

## Antonio Martín Artiles

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) - Institut d'Estudis del Treball (IET), Departament de Sociologia  
Universitat Autònoma de Barcelona  
[Antonio.Martin@uab.cat](mailto:Antonio.Martin@uab.cat)



## Resumen

La interrelación entre empleo público, sindicatos y Bienestar ha demostrado su contribución histórica a la cohesión social y a la corrección de los desequilibrios generados por el mercado trabajo. El sistema Gante pone de relieve que es posible otro modelo de capitalismo alternativo al neoliberalismo. Pero la demonización del empleo público y de los sindicatos por determinados sectores, así como la erosión del Estado del Bienestar, hace emerger los viejos problemas de la incertidumbre, inestabilidad e ingobernabilidad. Los nexos entre empleo público, bienestar y sindicatos han aportado cohesión y estabilidad social desde la postguerra en Europa.

**Palabras clave:** Empleo público, sindicatos, bienestar, cohesión social, conflicto

## Abstract

The relationship between public employment, unions and Welfare has shown its historic contribution to social cohesion and to correct the imbalances created by the labor market. The Ghent System shows that it is possible another alternative model of capitalism to neoliberal paradigm. But the demonization of public employment and trade unions in certain sectors, and the erosion of the welfare state, brings up the old problems of uncertainty, instability and governability. The links between public employment, welfare and unions have provided social cohesion and stability from postwar Europe.

**Keywords:** Public employment, unions, welfare, social cohesion and conflict

## Sumario

1. Introducción
2. Empleo Público y Estado del Bienestar
  - 2.1. Nexos del empleo público
  - 2.2. Empleo público y nivel de riqueza
  - 2.3. Nivel de riqueza y protección social
  - 2.4. Empleo público y gasto en protección social
3. Empleo público y afiliación sindical
  - 3.1. Poder sindical y Estado del Bienestar
  - 3.2. Afiliación sindical y nivel de riqueza
  - 3.3. Incremento de las desigualdades y movilizaciones sociales
4. Conclusiones

# NEXOS: EMPLEO PÚBLICO, SINDICATOS Y BIENESTAR

**Antonio Martín Artiles,**

Universitat Autònoma de Barcelona

## 1. Introducción

En la literatura especializada se ha puesto de relieve el nexo entre el poder sindical y el desarrollo del Estado del Bienestar (Boeri et alii 2002). La redistribución de la riqueza ha estado asociada a la afiliación de los trabajadores a los sindicatos, así como a su poder de negociación y participación en las instituciones públicas. Asimismo la configuración del sistema de negociación colectiva y las prácticas neocorporatistas ha sido un argumento frecuentemente utilizado en la literatura para hablar del “contrato social” (Esping-Andersen 2000). El ejemplo paradigmático, usualmente referido en el debate político, es el nexo entre poder de los sindicatos y el Estado del Bienestar. En este sentido es de referencia obligada el Sistema de Gante, formado por Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Bélgica. El origen de este sistema deriva de acuerdos políticos alcanzados por los socialdemócratas, social-cristianos y la derecha política en los años treinta ante el auge del comunismo en los países del Este de Europa.

La pequeña dimensión territorial de los mencionados países facilitó la centralización y unificación de las organizaciones sindicales y empresariales. En pocas palabras, el “contrato social” entre capital y trabajo ha contribuido históricamente al desarrollo del Estado del Bienestar como institución correctora de las desigualdades sociales, a la vez que ha legitimado el orden social en el llamado “capitalismo avanzado” (Aglietta 1979). En realidad el sistema Gante no es un modelo único, sino una familia de sistemas de relaciones laborales y de Bienestar que comparten ciertas características comunes; pero se puede

considerar sólo como una mera diferencia, no una divergencia entre ellos (Magnusson et. al. 2008).

Sin embargo, uno de los aspectos menos tratados de las bondades del Sistema Gante es el papel que juega el alto volumen de empleo público en el sostenimiento del sistema. El empleo público tiene un estrecho nexo con el potente Estado del Bienestar y con los sindicatos. El empleo público está igualmente asociado a la generación de riqueza a través de la expansión de las clases medias y de su capacidad de consumo. Estos aspectos se suelen olvidar en el debate actual impulsado por las políticas neoliberales que han venido demonizando al empleo público y al Estado del Bienestar.

### Objetivos

El objetivo de este artículo es examinar las relaciones entre empleo público, Estado del Bienestar y el papel de los sindicatos. La relación entre estas tres dimensiones han sido piezas claves en el modo de regulación del capitalismo avanzado durante los treinta años que siguieron a la segunda guerra mundial, lo que se manifiesta de forma exitosa en el Sistema Gante. Más allá de los países que forman el Sistema Gante, el nexo entre el poder sindical y el Estado del Bienestar se plasmó en otros modelos de capitalismo europeo, pero con mercados de trabajo regulados y Estado de Bienestar con una creciente extensión de los derechos sociales. En definitiva, el periodo que oscila entre 1950 y 1980 ha sido calificado como los “treinta gloriosos” y se corresponde con el modelo de acumulación “keynesiano-fordista” (Aglietta 1979, Judt 2010).

En breve, en este periodo histórico se construyó gradualmente en Europa un importante sector público apoyado en empresas de propiedad y gestión públicas y mixtas. Además de la educación, sanidad pública y administración pública (véase gráfico 1). La expansión del empleo público es fruto del Estado del Bienestar y a la vez el resultado de la capacidad de movilización, presión y negociación del movimiento sindical. El poder sindical ha sido fundamental para establecer coaliciones políticas, alianzas entre distintos partidos y sindicatos valedores del Estado del Bienestar (Schierup et. al. 2006). En suma, el nexo interactivo entre Empleo público, sindicatos y bienestar dio lugar a la formación de un triángulo virtuoso, que ha sido una de los soportes de la legitimidad de los actores sociales y del orden político en el capitalismo avanzado.

Gráfico 1. Triángulo virtuoso



Fuente: Elaboración propia

### Justificación

En los últimos años el empleo público ha sido duramente demonizado desde las posiciones ideológicas neoliberales (Jones 2012). Este es el motivo que ha impulsado a escribir este artículo. La exploración de los nexos entre empleo público, afiliación sindical, bienestar y riqueza pone, por el contrario, de relieve las bondades del “contrato social”, del consenso y la legitimación de los actores sociales.

