

EL PAPEL DE LOS ACTORES SOCIALES EN LAS CAMBIANTES RELACIONES DE PODER ENTRE TRABAJO Y CAPITAL EN PORTUGAL*

REINHARD NAUMANN
FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT
NAUMANN@FES-PORTUGAL.ORG

Recepció: 14 setembre 2017; acceptació: 9 desembre 2017

RESUMEN

EL PRESENTE ARTÍCULO OFRECE UNA VISIÓN GENERAL DE LOS EFECTOS DE LA CRISIS Y DEL PROGRAMA DE AJUSTE EN EL MARCO DEL MoU SOBRE LAS RELACIONES DE PODER ENTRE CAPITAL Y TRABAJO EN PORTUGAL. EL ANÁLISIS INCLUYE UNA EVALUACIÓN DE LOS LOGROS DE LOS EMPLEADORES CON RESPECTO A LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES, LA CRISIS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LA CRECIENTE IMPORTANCIA DEL SALARIO MÍNIMO LEGAL. ADEMÁS, SE ANALIZA EL EFECTO NEGATIVO DE LA CRISIS Y EL MoU EN LA CONCERTACIÓN SOCIAL A NIVEL MACRO. EL ANÁLISIS SE BASA EN DATOS EMPÍRICOS SOBRE TENDENCIAS A LARGO PLAZO EN LAS DIFERENTES ÁREAS. EN EL CONTEXTO DE ESTA CONFIGURACIÓN, SE EXTRAEN ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS SINDICATOS PORTUGUESES Y SOBRE LA CALIDAD DE SU RESPUESTA A ESTE DESAFÍO.

PALABRAS CLAVE

CRISIS, SINDICATOS, EMPRESARIOS, NEGOCIACIÓN COLECTIVA, SALARIO MÍNIMO, RETOS

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera de 2007-2008 y la posterior gran recesión tuvieron consecuencias particularmente devastadoras para Portugal, un país que había logrado importantes avances en su desarrollo acelerado desde la revolución de 1974-75. Este esfuerzo para ponerse al día con los países altamente industrializados incluyó una profunda y amplia

reestructuración de la economía (en el marco de la liberalización y la privatización) y una amplia modernización del estado, pero desde el cambio de milenio este modelo entró en dificultades cada vez mayores.

En marzo de 2011, el gobierno tuvo que pedir un rescate. Las elecciones anticipadas llevaron al poder a una coalición de centro derecha que demostró durante su mandato su firme voluntad de utilizar

(*) Traducción de Neus Beneyto Falagán

el programa de ajuste bajo el MoU (“Memorandum de Entenimiento-Memorandum of Understanding” firmado en 2011 por el gobierno portugués y la Troika. *N. de T.*) para lograr un cambio masivo y duradero en las relaciones de poder en la sociedad portuguesa y en particular en relaciones laborales. De acuerdo con la estrategia del MoU, se implementaron medidas de largo alcance para fortalecer el poder de disposición de los empleadores en las relaciones de trabajo y para reducir los costos laborales. Las dramáticas consecuencias sociales de este proceso se han demostrado a fondo en otras estudios (ver en particular Farinha, 2016). En este artículo nos centraremos en las tendencias a corto y medio plazo en las relaciones de poder entre el trabajo y el capital y en las perspectivas del movimiento laboral para recuperar al menos parte del terreno que perdió en los últimos años. El análisis del caso portugués se lleva a cabo en el contexto de un proceso más amplio de fragmentación de las relaciones laborales (Klaus Dörre 2016) que cuestiona la existencia misma de una representación colectiva efectiva de los intereses de los trabajadores frente a empleadores en general.

DEMANDAS EMPRESARIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE 1980

La creación del sistema de relaciones laborales postrevolucionario se produjo en un contexto que fue especialmente favorable para los sindicatos y

el marco regulador (derecho laboral, convenios colectivos) que se configuró a partir de 1974 tuvo un fuerte sesgo pro-laboral. Desde la década de 1980, en el contexto de la liberalización y apertura de la economía nacional a la competencia europea y mundial, los empleadores ejercieron una mayor presión sobre los sindicatos y los gobiernos para que realizaran cambios en la regulación de las relaciones laborales (véase Barreto y Naumann, 1998). La aprobación del Código Laboral en 2003, promovida por el gobierno de centro derecha del primer ministro José Manuel Barroso (2002-2004), representó un gran avance en la perspectiva de los empleadores. El Código Laboral abolió el principio de “favour laboris” y la ultratractividad de los convenios colectivos, cuestiones ambas de interés estratégico en la relación de poder entre trabajo y capital. Sin embargo, debido a algunas lagunas en la legislación, los sindicatos pudieron bloquear en la mayoría de los casos la retirada de los empleadores de los convenios colectivos.

Poco después, el Partido Socialista (PS) ganó la mayoría absoluta en las elecciones anticipadas de 2005 e inició una ronda de negociaciones de varios pactos sociales temáticos. En esta situación, el CIP y las otras tres confederaciones patronales con acceso a negociaciones tripartitas a nivel macro (CCP, CA y CTP)¹ formularon una lista de demandas comunes para una mayor desregulación de las relaciones laborales que incluía cambios de gran alcance (ver a continuación).

¹ CCP – Confederación de Comercio y Servicios de Portugal (Confederação do Comércio e Serviços de Portugal); CAP – Confederación de Agricultores de Portugal (Confederação dos Agricultores de Portugal); CTP – Confederación del Turismo Portugués (Confederação do Turismo Prutguês).

