



## CRISIS ECONÓMICA Y DETERIORO DE LOS PACTOS SOCIALES EN EL SUR DE EUROPA: Los casos de España y Portugal

## THE ECONOMIC CRISIS AND THE EROSION OF SOCIAL PACTS IN SOUTHERN EUROPE: Spain and Portugal in comparison

SERGIO GONZÁLEZ BEGEGA  
*Universidad de Oviedo, España.*  
[gonzalezsergio@uniovi.es](mailto:gonzalezsergio@uniovi.es)

DAVID LUQUE BALBONA  
*Universidad de Oviedo, España.*  
[luquedavid@uniovi.es](mailto:luquedavid@uniovi.es)

**Como citar este artículo / Citation:** González Begega, S. y D. Luque Balbona. 2015. «Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: Los casos de España y Portugal». *Revista Internacional de Sociología*, 72, 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2014.03.17>

**Copyright:** © 2015 CSIC. Este artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution-Non Commercial (by-nc) Spain 3.0.  
**Recibido:** 17/03/2014. **Aceptado:** 16/06/2014.  
**Publicación online:** 10/06/2015

### RESUMEN

Los pactos sociales han sustentado la agenda de reformas socioeconómicas en la mayor parte de países de Europa occidental a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, la irrupción de la crisis económica ha erosionado la orientación general hacia el acuerdo. Desde 2008 se ha producido una deriva desde la «negociación hacia la imposición», que ha resultado particularmente intensa en el Sur de Europa. En España y Portugal, la puesta en marcha de reformas unilaterales por parte de los gobiernos bajo la vigilancia de las instituciones comunitarias ha provocado el debilitamiento de los pactos sociales. El artículo evalúa la reconfiguración de los equilibrios entre gobiernos y agentes sociales en estos dos países en el contexto de la crisis económica. Para ello, se analiza la emergencia de una nueva dinámica de intercambio político corporatista que combina el diálogo discontinuo y de corto alcance con la confrontación.

### PALABRAS CLAVE

Agentes sociales; Conflicto sociolaboral; Diálogo social; Gobiernos; Intercambio político corporatista.

### ABSTRACT

In most European countries, the reform agenda on socioeconomic issues has been backed on social pacts throughout the last decades. However, the upsurge of the economic crisis has hampered this general orientation towards agreement and consensus. From 2008 and on there has been a transformation «from negotiation to imposition» which has been particularly severe in Southern Europe. In Spain and Portugal, the implementation of unilateral reforms by the governments under the surveillance of the European institutions has provoked the weakening of social pacts. The article evaluates the reconfiguration of the relation between governments and social partners in these two countries as a consequence of the economic crisis. It also analyses the emergence of a new dynamic of corporatist political exchange which combines irregular and short-range dialogue with confrontation.

### KEYWORDS

Corporatist Political Exchange; Governments; Social and Industrial Conflict; Social dialogue; Social Partners;

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Los pactos sociales han constituido uno de los elementos centrales del modelo de determinación de las políticas socioeconómicas en Europa. La evidencia disponible sobre pactos sociales avala que estos instrumentos para la construcción de consenso en torno a la agenda pública han sido utilizados de forma intensiva en las últimas décadas. Entre 1980 y 2006 se alcanzaron un total de 110 pactos sociales dentro de la Unión Europea a quince (UE-15), además de Noruega (Hamann y Kelly 2011). Los pactos sociales han servido para reforzar la legitimidad de la toma de decisiones públicas, orientando el sentido y pautando el ritmo de las reformas.

Sin embargo, a partir de 2008, la irrupción de la crisis económica ha provocado una deriva de la «negociación a la imposición», que ha resultado especialmente intensa en el sur de Europa. En España y en Portugal, la estabilidad de los dispositivos corporatistas para la producción de políticas socioeconómicas se ha visto amenazada como resultado de la reorientación estratégica de gobiernos y agentes sociales (Campos Lima y Martín Artilles 2011). Los incentivos para la utilización de los pactos sociales se han reducido. La vigilancia de las instituciones comunitarias y el estrechamiento del espacio político nacional de toma de decisiones han afectado negativamente a la funcionalidad percibida en los pactos sociales (Molina y Miguélez 2013). El debilitamiento de la dinámica de pactos sociales ha erosionado la lógica consensual compartida por gobiernos y agentes sociales y ha estimulado, además, la reconfiguración de los equilibrios políticos entre gobiernos y sindicatos (Hyman y Gumbrell-McCormick 2010).