La crítica ideológica neoliberal ha calificado como “euroesclerótico” la red de nexos entre el empleo público, sindicatos, bienestar y riqueza. Las dificultades de las recetas keynesianas en los años setenta y ochenta han venido llevando gradualmente a los gobiernos europeos hacia el desmantelamiento del sector público, a la vez que deificado al mercado como solución de todos los males. En efecto, el empleo público y el Estado del Bienestar han venido atravesando sucesivas reformas desde las crisis de los años setenta y en particular desde los años ochenta. Las dificultades y supuestas “rigideces” del “contrato social” han ido dando paso a un cambio de paradigma: a la emergencia e imposición gradual de la mercantilización en los servicios públicos. Esta tendencia se ha acentuado a partir de los años noventa con la integración de la economía de los países miembros de la Unión Europea. La deificación de la libre competencia ha ido dando paso a la privatización y desmantelamiento de las empresas públicas durante los años ochenta y noventa. Posteriormente, en los últimos años la crisis financiera

ha acentuado los recortes en el gasto público y la reforma del empleo público. Ejemplo de ello es que Sanidad y Educación pública hoy son sectores objetos de un proceso de desmantelamiento, descentralización y subcontratación de sus servicios. En este contexto los ideólogos neoliberales han criticado a los “funcionarios”, al empleo público, a las rigideces burocráticas de la administración pública, a la vez que han calificado a los sindicatos como dinosaurios del pasado o de estar acomodados en el empleo protegido y no competitivo. Es más, incluso algunas voces de ámbito académico y empresarial han subrayado que España tiene mucho más empleo público que otros países europeos, cosa que precisamente no está lejos de la realidad, como veremos más adelante.

En este marco de crítica y debate es necesario efectuar una mirada comparada con otros países de la Unión Europea para salir al paso de esas voces y subrayar la importancia que tienen los mencionados nexos en la generación de bienestar y riqueza. En este sentido la Encuesta Social Europea (ESE 2010), publicada en el año 2012, nos ofrece la posibilidad de hacer una mirada comparada y explorar el empleo público en 17 países de la Unión Europea. La ESE nos proporciona una aproximación a los datos sobre el empleo público, así como sobre otros aspectos de indudable interés sobre la afiliación sindical.

Este artículo se divide en dos secciones. En la primera sección se analiza la relación entre empleo público, bienestar y generación de riqueza. En la segunda

sección se aborda la relación entre empleo público y afiliación sindical.

## 2. Empleo Público y Estado del Bienestar

Una primera descripción sobre el empleo público (tabla 1) nos pone de relieve que los países agrupados en el modelo escandinavo, junto con Bélgica (Sistema Gante), son los que tienen un mayor volumen de empleo público, tanto en el gobierno central y local, como en Educación y Sanidad, muy por encima de la media (10,1% y 12,5% respectivamente). Suecia y Dinamarca son los que cuentan con mayor volumen de empleo público en la Administración Pública y Finlandia y Noruega en el sector de la Sanidad y la Enseñanza. Los países escandinavos constituyen el modelo de bienestar y el sistema de relaciones laborales más estable durante las últimas décadas. El empleo público en los países escandinavos parece garantizar estabilidad política y seguridad en la provisión de servicios sociales, lo que contribuye a su legitimidad política (Magnusson et. al. 2008).

Las principales características del Sistema Gante son: primero, un relativo equilibrio de poder entre

sindicatos y organizaciones empresariales. Estos países tienen hoy las tasas de afiliación sindical más altas del mundo. Segundo, la existencia de organizaciones e instituciones que permiten coordinar centralizadamente la negociación colectiva y articular sus objetivos con la política macroeconómica. Tercero, el principio de “autonomía de las partes” es sagrado, de modo que las partes son las que establecen el salario mínimo y la regulación del mercado de trabajo. Cuarto, la afiliación sindical es “cuasi obligatoria”: para acceder a los derechos y obtener la cobertura de la negociación colectiva hay que estar afiliado, ello explica poder sindical y altas tasas de afiliación sindical. Quinto, el Estado no interviene en las relaciones laborales, pero es la fuente de legitimación que reconoce el status y la autoridad de los actores: la legislación protege el papel de los negociadores. Y, sexto, los sindicatos gestionan el seguro de desempleo, lo que hace a los sindicatos responsables de las prestaciones y gasto por desempleo (Magnusson 2008). En pocas palabras, el Sistema Gante ofrece “bienes colectivos intangibles” que prestan servicios de mediación para el “capitalismo organizado” (Regini 2000).

El segundo aspecto estadísticamente descriptivo proporcionado por la ESE (2010), es la importancia del empleo en la administración central del Estado y la Administración local en Hungría, Polonia, República

Tabla 1. Distribución empleo público y privado en la UE-17. En %

		Gobierno	Educación y	Empresas	Empresas	Trabajador	Otros	Total
ESCANDINAVOS	SE	25,1	11,5	1,1	51,9	7,6	2,8	100
	DK	29,2	5,7	0,9	58,7	3,9	1,6	100
	NO	13,1	17,5	6,1	55,1	6,3	2,0	100
	FIN	4,4	21,7	8,7	48,9	11,9	4,5	100
CENTRAL-CONTINENTAL	BE	10,9	10,3	6,3	60,8	9,8	2,0	100
	NL	7,8	21,4	6,8	47,8	11,7	4,4	100
	GER	7,8	11,9	9,7	61,1	6,7	2,8	100
SUR EUROPA	FRA	10,4	9,1	6,5	61,3	10,9	1,8	100
	ES	8,0	7,6	2,4	66,5	13,5	2,0	100
	POR	4,0	7,1	5,9	65,0	13,6	4,4	100
	GRE	4,1	7,3	8,0	52,4	25,7	2,5	100
LIBERAL	RU	10,9	18,5	1,9	57,8	8,1	2,7	100
	IR	4,9	14,9	4,8	60,8	11,3	3,3	100
ESTE	HUNG	12,3	8,0	21,8	49,2	7,7	1,1	100
	POL	10,6	12,8	17,2	45,5	10,5	3,4	100
	REP.	13,0	9,6	13,7	54,2	6,9	2,5	100
V de Cramer		0,172						
N		30963						

Fuente: Elaboración propia ESE (2010)

Checa y Francia. Todos ellos por encima de la media. Estos países reflejan una tradición estatista que ha sido históricamente importante para el desarrollo industrial, como es el caso de Francia (Crouch, 1993). En los países del Este de Europa tienen todavía hoy importancia las empresas públicas y el empleo en la Administración central y local, una herencia del régimen estatal comunista ( Hungría, Polonia y República Checa).