Tabla 1. Empleadores y Legislación Laboral

<p><i>Posición común de las cuatro confederaciones patronales sobre la revisión del Código del Trabajo (2007): CAP, CCP, CIP y CTP</i></p>	<p><i>Revisión del Código del Trabajo (2009): Ley 105/2009</i></p>	<p><i>Memorando de entendimiento (2011): Gobierno portugués, Comisión Europea, FML, BCE</i></p>	<p><i>Legislaciones y reglamentaciones nacionales (2011-2014): Gobierno y Parlamento</i></p>
<p><i>Demanda: Revisión de la Constitución de la República Portuguesa: Artículo 53: Facilitar despidos; Artículo 56-3: Abolir el derecho exclusive de los sindicatos a la negociación colectiva; Artículo 57: Limitar el derecho a huelga y permitir el bloqueo; Artículos 54-5 y 56-2: Eliminar los derechos de consulta de los sindicatos y los comités de empresa.</i></p>	<p><i>No considerado</i></p>	<p><i>No considerado pero: MoU (sección 4.8) exige una descentralización organizada de la negociación colectiva, la posibilidad de que los comités de empresa firmen convenios colectivos.</i></p>	<p><i>No considerado pero: Nueva legislación sobre el derecho de los comités de empresa a la negociación colectiva</i></p>
<p><i>Negociación colectiva: Hacer posible la retirada de los convenios colectivos en todos los casos, mantener el Principio general de negociabilidad, acortar el período de supervivencia de los convenios colectivos cancelados hasta un máximo de 1 año, uniformidad de los convenios colectivos aplicables</i></p>	<p><i>Parcialmente considerado: Posible retiro par todos, principio de negociabilidad mantenido, favour laboris no reinstalado.</i></p>	<p><i>Ajuste salarial y competitividad (4.7 y 4.8) Preparar acortar la supervivencia</i></p>	<p><i>Período de supervivencia acortado</i></p>
		<p><i>Congelar el salario mínimo Restringir la extensión de los convenios colectivos</i></p>	<p><i>Congelado verano 2011 – verano 2014</i></p>

Tabla 1 (cont.). Empleadores y Legislación Laboral

<p><i>TIEMPO DE TRABAJO flexible; mayor flexibilidad de duración y organización del tiempo de trabajo Permitir más trabajo de horas extra (al menos el doble)</i></p>	<p><i>Parcialmente considerado, pero las cuentas de tiempo de trabajo solo pueden ser introducidas mediante convenio (Art. 208)</i></p>	<p><i>Disposición del horario de trabajo (4.6): "Banco de horas" por mutuo acuerdo a nivel de planta; reducción de pago por horas extra y abolición del tiempo de compensación</i></p>	<p><i>Cuenta de tiempo de trabajo individual y grupal sin convenio colectivo. Reducción del pago de las horas extra en un 50% y abolición del descanso comp.</i></p>
<p><i>DESPIDOS más fáciles: Permitir el despido debido a la pérdida de confianza, sin justa causa, permitir el despido colectivo para renovar la fuerza laboral, facilitar el despido debido a la extinción del lugar de trabajo, requisitos formales más flexibles, abolir la obligación legal de reintegrar a los trabajadores, establecer techos para compensaciones en caso de despido.</i></p>	<p><i>No considerado en gran parte.</i></p>	<p><i>Legislación de protección del empleo (4.4, 4.5): Reducir las indemnizaciones por despido, permitir los relacionados con la inadecuación, los de la extinción de los puestos de trabajo no deben seguir a la antigüedad, los despidos no deben estar sujetos a la obligación de intentar una transferencia para un posible puesto adecuado</i></p>	<p><i>Varias enmiendas a la legislación sobre despidos: criterios para la selección de los trabajadores a ser despedidos, compensación en caso de cese reducido y con techos</i></p>
<p><i>Menos VACACIONES: Abolir el aumento automático de vacaciones en caso de no ausentismo, reducir el número de días festivos y permitir que se muden</i></p>	<p><i>No considerado</i></p>		<p><i>Incremento automatic abolido 4 vacaciones bancarias abolidas</i></p>
<p><i>Reducir los créditos de tiempo para los representantes de los trabajadores y las reuniones</i></p>	<p><i>No considerado</i></p>		

En 2009, el nuevo Código del Trabajo fue aprobado por el Parlamento. La demanda clave de los empleadores había sido que se eliminarían los obstáculos para la cancelación de los convenios colectivos. Esta demanda fue satisfecha, con la consecuencia de que se canceló efectivamente un conjunto de acuerdos de rama (principalmente en manufactura) que habían sido denunciados por las respectivas asociaciones patronales poco después de la aprobación del Código Laboral original en 2003. Por otro lado, el Código revisado hizo que la introducción de las *cuentas del tiempo de trabajo* dependa de la condición indispensable de su regulación por convenio colectivo. Este fue un incentivo importante para que los empleadores renegociaran los acuerdos cancelados en lugar de abolirlos por completo.

El Código Laboral en 2003 había sido un avance importante en la perspectiva de la confederación patronal mediante el fortalecimiento de su posición en las relaciones laborales individuales y colectivas. La revisión del Código en 2009 fue mucho más equilibrada, pero, no obstante, completó el avance de los empleadores en la regulación de la negociación colectiva (y no revertió la abolición del principio de “favour laboris”).