La pérdida de vigor de los pactos sociales adquiere un significado especial en España y Portugal. Como en otros países europeos, los pactos sociales han constituido un instrumento básico para la formulación de las políticas de mercado de trabajo, de bienestar y de distribución de rentas. Pero esta preferencia por el acuerdo para impulsar la reforma socioeconómica también ha contribuido, de forma decisiva, a la estabilización de los dos regímenes democráticos. En ambos países, los pactos sociales han servido para respaldar y legitimar una amplia agenda de reformas políticas, primero, y socioeconómicas, más tarde. La institucionalización de la responsabilidad compartida de los agentes sociales en el diseño de la política pública contribuyó a asentar los dos procesos de transición a la democracia, favoreció la moderación de la conflictividad y acompañó el esfuerzo de extensión de los derechos sociales

en materia educativa, sanitaria y de seguridad social de los primeros años ochenta (O'Donnell y Schmitter 1986). Una década después, los pactos sociales apuntalaron la agenda de reformas puesta en marcha para alcanzar los objetivos de convergencia en la Unión Económica y Monetaria (UEM) y completar el proceso de incorporación a Europa (Rhodes 1998). Debido a su funcionalidad, los pactos sociales se han convertido en herramientas políticas de uso preferente bajo contextos de reto económico de gran magnitud, al menos hasta la actual crisis económica (Avdagic 2010).

A partir de 2008, sin embargo, se detecta un deterioro de la confianza en este tipo de instrumento político. La intensidad de la crisis, la intervención de las finanzas españolas y portuguesas por parte de las instituciones europeas o la necesidad de responder de forma eficaz (es decir, inmediata) a las presiones de los mercados internacionales, han reducido el interés por los pactos sociales. Si bien las dudas sobre su funcionalidad se han sucedido desde finales de la década de los ochenta, generando intensos procesos de reconfiguración interna, la presente crisis económica plantea un escenario distinto con nuevos condicionamientos y posibilidades estratégicas para los actores. Los gobiernos de los países sometidos a una supervisión más estrecha han encontrado fuentes de legitimidad alternativas para sus reformas, que se sitúan fuera del espacio político nacional. Los sindicatos han tenido muchas dificultades para corresponsabilizarse de un programa de ajustes muy lesivo para los intereses de sus representados, al presentar duras exigencias de flexibilización del mercado laboral, de racionalización del Estado del bienestar y de redefinición de las estructuras de renta volcadas hacia la contención de los costes laborales. Por su parte, el empresariado ha evitado comprometerse en la reactivación del diálogo social, mostrando su preferencia por otras estrategias de influencia informal.

El deterioro de las relaciones entre gobiernos y agentes sociales ha ralentizado, primero, y paralizado, después, la producción de pactos sociales. Las vías de diálogo se han fracturado y los sindicatos han sido expulsados de la toma de decisiones públicas. Culppeper y Regan (2014), en un análisis de la evolución reciente del diálogo social en Irlanda e Italia, señalan que la crisis económica ha interrumpido la dinámica de pactos sociales de manera permanente. La exclusión política de los sindicatos en ambos países es resultado de la pérdida de capacidad para amenazar a los gobiernos con la protesta o para seducirlos a través del intercambio político y del suministro de legitimidad adicional. El cuarteamiento de la estructura de reconocimientos mutuos sobre la que se han sustentado los pactos sociales ha provocado la reducción de los sindicatos a un grupo de interés como cualquier otro.

El objetivo de este artículo es discutir en qué medida este argumento que conecta la desactivación de los pactos sociales y la pérdida de influencia pública de los sindicatos

<sup>1</sup> El artículo es uno de los resultados del proyecto de investigación CABISE (Capitalismo del bienestar en el sur de Europa: un análisis comparado), financiado por el Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación (referencia: CSO2012-33976).

es igualmente apropiado para describir el actual modelo de intercambio político entre gobierno y agentes sociales en España y Portugal. La selección de estos dos casos resulta adecuada porque se trata también de países de la periferia europea, seriamente afectados por la crisis económica y sometidos a un fuerte condicionamiento político por las instituciones comunitarias. Adicionalmente, los casos de España y Portugal ofrecen abundantes paralelismos en términos de desarrollo y funcionalidad de la dinámica de pactos sociales que permiten llevar a cabo una comparación interna.

La estructura del artículo será la siguiente. En primer lugar, se ofrecerá una revisión de la evolución y cambios en la funcionalidad de los pactos sociales en Europa, según las diferentes corrientes de debate sobre corporatismo. A continuación, se abordará la trayectoria del intercambio político entre gobiernos y agentes sociales en España y Portugal, prestando atención a sus transformaciones en el contexto de la crisis. A lo largo de dos secciones, una para cada país, se evaluará la estabilidad de los pactos sociales y la puesta en marcha de una dinámica de «baile y boxeo» que implica la combinación de procesos de consulta informal y eventual negociación junto a estrategias de confrontación directa. El apartado de conclusiones reexaminará críticamente el argumento en torno al abandono definitivo de los pactos sociales como instrumento de construcción de las políticas públicas. El incremento de la confrontación y la preferencia de los gobiernos por la acción unilateral bajo la presión de las instituciones comunitarias han provocado la reconfiguración del intercambio político entre gobierno y agentes sociales en ambos países. Pero dicha reconfiguración no implica necesariamente la ruptura de la dinámica de pactos sociales ni su completa desactivación.