La tercera observación es que el empleo en la educación y la sanidad tienen un peso importante en Holanda, Reino Unido, Irlanda y Polonia, por encima de la media. Y, por el contrario, poco peso en Portugal, Grecia y España. Es decir, en los países del Sur de Europa el desarrollo tardío y la debilidad del Estado del Bienestar comporta que el empleo en la Sanidad, Educación y Administración Pública sea inferior al de otros países. En resumen, en contra de lo que se suele pregonar en determinados medios de comunicación, los datos ponen de relieve que España (y el Sur de Europa) tiene menos volumen de empleo público, si lo comparamos con los países escandinavos.

El empleo público implica un determinado perfil cuyas principales características son, en primer lugar, una mayor tasa de participación femenina. Indicativo de ello es que la tasa de participación femenina en sanidad y educación en la UE es del 78%, mientras que la media general de empleo femenino es del 51%. Otra característica es que el nivel de estudios universitarios en dichos sectores está asimismo por encima de la media (29%). En Educación y Sanidad los estudios universitarios representan el 54% de la fuerza de trabajo y en la Administración Pública el 40%. Otro aspecto de interés es el nivel salarial: la administración pública ofrece proporcionalmente salarios superiores, ubicados en el quinto quintil. Los salarios altos del quinto quintil representan una media del 15% en el conjunto de los países estudiados, pero dicha media es superior en Educación, Sanidad y Administración Pública (18%). En conjunto estos indicadores nos ponen de relieve que el sector público emplea a una parte de la población que se suele clasificar como nuevas clases medias, que tiene una gran influencia sobre el consumo y por tanto sobre el crecimiento económico.

Por otra parte, en la anterior tabla 1 se muestra como en el Sur de Europa el “trabajo autónomo” tiene una mayor participación en el conjunto del empleo, si lo comparamos con otros países europeos. Esto lejos de ser

interpretado como reflejo de la existencia de un “espíritu emprendedor” según el lenguaje de la Comisión Europea, refleja en realidad la precariedad del trabajo: el “autoempleo” es en buena parte una pura estrategia de supervivencia. En este sentido llama particularmente la atención el alto volumen de autoempleo de Grecia. En efecto, los trabajadores autónomos tienen un peso muy importante en Grecia, Portugal, España, Irlanda, Holanda y Francia, todos ellos por encima de la media (10,2%). Este fenómeno está asociado con las políticas de flexibilización del mercado de trabajo, el aumento de la subcontratación y la Estrategia Europea de Empleo. De hecho, en el caso español las recientes reformas laborales pretenden incrementar el auto-empleo.

### 2.1. Nexos del empleo público

La tabla 2 nos muestra la importancia del empleo público por países, así como su correlación con otras variables. En efecto, la tasa de empleo público tiene una correlación positiva fuerte con la tasa de afiliación sindical, con la afiliación en el sector público y con la afiliación sindical en sanidad y educación. Asimismo, el empleo público tiene una correlación moderada y positiva con el nivel de riqueza, con el gasto social, con las prestaciones por desempleo de más de dos años y con el gasto en exclusión social. Por el contrario, tiene una correlación negativa con el índice de desigualdad (Índice de Gini), con el riesgo de pobreza y la tasa de desempleo. En otras palabras, la tasa de empleo público está asociada con el Estado del Bienestar, con la afiliación de los empleados públicos a los sindicatos e incluso con el producto interior bruto per cápita, como se pone de relieve en la matriz de correlaciones.

La tasa general de afiliación sindical está fuertemente asociada, y de forma positiva, con el empleo público. Esto es particularmente evidente en los países del Sistema Gante, donde la afiliación sindical incorpora a las clases medias, así como una importante participación femenina, como ya hemos dicho atrás. El poder sindical que se deriva de las tasas de afiliación sindical, tiene una correlación positiva con el gasto en protección social, con el gasto en exclusión social, con las prestaciones por desempleo e incluso con el producto interior bruto.

Por el contrario, las altas tasas de afiliación sindical correlacionan negativamente con la desigualdad social, con el riesgo de pobreza y con el desempleo, lo que nos

muestra la importante función que cumplen los sindicatos en la redistribución de la riqueza. Amén de proporcionar consenso y legitimidad al crecimiento económico. En otras palabras, el poder de los sindicatos no es solo indicativo de potencial conflictivo, sino también de proporcionar cohesión social, paz laboral y estabilidad necesarias para el crecimiento económico.

Inmediatamente hay que decir que el nivel de riqueza es fundamental para sostener al Estado del Bienestar y al propio empleo público. A ello contribuye indudablemente el sector privado, pero esta relación no

es unidireccional, como se suele argumentar en los planteamientos neoliberales.

El empleo público también contribuye al crecimiento económico, de hecho la correlación entre PIB per cápita y empleo público es sustancial. Por consiguiente, la asociación entre nivel de riqueza, empleo público, bienestar y afiliación sindical tiene estrechos nexos (véase tabla 2).

*Tabla 2. Correlaciones empleo público, bienestar y afiliación sindical*

	Empleo Público	Afiliación Sindical Tasa	Afiliación Admón. Pública	Afiliación Sanidad y Educación	Desempleo Tasa	Desigualdad Gini	Riesgo Pobreza	Prestación Desempleo	Gasto Exclusión social	Gasto Protección Social	Beneficios Sociales	Prestaciones Desempleo, mas 2 años
Empleo Público	1											
Afiliación Sindical Tasa	0,77	1										
Afiliación Administración Pública	0,72	0,96	1									
Afiliación Sanidad y Educación	0,69	0,91	0,94	1								
Desempleo Tasa	-0,6	-0,47	-0,41	-0,33	1							
Desigualdad. Gini	-0,59	-0,65	-0,62	-0,48	0,75	1						
Riesgo Pobreza	-0,47	-0,43	-0,43	-0,28	0,75	0,89	1					
Prestación Desempleo	0,09	0,5	0,5	0,51	0,03	-0,15	-0,09	1				
Gasto Exclusión social	0,32	0,56	0,6	0,52	-0,5	-0,54	-0,53	0,42	1			
Gasto Protección Social	0,52	0,75	0,81	0,75	-0,47	-0,51	-0,44	0,65	0,74	1		
Beneficios Sociales	0,32	0,56	0,56	0,43	-0,28	-0,32	-0,32	0,58	0,55	0,81	1	
Prestaciones Desempleo,	0,47	0,56	0,64	0,62	-0,51	-0,41	-0,5	0,61	0,59	0,72	0,50	1
Pib Dólares Per Cápita	0,45	0,64	0,76	0,71	-0,43	-0,51	-0,44	0,57	0,71	0,94	0,68	0,71