El Memorando de Entendimiento (Comisión Europea, FMI y BCE) abrió el camino a la implementación de una serie de medidas adicionales exigidas por los empleadores portugueses en 2007, en particular en las áreas de tiempo de trabajo flexible, reducción de la legislación de Protección del Empleo (EPL) y vacaciones reducidas. Estas y otras medidas impuestas por el MoU (como la reducción de las prestaciones por desempleo) representaron un cambio sustancial adicional en las relaciones de poder individuales y colectivas en favor de los empleadores. En contraste con la revisión preparada y negociada del Código Laboral en 2009, los cambios realizados en el marco del MoU no hicieron ningún esfuerzo serio para equilibrar este cambio. Por el contrario, un análisis realista muestra que el MoU fue diseñado para debilitar el sistema de diálogo social portugués en todos los niveles, en particular la negociación colectiva a nivel sectorial o de rama.

EL ATAQUE A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El MoU introdujo un nuevo elemento al exigir una regulación y práctica restrictiva de la extensión administrativa de los convenios colectivos. Hasta 2011, la práctica general había sido que el Ministerio de Trabajo emitía siempre órdenes de extensión para un convenio colectivo si las partes firmantes lo solicitaban. La práctica restrictiva de las extensiones fue implementada inmediatamente por el gobierno de centro-derecha, y en octubre de 2012, el gobierno aprobó una resolución que estableció un umbral del 50% para la representatividad de las asociaciones patronales firmantes.

La crisis económica fue ciertamente el motivo más importante para que los empleadores dudaran de la conclusión de los convenios colectivos renovados. La no extensión de los convenios no fue el primer motivo de la profunda crisis en la negociación colectiva desde 2012, pero representó un desincentivo más importante (más allá de la crisis). La mayoría de las asociaciones patronales que consideraron la posibilidad de firmar nuevos convenios no pudieron contar con su extensión a través de un decreto gubernamental y tuvieron que enfrentar el riesgo de crear una desventaja comparativa para sus afiliados. La siguiente tabla muestra que las reducciones más evidentes en la cantidad de convenios colectivos firmados y en el número de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva coinciden con los años con menos decretos de extensión, a saber, 2004 y 2011-2013. Esta coincidencia significativa sugiere que una reducción drástica de los decretos de extensión emitidos por el Ministerio de Trabajo constituye un fuerte desincentivo para la conclusión de los convenios colectivos.

Este proceso de debilitamiento de la negociación colectiva como instrumento de regulación de las relaciones de trabajo no había sido una exigencia de las confederaciones patronales. Por el contrario, los empleadores (en coalición con los sindicatos) se opusieron a las restricciones al mecanismo de extensión. La presión ejercida por todos los interlocutores sociales fue lo suficientemente fuerte como para forzar al gobierno a modificar su política.

Inmediatamente después de la conclusión del programa de ajuste en junio de 2014, se firmaron una gran cantidad de acuerdos y el gobierno aprobó una nueva regulación que permitió pasar por alto el umbral del 50% que se había introducido en 2012.

Tabla 2. Convenios colectivos publicados y Ordenanzas de extensión de su cobertura (2000-2016)

Año	Nº de convenios	Nº de trabajadores cubiertos	Tasa de Cobertura (%)	Nº de Ordenanzas (PEs)	PEs/ Convenios (%)
2000	371	1.453.000	61	144	39
2001	361	1.396.000	58	185	51
2002	338	1.386.000	56	147	43
2003	342	1.512.000	60	152	44
2004	162	600.000	23	4	2
2005	254	1.125.000	41	56	22
2006	245	1.419.000	51	137	56
2007	252	1.570.000	53	74	29
2008	296	1.704.000	56	131	44
2009	252	1.303.000	45	101	40
2010	230	1.407.000	52	116	50
2011	170	1.237.000	47	17	10
2012	85	328.000	13	12	14
2013	94	241.000	8	9	10
2014	152	246.000	10	13	9
2015	138	490.000	19	36	26
2016	146	749.000	29	35	24

Fuente.- DGERT, *Boletín Estadístico*

El número total de trabajadores cubiertos en 2001 y 2016 son estimaciones del autor

SALARIO MÍNIMO Y CONVENIOS

Según Farinha et al. (2016: 43), Portugal tuvo en 2013 el segundo mayor coeficiente GINI de ingresos de mercado (salarios, ingresos de capital) antes de las transferencias sociales) dentro de la UE28. Dichos autores identifican los ingresos del mercado (salarios, ingresos de capital, etc.) como los principales impulsores de la desigualdad de

ingresos, y su análisis demuestra que esta función aumentó entre 2009 y 2014.

En este punto surgen preguntas como: ¿hasta qué punto la negociación colectiva ayuda a rectificar esta tendencia hacia la creciente desigualdad producida por el sistema de fijación de salarios, debilitando en particular a los grupos de ingresos más bajos? ¿Pueden los sindicatos organizar alguna resistencia efectiva contra ella? Existen indicadores de que la capacidad regulatoria de la negociación

colectiva ha sido demasiado débil para realizar cambios importantes en esta relación.