## PACTOS SOCIALES E INTERCAMBIO POLÍTICO

Los pactos sociales constituyen un elemento de definición básico del modelo de capitalismo coordinado (Hall y Soskice 2001). El intercambio político entre gobiernos y agentes sociales representa un rasgo específico de la formulación de políticas públicas en la Europa occidental, especialmente en los países continentales. En su momento, los pactos sociales resultaron altamente efectivos para gestionar la expansión del modelo de acumulación fordista-industrial de posguerra (Winkler 1977; Korpi 1978; Panitch 1979; 1980). Pero, de manera un tanto paradójica, y a partir de un giro conceptual y operativo ocurrido en la década de los noventa, también han servido para racionalizarlo (Baccaro 2003). La orientación hacia el consenso en la construcción de políticas públicas ha sedimentado en numerosos países europeos, incluso en algunos inicialmente ajenos a esta tradición, como Irlanda. De esta forma, los pactos sociales han sido utilizados como herramientas para comprometer a los grupos de intereses

más representativos de la sociedad civil en la agenda de reformas y para dotar a estas de una legitimidad adicional (Habermas 1989).

Las discusiones sobre la evolución y la funcionalidad de los pactos sociales en Europa se han alojado dentro de un contenedor conceptual y analítico más amplio, como es el debate sobre el corporatismo. Panitch (1980: 159) ha insistido en el carácter polisémico e internamente complejo del término corporatismo, que ha sido empleado indistintamente para referirse a «un sistema económico o un modo de producción [...], a una forma de Estado [...] y a un sistema de intermediación de intereses [...]», en cualquier caso alternativo al pluralismo.

Actualmente, la elaboración más extendida de corporatismo es aquella que, como teoría política, se refiere a aquellas prácticas por las cuales los gobiernos comparten su prerrogativa de diseño e implementado de las políticas públicas con determinados grupos de intereses de la sociedad civil que, por su capacidad de movilización o influencia son reconocidos como especialmente representativos. El corporatismo se fundamenta en un intercambio político de bienes recíprocos que, por lo general, canjea institucionalización a cambio de legitimación y que resulta operativo para los gobiernos al proporcionar una estabilidad adicional a la toma de decisiones públicas (Schmitter 1974). Los pactos sociales constituyen la materialización de este intercambio político en la esfera socioeconómica e incorporan al mismo a los gobiernos, a las organizaciones sindicales y a las asociaciones de empresarios, como representantes de los intereses de los trabajadores y de los empleadores, respectivamente.

La diversidad de formas que ha adquirido el intercambio político corporatista en el ámbito de las políticas socioeconómicas es muy elevada. Los objetivos perseguidos a través de los pactos sociales han experimentado importantes variaciones a lo largo de las últimas décadas. De la noción inicial de los pactos sociales como instrumentos para la redistribución de rentas y para la contención del conflicto de clase, dominante hasta la década de los ochenta, se ha pasado a una nueva comprensión de los mismos. A partir de los noventa, los pactos sociales han servido fundamentalmente para apuntalar la agenda de reformas sobre el mercado de trabajo, las provisiones centrales del Estado de bienestar y las políticas de rentas, aunque en un sentido racionalizador y competitivo (Rhodes 1998).

Gobiernos, sindicatos y empresarios se han comprometido en los pactos sociales persiguiendo intereses distintos. Pero todos ellos han encontrado utilidad en estos instrumentos políticos, renovando así su confianza en ellos. La literatura subraya la funcionalidad de los pactos sociales como herramientas para el diseño de políticas efectivas bajo condiciones de especiales dificultades y ante la inminencia de retos económicos y políticos que exigen ajustes de gran alcance (Avdagic 2011).

Desde la perspectiva de sus actores, los pactos sociales son la expresión de un proceso de intercambio político continuo entre gobierno y agentes sociales o entre estos últimos de manera autónoma, por el cual se desarrolla «un juego que tiene lugar en la arena institucional en el que cada uno [de ellos] controla recursos que el otro desea» (Öberg et al. 2011: 366). De forma esquemática, el gobierno controla la legislación, la fiscalidad y el gasto público y es el responsable directo de la elaboración de la agenda socioeconómica. Los agentes sociales, por su parte, y especialmente los sindicatos, también poseen recursos que son deseados por los gobiernos: en particular, la capacidad de activación y gestión del conflicto sociolaboral a través del control de sus afiliados (Behrens, Hamann y Hurd 2004). La búsqueda del acuerdo con los sindicatos se convierte, por tanto, en algo muy deseable para los gobiernos, al menos, en tanto en cuanto estos últimos retengan y sean capaces de administrar de manera efectiva dicho poder de movilización sociolaboral (Baccaro y Simoni 2008).