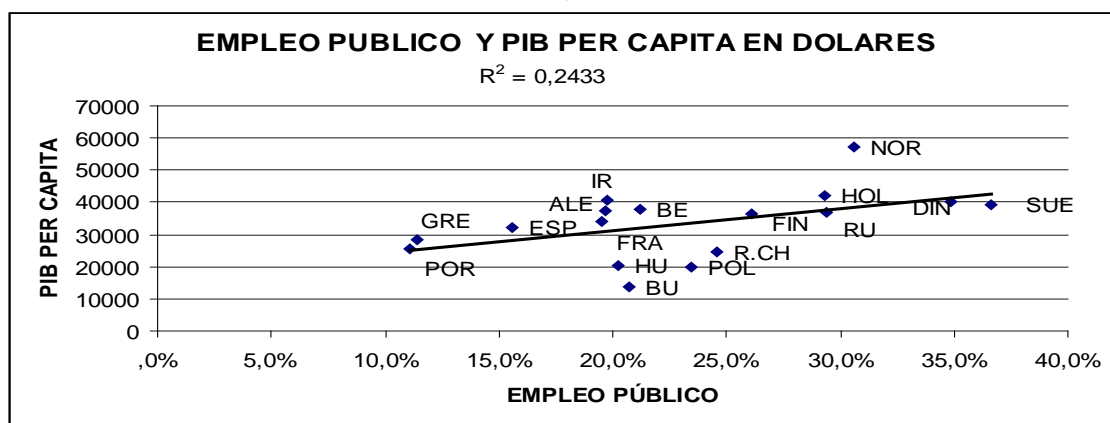
## 2.2. Empleo público y nivel de riqueza

La relación entre empleo público y nivel de riqueza ha sido un problema recurrente en la literatura. Muchos estudiosos han comparado el volumen de empleo público con el PIB (Esping-Andersen 2000, Magnusson et. al 2008) para mostrar los efectos beneficiosos del Estado del Bienestar sobre la ampliación de las clases medias, el aumento del nivel de rentas, el aumento del consumo y con ello la generación de riqueza. El análisis de dispersión del gráfico 2 nos muestra la polarización de los países y la correlación entre las dos mencionadas variables. Por un lado, se agrupan los países escandinavos con un alto volumen de empleo público en educación y sanidad, así como un alto nivel de riqueza (PIB).

Por otro lado, en el extremo, se agrupan los países con bajo nivel de empleo público y bajo nivel de riqueza: Portugal, Grecia y España.

La relación entre empleo público y nivel de riqueza no es determinante, pero lógicamente es de esperar que los países con un alto volumen de empleo público tengan una mayor capacidad de consumo y de generación de riqueza, lo que es hoy importante en el contexto del debate actual sobre las políticas de empleo: nos muestra las potenciales bondades del empleo público. No obstante, para no caer en simplezas, hay que señalar inmediatamente que la relación entre nivel de empleo público y riqueza es más compleja y va más allá de la relación entre estas dos variables.

Gráfico 2. Empleo público y PIB per cápita en dólares



Fuente: Elaboración propia con datos de la ESE y Eurostat (2010)

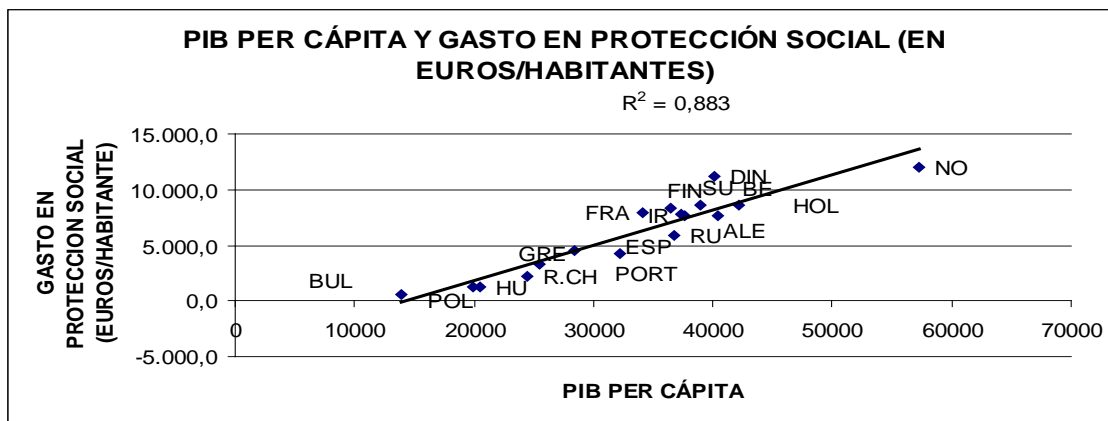
## 2.3. Nivel de riqueza y protección social

En el gráfico 3 se pone de relieve la relación entre el PIB per cápita y el gasto en protección social. En dicho gráfico, que muestra una fuerte correlación lineal, se pone de relieve como los países europeos con mayor PIB per cápita, como Noruega, Holanda, Dinamarca, Bélgica y Alemania, son los que también tienen mayor gasto en protección social. Y, por el contrario, los países con menor PIB per cápita tienen menores niveles de gasto en protección social.

Como se ha mostrado en la tabla 2 anterior, el nivel de riqueza correlaciona con las variables de Bienestar. De hecho, algunos indicadores así lo ponen de relieve. El nivel de riqueza (PIB) tiene una fuerte correlación positiva y significativa con el gasto en protección social, con el gasto en exclusión social y con las prestaciones por desempleo.



Gráfico 3. PIB per cápita y gasto en protección social €/habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ESE y Eurostat (2010)

En otras palabras, el Bienestar está asociado con el nivel de riqueza del país, aunque dicho nivel de riqueza no es por sí sólo determinante, ya que la redistribución está condicionada por la ideología del partido de gobierno, el poder de los partidos de izquierda, el poder sindical y la presión de los movimientos sociales. En breve, la relación entre nivel de riqueza y Estado de Bienestar es compleja. De hecho este es un aspecto interesante si comparamos el gráfico 3 anterior con los siguientes gráficos donde entra en juego el papel de las políticas sociales y de los sindicatos. La agrupación de los países en torno al Sistema Gante se refleja claramente en distintos gráficos, dando lugar a una polarización que se repite en la combinación con distintas variables en los sucesivos gráficos.