Tabla 3. Salarios acordados colectivamente en comparación con la inflación y la productividad

Año	Productividad aparente (crecimiento en %)	A Inflación (%)	B 50% del crecimiento de la productividad más la inflación (%)	C Aumentos salariales acordados en convenio (CAWI)	Brecha entre C y B	Brecha entre C y A
2000	5,2	2,9	5,5	3,4	-2,1	0,5
2001	4,5	4,4	6,7	4,0	-2,7	-0,4
2002	4,3	3,6	5,8	3,8	-2,0	0,2
2003	3,8	3,2	5,1	2,9	-2,2	-0,3
2004	5,0	2,4	4,9	2,9	-2,0	0,5
2005	3,6	2,3	4,1	2,7	-1,4	0,4
2006	4,3	3,1	5,3	2,7	-2,6	-0,4
2007	6,1	2,5	5,6	2,9	-2,7	0,4
2008	2,3	2,6	3,8	3,1	-0,7	0,5
2009	2,6	-0,8	0,5	2,9	2,4	3,7
2010	3,0	1,4	2,9	2,4	-0,5	1,0
2011*	-0,1	3,7	3,7	1,5	-2,2	-2,2
2012	0,9	2,8	3,3	1,4	-1,9	-1,4
2013	4,2	0,3	2,4	1,0	-1,4	0,7
2014	-0,5	-0,3	-0,6	1,0	1,6	1,3
2015		0,5		0,7		0,2
2016		0,8		1,5		0,7
2017		1,4				

Fuente.- PORDATA (para datos de productividad e inflación), DGERT (para datos CAWI) y VMPI (aumento salarial)
 (*) La cobertura de acuerdos desde 2011 se sitúa muy por debajo del nivel anterior, por lo que las comparaciones deben hacerse con reservas

La tabla muestra que los resultados de la negociación colectiva estuvieron muy por detrás del objetivo de los sindicatos de aumentar los salarios acordados hasta el punto de que capturarían una parte considerable de las ganancias de productividad.

En el contexto de un sistema de fijación de salarios que produce una desigualdad significativa sin ser efectivamente corregido por la negociación colectiva, el salario mínimo legal (RMMG²) adquiere mayor importancia. El procedimiento durante las últimas dos décadas ha sido que los gobiernos

² Retribuição Mínima Mensal Garantida: Salario Mínimo Mensual Garantizado

de derecha han mantenido los incrementos reales anuales del RMMG cerca de cero mientras que los gobiernos socialistas decidieron a favor de aumentos reales sustanciales.

Los elevados aumentos del RMMG durante los años 2007-2010 se debieron a un acuerdo tripartito firmado por el gobierno y todos los interlocutores sociales (incluida CGTP-IN) en 2006. Las medidas adoptadas en el curso del programa de ajuste en el marco del MoU se centraron en la dirección

opuesta: el RMMG estaba congelado, la negociación colectiva colapsó y varias medidas de bienestar social fueron eliminadas. Estas medidas afectaron, en primer lugar, a la parte más pobre de la población (Farinha, 2016: 27) y podemos suponer que contribuyeron al creciente problema de la pobreza en el trabajo. En octubre de 2014, comenzó un nuevo período de aumento sostenido del RMMG basado en acuerdos tripartitos.

Tabla 4. Aumentos del Salario Mínimo y de los salarios acordados en Convenio

Año	Salario Mínimo (€)	Aumento Salario Mínimo (%)	Inflación (%)	Salario Mínimo a precios constantes (Base:2011)	Aumentos salariales por convenio (CAWI)	Brecha entre SM y CAWI
2000	318	4,1	2,9	1,2	3,4	0,7
2001	334	5,0	4,4	0,6	4,0	1,0
2002	348	4,1	3,6	0,5	3,8	0,3
2003	357	2,5	3,2	-0,7	2,9	-0,4
2004	366	2,5	2,4	0,2	2,9	-0,4
2005	375	2,5	2,3	0,2	2,7	-0,2
2006	386	3,0	3,1	-0,1	2,7	0,3
2007	403	4,4	2,5	1,9	2,9	1,5
2008	426	5,7	2,6	3,0	3,1	2,6
2009	450	5,6	-0,8	6,5	2,9	2,7
2010	475	5,6	1,4	4,1	2,4	3,2
2011	485	2,1	3,7	-1,5	1,5	0,6
2012	485	0,0	2,8	-2,7	1,4	-1,4
2013	485	0,0	0,3	-0,3	1,0	-1,0
2014	485	0,0	-0,3	0,3	1,0	-1,0
2015	505	4,1	0,5	3,6	0,7	3,4
2016	530	5,0	0,8	4,2	1,5	3,5
2017	557	5,1	1,4	3,7		

Fuente.- PORDATA (para datos de Salario Mínimo), DGERT (para datos CAWI)

Desde 2005, la participación de los trabajadores cubiertos por el RMMG en el sector privado aumentó constantemente de 4.5% a 12.9% en 2012, disminuyendo en 2013 a 12.0% y luego aumentando abruptamente a 19.6 en 2014 y a 21.1 en 2015. El aumento de RMMG en Enero de 2016 impulsó la participación de los trabajadores cubiertos por ella al 23.3% y con el aumento adicional en enero de 2017 probablemente haya pasado el umbral del 25%.

La reducida efectividad y reciente crisis de la negociación colectiva así como la creciente importancia del RMMG indican que la capacidad de movilización de los sindicatos portugueses frente a los empleadores ha disminuido y que dependen cada vez más de obtener apoyo político (del Parlamento y/o del gobierno) para proporcionar una regulación socialmente equilibrada de las relaciones laborales.

**NEGOCIACIONES TRIPARTITAS A NIVEL MACRO: EL FINAL
 ABRUPTO DE UN PERÍODO DE CAMBIO NEGOCIADO BAJO
 LA CRISIS Y EL MOU**

Podemos distinguir seis períodos de acuerdos tripartitos en Portugal:

1. La constitución del organismo para las negociaciones tripartitas a nivel macro (CPCS) en 1984

y la firma de una serie de acuerdos sobre salarios e ingresos durante los años siguientes, con el objetivo explícito de reducir la inflación.

2. El Acuerdo Económico y Social (AES 1990) fue el primer pacto social amplio que cubrió los salarios y los ingresos y varias otras áreas de la política social y económica. El Acuerdo a Corto Plazo de Concertación Social (ACSCP 1996) y el Acuerdo de Concertación Estratégica (ACE 1996) ampliaron la gama de temas tratados (por ejemplo, el tiempo de trabajo y las políticas fiscales).

