

Hablando de la crisis: Tendencias en el diálogo social y las relaciones laborales en países seleccionados de la UE

Documento dirigido por Igor Guardiancich y Óscar Molina. OIT, 2017.

RESUMEN EJECUTIVO

La crisis económica y financiera que azotó a la Unión Europea (UE) en 2008 tuvo importantes repercusiones en el diálogo social y las relaciones laborales en los Estados Miembros. Las respuestas de política nacional aplicadas en un principio estaban destinadas principalmente a impulsar la demanda y se introdujeron en la mayoría de los países a través del diálogo social entre gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores. Sin embargo, a medida que la situación económica fue empeorando, se hizo manifiesta la necesidad de aplicar políticas de consolidación fiscal urgentes y otras políticas relacionadas para reducir los crecientes desequilibrios macroeconómicos, el diálogo social tripartito se vio debilitado e incluso se interrumpió en algunos casos. En otros casos, se adoptó nuevas formas o se celebraron importantes acuerdos a través de instituciones bipartitas, mientras sus contrapartes tripartitas luchaban por funcionar con eficacia. A partir de entonces, las condiciones empezaron a mejorar y la mayoría de los Estados Miembros empezó a percibir el inicio de una recuperación del PIB y del empleo en 2013. Pero las desigualdades en el desempleo entre los Estados Miembros se habían ampliado sustancialmente durante los años de la crisis, y a pesar de las recientes mejoras, siguen siendo mucho mayores que en 2008. Y aunque los ingresos disponibles de los hogares han aumentado en muchos países, la pobreza y la exclusión social persisten en otros. Junto a esta evolución, el diálogo social tripartito ha seguido o se ha retomado en muchos países europeos, pero no se ha restablecido por completo o en una minoría considerable.

Este libro recopila los principales resultados de un proyecto de investigación ejecutado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en colaboración con la Comisión Europea (CE) y con financiación de la Unión Europea (UE). Especialistas destacados realizaron estudios en once Estados Miembros de la UE, seleccionados para representar la variedad de sistemas de diálogo social y relaciones laborales presentes en Europa, a saber, Alemania, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Países Bajos y Suecia. En el capítulo introductorio se analiza el diálogo social durante el período posterior a la crisis en los países estudiados con arreglo a cinco áreas temáticas y con datos de otros Estados Miembros de la UE. En primer lugar, los contextos económicos y políticos nacionales; en segundo lugar, las trayectorias nacionales del diálogo social durante dicho período; en tercer lugar, el papel desempeñado por las instituciones de diálogo social; en cuarto lugar, la influencia del proceso del Semestre Europeo y, por último, la evolución de las relaciones laborales y la negociación colectiva en los países.

El 20 de mayo de 2016 se presentó y debatió un borrador de esta publicación en una conferencia internacional celebrada en París. Las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores y editores de la publicación, y no representan necesariamente el pensamiento de la OIT, la CE o los mandantes de la OIT en los países interesados.

La mejora de las condiciones económicas no se ha traducido en una recuperación generalizada del diálogo social

Algunos Estados Miembros han asistido a una revitalización del diálogo social de modos y formas diversas durante el período posterior a la crisis. Esto es esencial para lograr una recuperación inclusiva y sostenible a través de la formulación y aplicación de políticas formuladas para atender las prioridades nacionales. Es preciso que todas las partes interesadas movilicen los recursos humanos, financieros e institucionales necesarios para que el diálogo social pueda reafirmar el papel que le corresponde en los procesos de elaboración de políticas nacionales.

Pero el diálogo social no se ha recuperado plenamente o de forma coherente desde el inicio de la crisis, ni siquiera en países que han registrado mejoras sustanciales en su desempeño económico. Hay dos factores que han contribuido a ello. En primer lugar, la inestabilidad política, que ha perjudicado la recuperación del diálogo social en algunos países; en segundo lugar, la erosión de la confianza entre el gobierno y los interlocutores sociales durante la crisis, que necesita tiempo para recuperarse. Esta situación resulta particularmente desafiante cuando no existe consenso entre los interlocutores sociales sobre la elección de políticas que son necesario tomar para mantener la recuperación económica, mientras luchan para reconstruir sus propias bases de afiliación ante los profundos cambios estructurales que registran los mercados de trabajo.