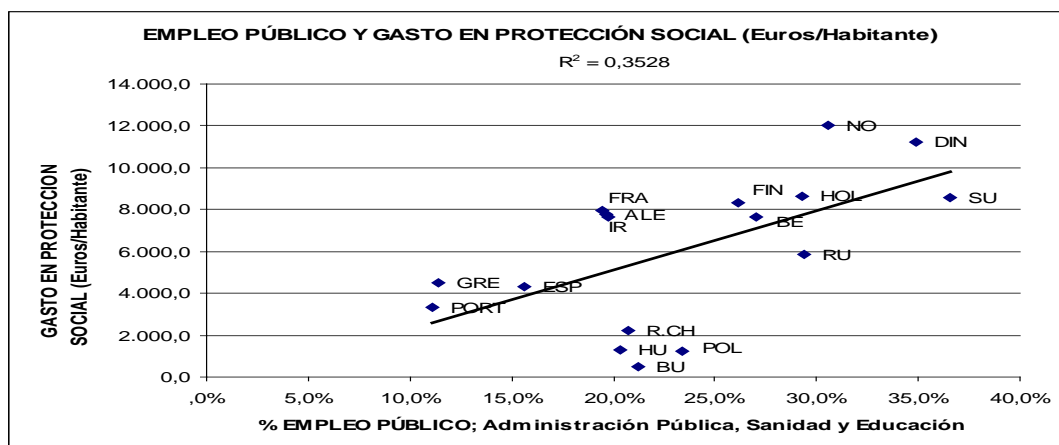
Por un lado, vemos como los países del Sistema Gante,

más Holanda, tienen un alto PIB per cápita (en Euros) y también un alto gasto en protección social medido en euros por habitante. Por el contrario, en el extremo opuesto, figuran aquellos países con un bajo PIB per cápita y un bajo gasto en protección social (Bulgaria, Polonia, Hungría, República Checa y Grecia).

#### 2.4. Empleo público y gasto en protección social

El empleo público en Administración Pública, Sanidad y Educación tiene una relación moderada con el gasto en protección social (gráfico 4). Los países escandinavos se agrupan en el extremo superior de la derecha, lo que nos indica un alto volumen de empleo público y alto gasto en protección social. Y, por el contrario, los países del Sur de Europa (Portugal, Grecia y España) se agrupan en el extremo inferior de la izquierda, lo que

Gráfico 4. Empleo público y gasto en protección social (€/Habitante)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ESE y Eurostat (2010)

nos indica bajo volumen de empleo público y bajo gasto en protección social. Mientras que los países del Este de Europa (República Checa, Hungría Polonia y Bulgaria) quedan agrupados en una posición intermedia en lo que se refiere a la afiliación sindical, pero con bajo gasto en protección social.

La importancia del empleo público y el riesgo de pobreza tienen también una correlación moderada y nos proporciona una clasificación algo parecida (R2 0,354). En un extremo aparecen los países escandinavos con alto volumen de empleo público y un fuerte Estado del Bienestar y en el extremo opuesto aparecen Grecia y Portugal, con un bajo nivel de empleo público y alto nivel de pobreza. Parece obvio que aquellos países con un alto volumen de empleo público y un Estado del Bienestar generosamente redistributivo contribuyen a reducir el riesgo de pobreza.

### 3. Empleo público y afiliación sindical

En general las tasas de afiliación sindical en la Administración Pública, Enseñanza y Sanidad Pública

son superiores a la media general en los países de la UE (tabla 3). Sin embargo, hay países donde la distancia entre la afiliación sindical en los mencionados sectores y la media es más grande que en otros. En algunos países con Estado del Bienestar fuerte, como son Noruega y Holanda, las diferencias están bastante por encima de las medias, lo mismo que el caso español. El hecho que las tasas de afiliación sindical en Educación y Sanidad Pública estén por encima de las medias no obedece a privilegios, sino a la conjunción de una serie de factores, como son, entre otros: Primero, la concentración del empleo en medianos y grandes centros de trabajo (por ejemplo hospitales, escuelas e institutos de enseñanza secundaria). Dicha concentración favorece el asociacionismo y la creación de redes sociales que son claves para el asociacionismo sindical e importante para la acción colectiva. Segundo, los valores y la defensa de los derechos públicos, y del propio empleo público, constituye otro elemento ideológico que contribuye a la identidad del sindicalismo en educación y sanidad. Y tercero, otro elemento influyente es que el propio Estado debe ser el primero que tiene que respetar y dar ejemplo en la aplicación de los derechos laborales de sus empleados, puesto que en ello reside su propia legitimidad.

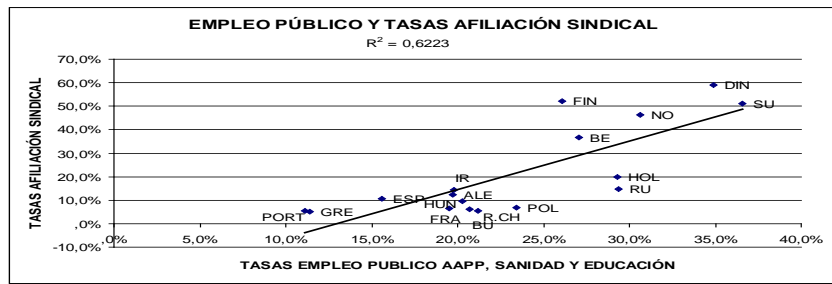
Tabla 3. Tasa de afiliación sindical en el sector público (%).