3. CGTP-IN no firmó ninguno de los acuerdos mencionados anteriormente y se opuso a su implementación. En el caso de la regulación del tiempo de trabajo definida en el ACSCP 1996, esta movilización por CGTP-IN tuvo mucho éxito y el gobierno redefinió su estrategia de concertación y abrió una ronda de negociaciones paralelas sobre pactos temáticos en diferentes áreas. Esto permitió la participación constructiva de la CGTP-IN en el proceso. (Por motivos fundamentales, CGTP-IN se había negado a firmar acuerdos generales o acuerdos sobre política salarial).

Dos acuerdos específicos sobre formación profesional (VET) y salud y seguridad ya habían sido firmados en 1991 (también por CGTP-IN) y en 2001 las negociaciones dieron como resultado cuatro acuerdos, dos de ellos también sobre formación y salud y seguridad y otros dos sobre la reforma del esquema público de pensiones. CGTP-IN firmó tres de estos cuatro acuerdos.

Año	Contenido y período cubierto	Firmantes	Año	Contenido y período cubierto	Firmantes
1984	Creación del CPCS	Todos excepto CGTP	1996 (24-1)	Jornada y salarios 1996+	Todos excepto CGTP
1986 (29-6)	Ingresos 1987	Todos los miembros CPCS (CGTP fuera)	1996 (20-12)	Salarios 1996-99	Todos excepto CGTP
1988 (25-1)	Ingresos 1988	Todos, excepto CGTP y CIP	2001 (9-02)	VET	Todos
1990 (19-10)	General	Todos, excepto CGTP	2001 (9-02)	HS	Todos
1991 (30-7)	Voc. Educ. & Training (VET)	Todos	2001 (20-11)	Estrategia de pensiones	Todos excepto CGTP
1991 (30-7)	Salud laboral (HS)	Todos	2001 (20-11)	Límites de pensiones	Todos excepto CGTP y CIP
1992 (15-2)	Ingresos 1992	Todos, excepto CGTP			

4. Durante el primer mandato del gobierno socialista del Primer Ministro José Sócrates (2005-2009) se firmaron una serie de Pactos temáticos. Dos de estos acuerdos trataron sobre el Plan de Pensiones Públicas (2006), uno estipuló el aumento del salario mínimo nacional (RMMG) de € 385,90 en 2006 a € 500,00 en 2011 (2006), uno centrado en VET (2007) y otro aprobó la revisión del Código del Trabajo (2008). Estos acuerdos fueron firmados por todas las confederaciones representadas en el CPCS, con la excepción de CGTP-IN que solo firmó una (en el aumento del salario mínimo).

Este período de concertación social fue de gran importancia porque demostró que será posible que el gobierno y los interlocutores sociales pudieran gestionar un proceso de cambio negociado, a pesar de los intereses muy diferentes o incluso diametralmente opuestos de las partes involucradas. Por primera vez, se alcanzó un compromiso integral tripartito sobre la reforma de la legislación laboral (aunque sin el consentimiento de la CGTP-IN). El método de negociaciones paralelas de un conjunto de pactos temáticos fue decisivo para el éxito de este proceso de intercambio político. CGTP-IN se opuso a la mayoría de los acuerdos, pero el firmado por esta confederación tuvo una duración de cinco años (2007-2011), cubriendo así todo el período de negociaciones.

5. La dramática escalada de la crisis en 2010-2011 provocó el brusco final de este período de cam-

bio negociado. Se firmaron dos “pactos nacionales de emergencia”, primero uno en marzo de 2011 poco antes de la firma del memorando de entendimiento y un segundo en enero de 2012, después del inicio de la implementación del memorando de entendimiento por el nuevo gobierno liberal-conservador. Ambos acuerdos tenían como principal objetivo fortalecer al gobierno nacional frente a las instituciones internacionales (concretamente la Troika) y crear una base para las negociaciones con el gobierno en un contexto extremadamente adverso. Ambos acuerdos quedaron rápidamente obsoletos, el primero con la caída del gobierno socialista en marzo de 2011 y el segundo en el contexto del unilateralismo del gobierno en el contexto de la implementación del MoU. CGTP-IN no firmó estos acuerdos.

6. Después del final del programa de ajuste bajo el MoU (junio de 2014) y un período de congelación del salario mínimo (verano 2011-verano 2014), se firmaron tres acuerdos tripartitos para aumentar el RMMG, todos los cuales incluyen una reducción de contribución de los empleadores a la seguridad social para aquellos trabajadores que se benefician del aumento del salario mínimo. En el caso del acuerdo más reciente, esta reducción de la contribución social fue revocada por el Parlamento (en contra de la voluntad del gobierno de la minoría socialista elegida en 2015) y sustituida por la reducción de un impuesto específico. CGTP-IN tampoco firmó estos acuerdos.

