muchas veces comparten militancia con otros movimientos sociales: en el seno del colectivo de trabajadores conviven distintos tipos de intereses y ello hace que los sindicatos sean cada vez más permeables a tratar materias que son también objeto de tratamiento por parte de otras organizaciones como algunas ONGs. Sería el caso por ejemplo de la defensa de los derechos de los inmigrantes. A la vez, surgen organizaciones que legítimamente pretenden representar intereses que forman parte de esferas de representación propias de los sindicatos. Las asociaciones de desempleados mayores son un ejemplo paradigmático de ello. Su actividad de defensa de los intereses de las personas desempleadas mayores resulta

indudablemente positiva y es muestra de la evolución hacia una sociedad en la que los ciudadanos cada vez reclaman con mayor intensidad participar en los asuntos que les afectan, en este caso en el ámbito del empleo. El hecho de abrir determinados foros a la participación de dichas asociaciones, sin equipararlas a los sindicatos, y muy especialmente a los más representativos, que tienen una función singular de defensa de los derechos y de los intereses de los trabajadores ampliamente reconocida por nuestro ordenamiento jurídico, es una manifestación de participación de los ciudadanos organizados en los asuntos públicos que no puede sino contribuir al afianzamiento de la idea de la democracia participativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Alhadeff, G. (2003). El tercer sector y la economía social como agentes de diálogo civil. En AA.VV.: *La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo*. Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Boulin, J.-Y., y Mückenberger, U. (2005). Is the societal dialogue at the local level the future of social dialogue? *Transfer European Review of Labour and Research*, 11(1), 439-448.
- Bouza García, L. (2010). *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa*. Fundación Alternativas.
- Consejo Económico y Social Europeo (2006): *Dictamen sobre la representatividad de las organizaciones europeas en el marco del diálogo civil*. 2006/ C88/ 11.
- Commissariat Général du Plan (2004). Négociation sociale et territoires: enjeux et perspectives. Groupe Thomas. *Le Quatre Pages*, 3 (diciembre).
- Cuesta López, V. (2010). The Lisbon's treaty's provisions on democratic principles: a legal framework for participatory democracy. *European Public Law*, 16(1), 123-138.
- EUROSTEP (European Solidarity towards Equal Participation of People) (2002). *The role of civil society in the EC's development policy*.
- Fazi, E., y Smith, J. (2006). *Civil dialogue: making it work better*. Estudio encargado por Civil Society Contact Group.
- Pérez Bueno, L.C. (2007). El diálogo civil en el ámbito de la discapacidad. En R. De Lorenzo y L.C. Pérez Bueno, *Tratado sobre Discapacidad*. Madrid: Thomson Aranzadi.

Pérez Bueno, L.C. (n.a.).*La ciudadanía organizada como actor político directo: democracia participativa y diálogo civil*. Consultado en www.cermi.es en fecha 4-1-2012.

Schmidt, E. (2005).Coalition building: trade union dialogues with civil society. *Transfer*, 3(5), 449-456.