	(1) Adm. Central y local	(2) Educación y Sanidad	(3) Tasa media afiliación	Diferencias		V Cramer
				(1-3)	(2-3)	
BE	37,7	39,9	36,7	1	3,2	,149***
BG	5,8	17,2	5,3	0,5	11,9	,328***
DE	19,7	14,5	12,3	7,2	2,2	,185***
DK	67,1	60,9	59,1	8,0	1,8	,132***
ES	28,6	25,8	10,6	18	15,2	,121***
FI	59,5	68,5	52,1	7,4	16,4	,194***
FRA	14,0	14,7	6,6	7,4	8,1	,215***
GB	23,4	32,6	14,7	8,7	17,9	,193***
GREE	9,6	17,0	5,3	4,3	11,7	,232***
HU	11,6	12,4	9,5	2,1	2,9	,134***
IE	28,0	44,1	14,5	13,5	1,0	,218***
NL	30,1	24,6	19,7	20,4	4,2	,312***
NO	68,4	71,5	46,2	22,2	25,3	,257***
PL	9,0	20,4	7,0	2,0	13,4	,305***
PT	20,3	16,7	5,4	15	11,3	,178***
SE	59,8	52,4	51,1	8,7	1,3	,149***
Total	30,7	33,3	22,2	8,5	11,1	
N	34671					

Fuente: Elaboración propia con datos de la ESE (2010)

En conjunto, el empleo de la Administración Pública, Sanidad y Educación está fuertemente asociado con las tasas de afiliación sindical, como se demuestra en el gráfico 5. En dicho gráfico observamos como los países agrupados en el Sistema de Gante tienen altas tasas de afiliación sindical, mientras que los países del Sur de Europa comparten bajo volumen de empleo público y bajas tasas de afiliación sindical.

Gráfico 5. Empleo público y tasas afiliación sindical



Fuente: Elaboración propia con datos de la ESE y Eurostat (2010)

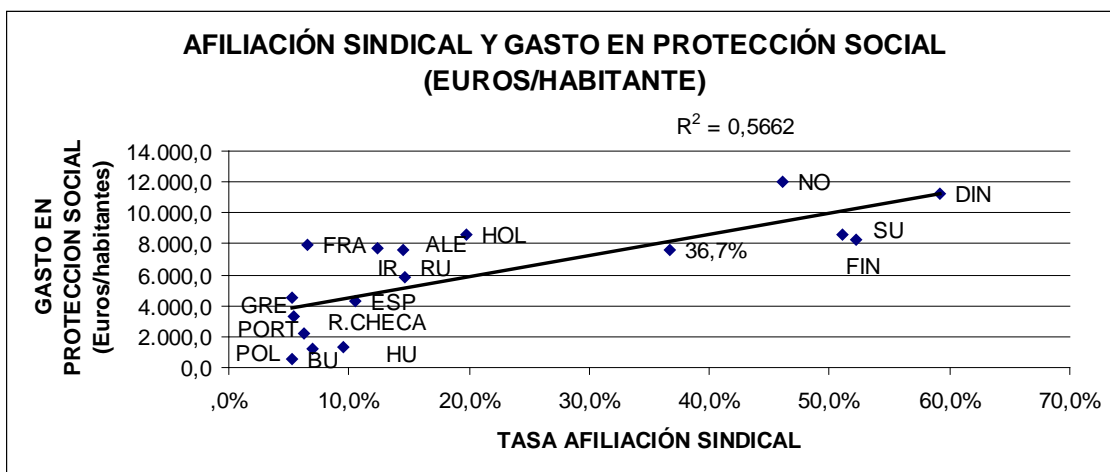
### 3.1. Poder sindical y Estado del Bienestar

Sin lugar a dudas el poder de los sindicatos es una garantía para la defensa del Estado del Bienestar. El poder sindical no consiste únicamente en el número de afiliados sindicales, este es un criterio cuantitativo importante, pero no suficiente. El poder sindical estriba también en el grado de control sobre las instituciones: su participación en la gestión de determinadas instituciones, como la seguridad social y las prestaciones por desempleo, como ocurre en los países del Sistema Gante. Dicha participación también legitima y refuerza la afiliación sindical.

Con todo, una exploración a los datos de afiliación sindical y su relación con otras variables nos ofrecen algunas ideas de interés.

En efecto, el poder de los sindicatos (gráfico 6), evidenciado de forma más clara en el Sistema Gante, nos pone de relieve la existencia de una estrecha relación entre tasa de afiliación y gasto en protección social (en euros/habitante). Y por el contrario, en los países del sur de Europa, como Grecia y Portugal y los países del Este (Bulgaria, Polonia, Hungría) la baja tasa de afiliación sindical está asociada a la debilidad sindical.

Gráfico 6. Afiliación sindical y gasto en protección social (€/habitante)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ESE y Eurostat (2010)

El análisis de dispersión con otras dos variables, como son la tasa de afiliación sindical y el gasto en exclusión social, nos vuelve a mostrar dos agrupaciones polarizadas y una correlación lineal moderada ( $R^2$  0,310). Por un lado, los países del sistema Gante con un mayor nivel de gasto en exclusión social y una alta afiliación sindical Y, en el otro extremo, los países del Sur y Este de Europa, con un bajo gasto en exclusión social y bajo nivel de afiliación sindical.

La relación entre afiliación sindical y protección por desempleo a largo plazo, más de dos años, nos muestra una agrupación parecida y una correlación lineal similar a las de las gráficas anteriores ( $R^2$  0,308). Los países del Sistema Gante aparecen agrupados con alta afiliación sindical y alta protección por desempleo, mientras que algunos países del Sur y Este de Europa aparecen en el otro extremo: baja afiliación sindical y baja tasa de protección del empleo. La misma observación podemos hacer con los subsidios sociales.

### 3.2. Afiliación sindical y nivel de riqueza

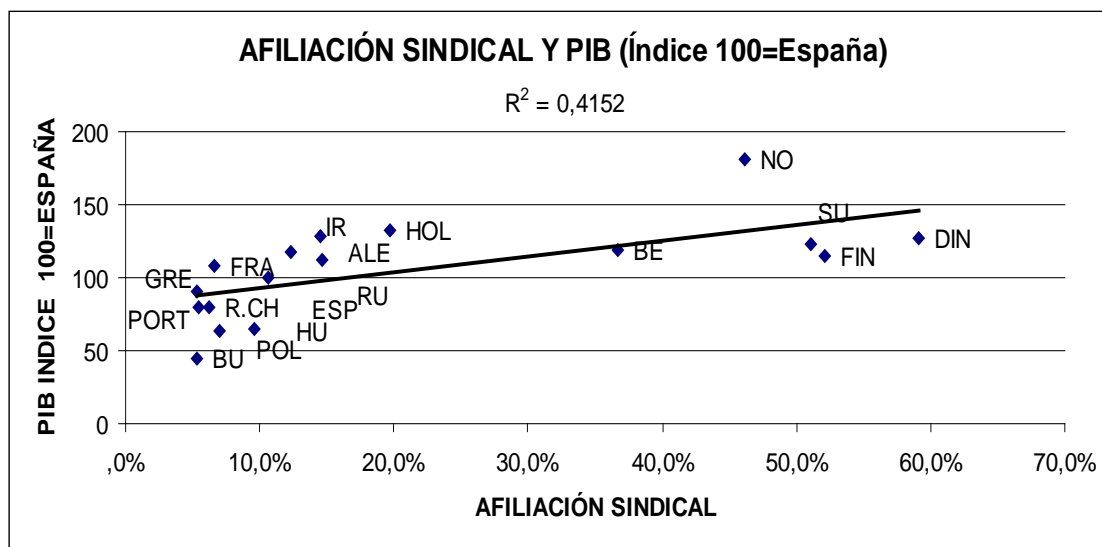
¿Contribuyen los sindicatos al crecimiento económico? La respuesta neoliberal a esta pregunta ya es conocida: los sindicatos son dinosaurios del pasado que introducen “rigideces” en la economía, contribuyen a generar normas y burocracia que hacen lento el proceso de toma de decisiones y obstaculizan los