Año	Contenido y período cubierto	Firmantes	Año	Contenido y período cubierto	Firmantes
2006 (01-07)	Pensiones (estrategia)	Todos excepto CGTP	2011 (22-3)	General	Todos excepto CGTP
2006 (10-10)	Pneiones (límites)	Todos excepto CGTP	2012 (18-1)	General	Todos excepto CGTP
2006 (5-12)	Salario Mínimo 2007-11	Todos	2014 (24-9)	Salario Mínimo 2014-15	Todos excepto CGTP
2007 (14-3)	VET	Todos excepto CGTP	2016 (22-1)	Salario Mínimo 2016	Todos excepto CGTP
2008 (25-6)	Nueva legislación laboral	Todos excepto CGTP	2017 (17-7)	Salario Mínimo 2017	Todos excepto CGTP

Durante los primeros cinco períodos de concertación social, se aplicaron diferentes métodos de negociación y el proceso evolucionó de manera progresiva, culminando en 2008 con el acuerdo sobre la revisión del Código Laboral. La crisis y el MoU interrumpieron este proceso de cambio negociado. Los recientes acuerdos sobre el aumento del salario mínimo y la presentación de un nuevo *Libro Verde sobre relaciones laborales* en diciembre de 2016 (Dray 2016) pueden anunciar una nueva fase de cambio negociado.

El cambio de estrategia entre la segunda y la tercera fase, desde pactos amplios con un fuerte carácter político hasta negociaciones paralelas de varios convenios monotemáticos, puede verse como el avance decisivo para los siguientes dos períodos muy productivos de negociaciones (2001 y 200-2008). El mayor compromiso de la CGTP-IN con el proceso (en particular en 2001) fue de gran importancia para este éxito y se vio favorecido por varios factores:

1. En primer lugar, el cambio de método (desde pactos políticos amplios hasta convenios monotemáticos) eliminó un gran obstáculo para la participación de CGTP-IN porque esta confederación se oponía fundamentalmente a los acuerdos de nivel macro que condicionaban la negociación colectiva y los pactos que legitimaban las políticas gubernamentales en general.
2. En segundo lugar, los principales sindicatos de CGTP-IN participaron en intensas y amplias negociaciones sobre la reforma de la administración pública, obteniendo ganancias significativas para sus electores.
3. En tercer lugar, porque el liderazgo del Partido Comunista bajo su Secretario General, Carlos Carvalhas (1994-2004), había aflojado su control sobre la CGTP-IN³, permitiendo así a la confederación arriesgarse a avanzar más en el juego del intercambio político.

No es posible presentar en este documento una evaluación exhaustiva de las ganancias y pérdidas de cada parte en los diferentes períodos de concertación social, pero hay claros indicadores de que los pactos firmados en 2001 marcaron el pico de la influencia de los sindicatos en las negociaciones tripartitas y que esta fuerte posición sindical todavía estaba presente (aunque en menor medida) en las negociaciones entre 2005 y 2009.

EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS SINDICATOS PORTUGUESES

El análisis de la evolución de las relaciones laborales durante las últimas décadas muestra que la crisis y las políticas gubernamentales bajo el MoU cambió las relaciones de poder en favor de los empleadores, contribuyó a una profunda crisis en la negociación colectiva e interrumpió un proceso muy productivo de cambio negociado en la concertación tripartita a nivel macro. Además, la crisis y el programa de ajuste aceleraron la tendencia a largo plazo de disminuir la densidad sindical en el sector privado (y posiblemente también en el sector público).

Los sindicatos movilizaron sus recursos contra las políticas gubernamentales agresivas en el marco del MoU al organizar protestas y huelgas (ver Hermes, 2014). A pesar de esta resistencia, el gobierno no hizo concesiones sustanciales en sus esfuerzos por reducir los salarios y los derechos de los trabajadores y debilitar a los sindicatos. Los únicos obstáculos efectivos para algunas de las medidas del gobierno fueron de origen legal y, en consecuencia, fue el Tribunal Constitucional quien detuvo/revocó algunas medidas.

El único caso de una retirada clara del gobierno frente a un movimiento social se produjo cuando el anuncio del primer ministro de un aumento

³ El Partido Comunista de Portugal (PCP) comenzó a construir su hegemonía en el movimiento sindical portugués durante la dictadura del Estado Novo (1933-1974). Los competidores más pequeños surgieron solo al final de la dictadura. Así, en 1974, al comienzo de la transición democrática, el PCP logró controlar la mayoría de los sindicatos y construir una sólida hegemonía dentro de la Intersindical Nacional que se reconstituyó como CGTP-IN en 1977.

sustancial de la contribución de los trabajadores asalariados a la seguridad social pública y una disminución de la contribución de los empleadores provocó una reacción de la población sorprendentemente fuerte. Una manifestación el 15 de septiembre de 2012, convocada por un pequeño grupo de activistas relacionados con el movimiento de trabajadores precarios, ganó el apoyo público que superó la capacidad organizativa de los organizadores y se convirtió en una de las mayores manifestaciones masivas en la historia de Portugal (Soeiro 2015: 3215-316). Las protestas masivas y la oposición pública de la UGT junto con las asociaciones patronales obligaron al gobierno a retirar la medida. Las protestas masivas pueden haber tenido algún apoyo de los sindicatos (en primer lugar, la CGTP), pero es indicativo de su debilidad relativa que éstos (los sindicatos) no fueron los iniciadores de la manifestación (ver Soeiro 2015: 317).

Se plantea la cuestión de si los sindicatos (y en primer lugar la mayor confederación CGTP) podrían haber contribuido a la resistencia contra el MoU de una manera más efectiva. El programa de acción de la CGTP, aprobado en su XII Congreso (27-28 de enero de 2012), caracterizó la crisis y las políticas bajo el MoU como una “regresión social y civilizatoria peligrosa” y la política de los gobiernos nacionales como “un ataque a los logros y derechos históricos sin precedentes en el Portugal democrático”. En vista de esta dramática situación, se podría esperar que la confederación hubiera definido una estrategia para alcanzar nuevas alianzas dentro del movimiento sindical, con otras partes de la sociedad civil y con los partidos políticos. Sin embargo, los documentos oficiales de la CGTP aprobados en los Congresos de 2012 (a saber, el Programa de Acción y el Informe de Actividades) no contienen ideas significativas para una política de alianza activa que corresponda a los desafíos extraordinarios a los que se enfrentan los sindicatos. En comparación con el Programa de Acción aprobado en 2008, el Programa votado en 2012 dio fundamentalmente el mensaje de hacer “más de lo mismo”. Además de los compromisos verbales habituales con respecto a la unidad de los trabajadores y los sindicatos, no se presentaron ideas concretas para los avances

en esta área y la cuestión de las alianzas sociales y políticas se mencionó solo en el capítulo sobre relaciones internacionales.