A nivel supranacional, el fortalecimiento del papel del diálogo social es un elemento clave para garantizar una dimensión social mejorada en las políticas de la Unión Económica y Monetaria (UEM). La crisis ha puesto de manifiesto los múltiples niveles del diálogo social, a través de los cuales los procesos a nivel supranacional influyen, cada vez más, en la dinámica nacional.

Las diversas dinámicas nacionales y la revitalización desigual del diálogo social

La dinámica del diálogo social en el período posterior a la crisis se ha caracterizado por grandes diferencias de un Estado Miembro a otro. En términos generales, esta diversidad puede clasificarse en cuatro escenarios basados en un análisis del modo en que el diálogo social tripartito ha evolucionado durante y desde la crisis, teniendo siempre presente que se trata de una simplificación de una realidad más compleja (véase el gráfico 1). Un primer escenario agrupa a los países en los que el diálogo social ha sido descontinuado durante la crisis y sigue luchando por recuperarse en el período posterior a la misma; dos de los países estudiados pertenecen a esta categoría. Un segundo escenario incluye a los países en los que el diálogo social ha proseguido durante la totalidad del período; esta situación puede aplicarse a cinco de los países estudiados. Tres países pertenecen a un tercer escenario, en el que el diálogo social se ha reactivado en el período posterior a la crisis, tras un período de discontinuidad durante la misma. Por último, un país pertenece a un cuarto escenario, en el que el diálogo social ha sobrevivido durante la crisis, pero ha evolucionado de manera discontinua desde entonces.

La mayoría de los países que abarca el presente estudio (8 de 11) asistieron una cierta revitalización del diálogo social durante el período posterior a la crisis, pero esta recuperación se reveló muy desigual en intensidad, mecanismos y resultados obtenidos. Con todo, una serie de experiencias positivas e innovadoras sirven para demostrar la capacidad de recuperación y la efectividad del diálogo social como herramienta de formulación de políticas a través de tiempos difíciles.

Estas experiencias incluyen, entre otras, las cumbres y conferencias sociales que han permitido que el diálogo social haya proseguido en Francia; los importantes acuerdos intersectoriales suscritos a través del diálogo social bipartito en España; las reuniones bipartitas y tripartitas ad hoc celebradas durante todo el período en Alemania, junto a la creación de nuevas instituciones para el diálogo social a nivel regional, y los órganos bipartitos y tripartitos especiales "anticrisis" establecidos en Eslovaquia.

Está claro que no se trata de una estrategia que todos los países puedan aplicar para revitalizar y mantener el diálogo social como vehículo hacia la recuperación tras una crisis. Es preciso contar con enfoques distintos que, por un lado, reflejen la diversidad nacional que fundamenta el modelo social europeo y el papel que en él desempeña el diálogo social y, por otro, integren los principios tripartitos fundamentales de la OIT. No obstante, en todos los casos, la participación activa de todos los actores es esencial si se quiere recuperar y mantener el diálogo social. En este proceso nada es automático o inevitable.

Gráfico 1. Los escenarios durante la crisis y posteriores a la crisis del diálogo social tripartito

		Posteriores a la crisis (2013-2015)	
		<i>Continuidad en el diálogo social</i>	<i>Discontinuidad en el diálogo social</i>
Durante la crisis (2008-2012)	<i>Continuidad en el diálogo social</i>	ii) Alemania, Eslovaquia, Francia (*), Países Bajos, Suecia	iv) Finlandia
	<i>Discontinuidad en el diálogo social</i>	iii) Bélgica, Eslovenia, Lituania	i) España, Irlanda

(*) Esta era la posición de Francia hasta finales de 2015. En el primer trimestre de 2016 se produjo una paralización del diálogo social vinculada a las propuestas de reformas laborales, como se explica en el epílogo del capítulo 4.

El papel determinante de las instituciones nacionales de diálogo social

Las instituciones de diálogo social de los distintos países difieren mucho en su misión, estructura, funcionamiento y efectividad. La crisis ha propiciado un debate muy necesario sobre el papel de estas instituciones que debería ayudarlas a prepararse mejor para hacer frente a los nuevos desafíos y oportunidades que les depara el futuro.