procesos de ajuste del mercado de trabajo (Olson 1992). Desde los años ochenta del siglo pasado este argumento se ha ido instalando en la creencia de los “policy makers”, incluso entre la opinión pública.

Hay otras evidencias que señalan lo contrario sobre el papel del Estado, como se ha encargado de subrayar desde el pensamiento socialdemócrata (Esping-Andersen 2000, Judt 2010) y aquellos que sostienen las posibles bondades del neocorporatismo inherente al Modelo Social Europeo (Menz 2005). En esta línea argumental el siguiente análisis de dispersión nos muestra una asociación moderada entre ( $R^2$  0,415) entre la tasa de afiliación y el PIB. No decimos que una determina a la otra, sino que hay un grado de asociación fuerte y lineal entre afiliación sindical y PIB. Lo que no debería extrañar: un alto volumen de empleo público y alta afiliación sindical contribuyen al consumo, éste a la creación de empleo y al crecimiento económico.

De hecho si vemos la agrupación de la gráfica nos muestra dos cuestiones: por un lado, a los países del Sistema Gante, con un PIB alto y alta afiliación sindical y, por otro lado, países con baja afiliación sindical y bajo PIB (Sur y Este de Europa).

Gráfico 7. Afiliación sindical y PIB (Índice 100 = España)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ESE y Eurostat (2010)

### 3.3. Incremento de las desigualdades y movilizaciones sociales

El corolario de la reducción del empleo público, debilitamiento de los sindicatos y reducción del gasto en protección social es inexorablemente el aumento de las desigualdades sociales. La tabla 4 nos muestra como los países del Sur de Europa tienden hoy hacia el aumento de las desigualdades, mientras que los países del sistema Gante aparecen con menores desigualdades en el índice de Gini (tabla 4).

La respuesta a la creciente desigualdad social es la movilización de los trabajadores y sindicatos. Indicativo de ello es el incremento de las movilizaciones en los países del Sur de Europa (gráfico 8).

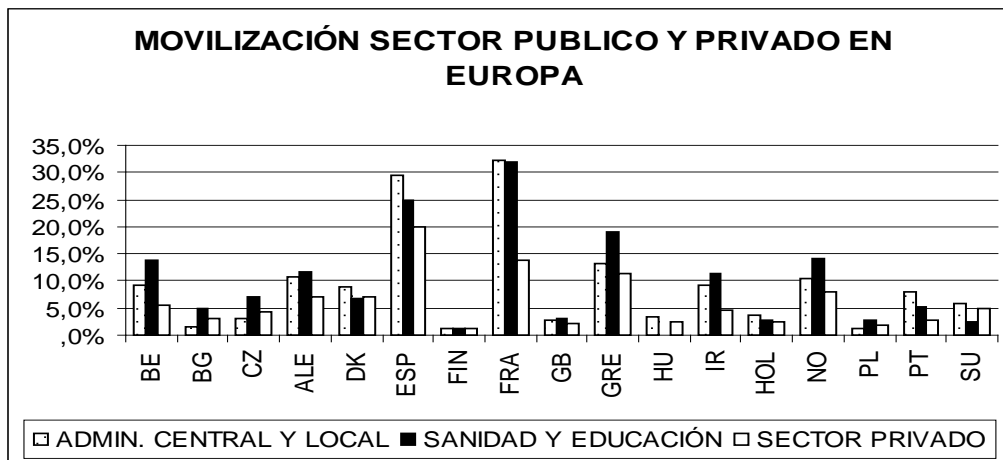
Las reformas del Estado del Bienestar y los recortes del gasto público han empujado a las movilizaciones sociales. Francia, España y Grecia son los países que más se movilizaron en el año 2010. En estos tres países han sido más importantes las movilizaciones de los empleados de la Administración Central y Local y después en Educación y Sanidad, mientras que ha tenido menor importancia las movilizaciones en el sector privado. Las movilizaciones no sólo expresan malestar social, sino también un problema de crisis de legitimidad e impugnación del orden político, especialmente por parte de los jóvenes que rechazan el sistema de representación política (Campos Lima; Martín Artiles 2013).

Tabla 4. Desigualdades en las rentas. Índice de Gini

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Bélgica</b>	0,280	0,278	0,263	0,275	0,264	0,266	0,263
<b>Finlandia</b>	0,260	0,259	0,262	0,263	0,259	0,254	0,258
<b>Suecia</b>	0,234	0,240	0,234	0,240	0,248	0,241	0,244
<b>Noruega</b>	0,282	0,311	0,237	0,251	0,241	0,236	0,229
<b>Dinamarca</b>	0,239	0,237	0,252	0,251	0,269	0,269	0,278
<b>EU-15</b>	0,299	0,295	0,302	0,307	0,304	0,305	0,308
<b>Grecia</b>	0,332	0,343	0,343	0,343	0,331	0,329	0,336
<b>España</b>	0,318	0,312	0,313	0,313	0,323	0,339	0,340
<b>Francia</b>	0,277	0,273	0,266	0,298	0,299	0,298	0,308
<b>Italia</b>	0,328	0,321	0,322	0,310	0,315	0,312	0,319
<b>Portugal</b>	0,381	0,377	0,368	0,358	0,354	0,337	0,342

Fuente: Eurostat (2013)

Gráfico 8. Movilización sector público y privado en Europa



## 4. Conclusiones

No cabe duda que el empleo público ha jugado un papel importante en el crecimiento de los sindicatos, la extensión de los derechos sociales y el desarrollo económico, como se demuestra especialmente en el Sistema Gante. Este sistema tiene todavía hoy un alto volumen de empleo público, sindicatos fuertes, un generoso Estado del Bienestar y una importante capacidad competitiva en los mercados internacionales. Por el contrario, la política inducida por la troika consistente en la desregulación del mercado de trabajo, recortes del gasto social, políticas de austeridad y demonización de los sindicatos hacen cada vez más difícil gestionar el descontento de la opinión pública europea.