El declive a largo plazo del poder sindical tiene importantes razones estructurales, pero las decisiones tomadas por los equipos dirigentes de los sindicatos (y otras instituciones) también son relevantes. El período de negociaciones de una serie de acuerdos temáticos firmado en 2001 estuvo asociado a un aumento de la influencia sindical y puede verse como un enfoque prometedor para revertir la tendencia predominante de disminución del poder sindical. Esto se hizo posible porque dos participantes habían dado pasos importantes:

1. El gobierno eliminó los principales obstáculos para una mayor participación de la CGTP en la concertación a nivel macro al negociar acuerdos temáticos sobre cuestiones específicas en lugar de amplios pactos políticos,
2. y la CGTP hizo uso de su mayor espacio político de maniobra concedido por los líderes del Partido Comunista, negociando con el objetivo de firmar acuerdos y asumir la corresponsabilidad política con el resultado.

Antes, la CGTP se había opuesto a todos los acuerdos (con la única excepción de dos acuerdos temáticos firmados en 1991) y luchó activamente contra su implementación. Por lo tanto, los empleadores y los gobiernos solían firmar acuerdos con la confederación más pequeña (UGT), que tenía menos poder de negociación y poca capacidad para hacer cumplir los acuerdos. El resultado fue que los acuerdos alcanzados sólo por UGT eran ciertamente menos favorables para los trabajadores que si ambas confederaciones hubieran seguido una estrategia común de negociación de acuerdos y la aplicación de la misma. La obstrucción mutua entre CGTP y UGT provocó en un rendimiento inferior del movimiento sindical en su conjunto.

Los años 1997-2001 pueden verse como el punto más álgido de la influencia de la CGTP en la sociedad portuguesa, y como la intervención dinámica de la CGTP en este período fue en su mayoría complementaria a la influencia de UGT (independientemente de la continuación de múl-

tiples contradicciones y conflictos), este período también puede verse como un éxito de la influencia del movimiento sindical portugués en su conjunto. La reforma organizativa de la CGTP en la década de 1990 fortaleció su capacidad de movilización y, por lo tanto, automáticamente su posición en la mesa de la negociación colectiva y la concertación tripartita. El pluralismo político dentro de la CGTP recibió un nuevo impulso. Fue durante este período cuando el movimiento sindical en su conjunto tuvo un mejor desempeño en las negociaciones tripartitas.

El gobierno liberal-conservador de Barroso puso fin bruscamente a este proceso que había tenido el potencial de revertir la tendencia negativa (desde el punto de vista de los sindicatos) en las relaciones de poder e implementó un vigoroso regreso al objetivo de debilitar la posición de los trabajadores y sindicatos. Durante este período, la dirección moderada del Partido Comunista fue sustituida por una nueva (elegida en 2004) con una comprensión leninista ortodoxa de su misión y de su relación con los sindicatos. Este nuevo liderazgo comenzó una retractación integral contra los logros de la CGTP en términos de pluralismo interno y autonomía en sus decisiones, con graves consecuencias para la intervención de la confederación en la sociedad y frente al gobierno y los empleadores.

Como hemos visto anteriormente, los sindicatos tuvieron dos períodos de oportunidad para mejorar su posición general en las relaciones de poder, el primero durante el mandato del gobierno socialista liderado por el primer ministro António Guterres (1995-2002) y el segundo durante el mandato del gobierno socialista del primer ministro José Sócrates (2005-2011). Ambos períodos terminaron con la elección de gobiernos liberal-conservadores que implementaron medidas que dieron como resultado cambios importantes en las relaciones de poder en detrimento de los sindicatos. Los propios recursos de poder de los sindicatos y los de sus aliados más cercanos no fueron suficientes para detener estas políticas, los únicos obstáculos efectivos vinieron de la jurisprudencia (con la única excepción de las protestas del 15 de septiembre de 2012).

En esta perspectiva, los sindicatos tenían un gran interés en un cambio de gobierno después de las elecciones del 4 de octubre de 2015. Las elecciones dieron como resultado una mayoría de izquierda en el Parlamento, pero la lista común de la coalición liberal-conservadora gobernante ganó por una relativa mayoría y era una cuestión de conocimiento general que el presidente conservador de la República tenía la intención de designar al primer ministro Pedro Passos Coelho para formar un gobierno. En esta situación, era previsible que la CGTP se hubiera apresurado a instar a los partidos de izquierda a formar una alianza para terminar con el gobierno de los conservadores liberales y comenzar un nuevo período de cambio negociado, pero la dirección de CGTP se abstuvo de una inmediata declaración pública de este tipo. Podemos interpretar este autocontrol como un acto de reconocimiento de la primacía de la dirección política del Partido Comunista.