En algunos países, el papel de estas instituciones en la formulación de políticas se redujo durante la crisis, a menudo paralelamente a la reducción generalizada del papel del diálogo social, como en Finlandia, Irlanda y España, pero también en Hungría y Rumania. En otros, estas instituciones estuvieron a la altura del desafío que se les planteaba. Una serie de nuevas instituciones tripartitas y bipartitas surgieron con el objetivo específico de encontrar modos de aliviar el impacto de la crisis, por ejemplo en Eslovaquia y Grecia, donde se pusieron en marcha instituciones que se encontraban inactivas. En otros países, el diálogo social prosiguió a pesar de las adversas condiciones que atravesaban, como en Bélgica y Eslovenia, mientras que en la República Checa, Países Bajos y Suecia (y en cierta medida en Portugal), funcionaron sin problemas durante el período objeto del estudio. Así pues, si bien la crisis planteó sin duda algunos desafíos, también abrió nuevas oportunidades que permitieron que estas instituciones demostraran su competencia para configurar un nuevo contrato social y económico. Los gobiernos nacionales y los interlocutores sociales en la UE deberían reflexionar sobre estas experiencias y entablar un debate informado sobre el mejor modo de modernizar las instituciones de diálogo social. La OIT está lista para apoyar este proceso de reflexión. Por su lado, la UE sigue apoyando el diálogo social en los Estados Miembros, inclusive con asistencia financiera a través del Fondo Social Europeo.

El Semestre Europeo: una oportunidad para la participación de los interlocutores sociales en la formulación de políticas

El Semestre Europeo es un mecanismo importante de coordinación de las políticas económicas entre los Estados Miembros de la UE. En el contexto del Semestre Europeo, el diálogo social puede ayudar a los países a lograr un equilibrio idóneo entre el objetivo doble de la estabilidad económica y la inclusión social, fortaleciendo al mismo tiempo la gobernanza democrática a nivel de la UE.

En un principio, la contribución de los interlocutores sociales y del diálogo social al Semestre Europeo fue modesta, pero en los últimos años se ha visto notablemente incrementada. A nivel de la UE, los esfuerzos proactivos para implicar a los interlocutores sociales de la UE han aumentado desde 2013, lo que ha llevado a su mayor participación en varias instituciones europeas. A nivel nacional, se han formulado recomendaciones, de manera coherente y firme, para que los gobiernos celebrasen consultas con los interlocutores sociales durante la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma y los implicasen en la formulación y aplicación de las políticas. Al día de hoy, los indicios son alentadores, y si bien cada Estado Miembro es distinto y las estructuras para la participación de los interlocutores sociales no están del todo institucionalizadas, la regularidad y previsibilidad de las consultas con los interlocutores sociales en el contexto del Semestre Europeo ha mejorado notablemente en estos últimos años.

Las relaciones laborales se han estabilizado en términos generales, pero prevalecen desafíos significativos

Las instituciones de relaciones laborales tienen una triple función en el mantenimiento del diálogo social tripartito. En primer lugar, unas instituciones laborales fuertes favorecen una aplicación más efectiva de las decisiones tomadas a través del diálogo social tripartito; en segundo lugar, estas instituciones permiten que los interlocutores sociales mejoren su capacidad técnica en cuestiones clave, que luego pueden aplicar eficazmente en el diálogo a nivel nacional, y en tercer lugar, instituciones de relaciones laborales fuertes y bien articuladas tienden a participar en consensos de enfoque ascendente (de “abajo-arriba”), contribuyendo a su vez al mantenimiento del diálogo social a nivel nacional.

En Europa, la dinámica de las relaciones laborales en el período posterior a la crisis se ha caracterizado por la estabilidad general. En los países donde se introdujeron reformas en las relaciones laborales y la negociación colectiva durante la crisis, por lo general se han mantenido desde entonces. En otros países, el panorama también suele ser estable, y sólo hay unos pocos que han reformado sus instituciones. Algunas de las tendencias a largo plazo de las relaciones laborales, que empezaron antes de la crisis y se aceleraron durante la misma, parecen haberse ralentizado en los últimos tiempos. No obstante, prevalecen desafíos significativos si quiere mantenerse un cierto nivel de coordinación de la negociación colectiva en el contexto actual de descentralización cada vez mayor. A pesar de algunas muestras de la intensificación de los esfuerzos para mejorar la coordinación a nivel de sector, la cobertura cada vez menor de los convenios colectivos puede agravar las desigualdades en los ingresos. Por último, el papel significativo de regulador del Estado puede limitar la autonomía de los interlocutores sociales en algunos países.