La demonización del empleo público y la deificación del mercado como solución a todos los males con la finalidad de ajustar el gasto social llevan consigo un incremento de las desigualdades y de la movilización social. Pero también comporta el debilitamiento de los propios actores que tradicionalmente han sido los interlocutores válidos que han facilitado la canalización del conflicto en un entramado de normas institucionalizadas. El debilitamiento del empleo público y la demonización de los sindicatos acarrear serios problemas de legitimidad y de interlocución: ¿Nos estamos adentrando en un escenario de capitalismo desorganizado con instituciones débiles y actores fragmentados? Hace años Dahrendorf (1958) advirtió que no es posible lograr un contrato social con “rebeldes desorganizados” porque no pueden garantizar el cumplimiento de las materias negociadas entre las partes.

Una vez más cabe recordar que el “contrato social” de postguerra nos ha mostrado históricamente que la paz social y la estabilidad son necesarias para el crecimiento económico. Ello se fundamenta en la negociación y el pacto, en la “mano visible” capaz de regular el mercado. Por el contrario, el mercado y la supuesta “mano invisible”, con la que sueñan los neoliberales, conducen al caos y al riesgo de desgobierno. Esta es precisamente una observación de un autor que en los años cuarenta (Polanyi 1944) ya advirtió que el mercado por si solo es un ácido corrosivo que diluye los vínculos sociales y los nexos institucionales. Una vez más tenemos que preguntarnos cuál es la “inserción social del mercado”. Recordemos que la experiencia política de los “gloriosos treinta” puso de manifiesto que el Estado del Bienestar,

el empleo público y los sindicatos jugaron un papel fundamental para la cohesión social. Este “triángulo virtuoso” ha aportado nexos sociales, institucionales y bienes colectivos que hoy quizás no se deberían tirar por la borda. Está en riesgo la propia gobernabilidad y legitimidad institucional: “Algo va mal” dice Judt (2010).

## Referencias bibliográficas

Aglietta, Michel (1979): *Crisis y regulación del capitalismo*. Madrid: Siglo XXI.

Boeri, Tito; Brugiavini, Agar; Calmfors, Lars (2002): *Il ruolo del sindacato in Europa*. Milano: Università Bocconi Editore.

Campos Lima, María.; Martín Artiles, Antonio. (2013): “Youth voice(s) in EU countries and social movements in Sothern Countries”. *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol.17, nº 3 (forthcoming).

Crouch, Colin (1993): *Industrial relations and European State tradition*. Oxford: Clarendon Press.

Dahrendorf, Ralpf (1958 [1961]): *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid: Ediciones Rialp.

Donovan, Informe (1971): *Real Informe de la Comisión Donovan*. Pamplona: ZYX.

Esping- Andersen, Gosta (2000): *Los fundamentos de la sociedad post-industrial*. Barcelona: Ariel.

Eurostat (2013): “Gini coefficient of equivalised disposable income. Luxembourg: Eusotat,<http://datamarket.com/data/set/1b7j/gini-coefficient-of-equivalised-disposable-income#!display=line>

Jones, Owen (2012): *Chavs. La demonización de la clase obrera*. Madrid: Capitan Swing.

Judt, Tony (2011): *Algo va mal*. Madrid: Taurus.

Magnusson, Lars; Jorgensen, Heining; Dolvik, Jon. E. (2008): *The Nordic approach to growth and welfare*. Brussels: European Trade Union Institute.

Menz, George (2005): *Varieties of Capitalism and Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Schierup, Carl-Ulrich; Hansen, Peo; Castles, Stephen (2006): *Migration, Citizxenship, and the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Olson, Mancur (1992): *La lógica de la acción colectiva*. Barcelona: Ariel.

Polanyi, Karl (1944 [1989]): *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.

Regini, Marino (2000): *Modelli di capitalismo*. Milano: Editori Laterza.

Tabla Anexa. Indicadores contextuales y de bienestar

	TASA DESEMPLEO	RIESGO POBREZA	PRESTACIONES DESEMPLEO: EURO POR HABITANTE	GASTO EXCLUSION SOCIAL EURO HABITANTE	GASTO EN PROTECCION SOCIAL: EUROS POR HABITANTE	GASTOS EN BENEFICIOS SOCIALES % PIB	REPLA FIVE YEARS	PIB. INDICE=100
BELGICA	7,1	14,6	1.014,8	209,8	7.655,0	29	66	119
BULGARIA	11,2	20,7	16,2	6,4	517,0	17	42	44
REP. CHECA	6,9	9	118,0	26,5	2.222,4	20	56	80
ALEMANIA	6	15,6	489,8	46,5	7.771,2	30	61	118
DINAMARCA	7,6	13,3	740,7	300,1	11.234,7	33	71	127
ESPAÑA	20,9	20,7	647,1	47,1	4.316,4	24	48	100
FINLANDIA	7,8	13,1	677,8	201,5	8.311,6	29	69	115
FRANCIA	9,6	13,5	484,4	139,9	7.954,1	32	58	108
REINO	7,9	17,1	175,2	45,5	5.867,2	28	61	112
GRECIA	16,9	20,1	265,0	96,1	4.499,1	27	25	90
HUNGRIA	10,9	12,3	55,3	7,7	1.314,8	23	38	65
IRLANDA	14,2	16,1	892,8	168,5	7.655,7	26	83	128
PAÍSES	4,2	10,3	420,9	592,3	8.641,5	30	72	133
NORUEGA	3,3	11,2	340,8	345,8	12.022,9	26	70	181
POLONIA	9,6	17,6	25,7	9,8	1.256,1	19	47	63
PORTUGAL	12,7	17,9	176,6	43,6	3.315,1	26	59	80
SUECIA	7,7	12,9	353,3	192,3	8.548,5	32	65	123

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat (2010)