La cuestión del posicionamiento político del liderazgo de la CGTP es de gran importancia para el movimiento sindical en general. Por un lado, la UGT, como la organización mucho más pequeña que está vinculada a los compromisos de una coalición política de sindicalistas de los dos partidos grandes (socialistas y socialdemócratas liberal-conservadores) y a su necesidad fundamental de llegar a acuerdos en el CPCS, tiene poco margen de maniobra porque su problema estructural de falta de capacidad de movilización no puede resolverse a corto o mediano plazo. La CGTP, por otro lado, todavía tiene cierta capacidad de movilización relevante que puede usarse para maximizar la posición de los sindicatos en la lucha general entre intereses sociales, económicos y políticos. Y la CGTP tiene en sus filas una pluralidad de posiciones políticas que podrían ser un terreno fértil para un debate sobre la revitalización de la unidad interna de la confederación, de nuevas ideas para alianzas con otros sindicatos (UGT y no afiliados) y de iniciativas de cooperación con otros movimientos sociales y políticos (por ejemplo, relacionados con trabajadores precarios).

En vista de las limitaciones y autolimitaciones dentro de los sindicatos, sería importante organizar

un amplio debate político sobre las oportunidades y desafíos que enfrentan los sindicatos para desatar el potencial creativo dentro del movimiento sindical

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, J. y NAUMANN, R. (1998) “Portugal: Industrial Relations under Democracy”, en Anthony Ferner/Hyman, Richard (eds.): *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford (UK)/Malden (US).
- COSTA, H., DIAS, H. y SOERIRO, J. (2014) “As greves e a austeridade em Portugal: Olhares, expressões e recomposições”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 103, Maio 2014: 173-202;
- CRL (2017a) *A Negociação Colectiva em Números*. Série 2005-2016 [Collective Bargaining in Numbers. Series 2005-2016], Lisbon-Centre of Labour Relations.
- (2017b) *A Negociação Colectiva em Números – Dados de 2016* [Collective Bargaining in Numbers – Data from 2016], Lisbon-Centre of Labour
- (2017c) *Relatório Anual sobre a Evolução da Negociação Colectiva em 2016* [Annual Report on the Evolution of Collective Bargaining in 2016], Lisbon-Centre of Labour Relations
- DÖRRE, K. (2016) Die neue Konfliktformation. Klassen-Kämpfe in fragmentierten Arbeitsbeziehungen, en *Industrielle Beziehungen*, Jahrgang 23, Heft 3, 2016, 348-365
- DRAY, G. (coord.) (2016) *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, GEP-MTSSS [Strategy and Planning Office - Ministry of Labour, Solidarity and Social Security] / Lisbon, December 2016; in: <http://www.portugal.gov.pt/media/26493126/20170324-mtsss-livro-verde-1.pdf>
- ECE (2017) *Labour Market Policy Thematic Review 2017: An in-depth analysis of the impact of reforms on inequality – PORTUGAL*, written by Reinhard Naumann; European Centre of Expertise (ECE) in the field of labour law, employment and labour market policy
- EUROPEAN COMMISSION (2014) *Collective bargaining in Portugal: Study on the survival of contracts that are expired but not renewed (sobrevigência)*, A report submitted by ICF GHK in association with Reinhard Naumann, Brussels February 2014
- FARINHA, C. et al. (2016) *Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento*. Francisco Manuel dos Santos Foundation, Lisbon
- GOVERNO DO PORTUGAL (n.d.) *Programa do XXI Governo Constitucional. 2015-2019*: <http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>
- (2012) “Resolution 90/2012”, en *Diário da República*, 1.ª série — N.º 122 — 31 de Outubro de 2012, pp. 6265-6266.
- (2014), Resolution 43/2014”, en *Diário da República*, 1.ª série — N.º 122 — 27 de junho de 2014, pp. 3520-3521.
- (2017) “Resolution 82/2017”, en *Diário da República*, 1.ª série — N.º 112 — 9 de junho de 2017, pp. 2849; in: <https://dre.pt/application/file/a/107494357>
- NAUMANN, R. y CAMPOS, M^a (2007) “Portugal”, en Franz Traxler and Gerd Huemer (eds.): *Handbook of business interest associations, firm size and governance: a comparative analytical approach*, Londres: Routledge.
- NAUMANN, R., REGO, R. y PONTES, C. (2012) “Collectively agreed wage increases in Portugal (1995-2010)”, contribution to the European project “CAWIE: Collectively agreed wages in Europe - Improving existing data and indicators to support social dialogue and economic governance in the EU”. University of Leuven y la Comisión Europea https://hiva.kuleuven.be/resources/docs/vorming/20121129_CAWIEpaper_Portugal.pdf
- NAUMANN, R. (2014) *Expiry of collective agreements in Portugal (sobrevigência)* – Final Report, submitted by ICF GHK to the European Commission
- CAMPOS, M^a. Y NAUMANN, R. (2011) “Portugal: From Broad Strategic Pacts to Policy-Specific

- Agreements”; en Sabina Avdagic, Martin Rhodes and Jelle Visser (eds.), *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*, Oxford University Press.
- PEDROSO, P. (2013) “Portugal in international crisis - The impact of austerity policy in economy, social model and state functions”, Report prepared in September 2013 in the framework of the Friedrich Ebert Stiftung project “*Social cohesion and the State in times of austerity*”
- SCHULTEN, T., ELDRING, L. y NAUMANN, R. (2015) “The role of extension for the strength and stability of collective bargaining in Europe”, en Guy Van Gyes and Thorsten Schulten, *Wage bargaining under the new European Economic Governance*, ETUI, Brussels; at: <http://www.etui.org/Publications2/Books/Wage-bargaining-under-the-new-European-Economic-Governance>
- SOEIRO, J. (2015) *A formação do precariado*, PhD-thesis, Universidad de Coimbra.