La activación o desactivación de la dinámica de pactos sociales depende de la estrategia, de los intereses y de los recursos disponibles por cada uno de los actores. Es decir, el intercambio político tiene lugar si, y cuando, los distintos actores lo desean. En algunos países, existen protocolos institucionalizados que señalan bajo qué circunstancias debe activarse la negociación. En los países del sur de Europa, por el contrario, la iniciativa de activación del diálogo social corresponde al actor más fuerte en recursos: el gobierno. Tradicionalmente, cuando este desactiva o abandona el intercambio político, los sindicatos por ellos mismos o a través «de la base [pueden y suelen] considerar oportuno adoptar una postura agresiva» (Pizzorno 1978: 401). El conflicto se constituye entonces en un elemento del propio intercambio político, pensado fundamentalmente para tratar de reactivar la negociación (Hamann, Johnston y Kelly 2013).

El intercambio político corporatista se ha mantenido estable en toda la Europa continental a lo largo de las últimas décadas, más allá de la existencia de transformaciones en los objetivos y en la estructura de los pactos sociales. Sin embargo, la crisis económica iniciada en 2008 ha alterado esta estabilidad en un conjunto de países europeos. La intervención formal o informal de una serie de economías de la Eurozona ha reducido el interés de los gobiernos por los pactos sociales. La crisis económica ha acelerado el proceso de integración de las políticas fiscales y de gasto europeas, reduciendo al mismo tiempo el espacio de determinación política en los países intervenidos. Dentro de este escenario de condicionamiento de los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, la capacidad de los pactos sociales para contribuir a la agenda de reformas ha sido puesta en cuestión.

La crisis económica es también la crisis de los pactos sociales, al menos en la periferia de la Eurozona, donde

las dudas sobre la viabilidad de estos instrumentos de formulación política han vuelto a emerger. En realidad, esta no es la primera vez que algunos autores anticipan la defunción del corporatismo como consecuencia de la pérdida de capacidad de presión de los sindicatos y del debilitamiento del conflicto de clase (Lash y Urry 1987; Pierson 1994; Grahl y Teague 1997). Como tampoco es la primera ocasión en la que se cuestiona la pérdida de coherencia del estado-nación como marco de formulación política ante el empuje de la integración europea y de la globalización (Streeck y Schmitter 1991). Los pactos sociales ya experimentaron un importante declive a finales de la década de los ochenta. Pero se reactivaron con fuerza en la segunda mitad de la década siguiente para impulsar la agenda de reformas que permitió el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos de Maastricht y la incorporación a la UEM (Avdagic, Rhodes y Visser 2011; Hancké 2013).

El intercambio político corporatista se reinició, aunque lo hizo a partir de diferentes estructuras, objetivos y equilibrios entre actores. El diálogo social sobrevivió como instrumento de formulación de políticas públicas pero experimentó una profunda reconfiguración interna. Los pactos sociales se orientaron a una lógica competitiva y no redistributiva. El nuevo intercambio político entre gobierno y agentes sociales «se distinguió de las formas tradicionales de corporatismo [por su] racionalidad competitiva [...] estableciendo vínculos innovadores entre los sistemas de seguridad social y las regulaciones del mercado de trabajo [...] sin constituir por ello el vehículo de la hegemonía neoliberal en la determinación de las políticas sociales y de empleo» (Rhodes 1998: 165).

Adicionalmente, la entrada en crisis de los pactos sociales centralizados sobre política de rentas en la década de los ochenta provocó la apertura de distintos senderos de transformación del corporatismo en Europa, incrementándose la diversidad de procesos y estructuras. En la mayor parte de países europeos, incluyendo España y Portugal, este cambio de lógica se ha visto acompañado por una fragmentación meso- y micro-corporatista de los pactos sociales, trasladándose importantes porciones de su agenda hacia los espacios regional (o incluso local) y sectorial (Aragón, Rocha y Torrens 2000; Sisson y Martin 2001).

La creación de la UEM, en cualquier caso, reforzó el interés por los pactos sociales. Los pactos sociales competitivos facilitaron el consenso sobre la agenda de reformas en el camino hacia Maastricht e hicieron compatible el mantenimiento del diálogo social nacional en el contexto de la integración europea. Tras la creación del Euro, los pactos sociales conservaron su funcionalidad como instrumento de reconfiguración del capitalismo organizado en el contexto de la globalización (Grote y Schmitter 2003). En primer lugar, asegurando la contención de la inflación y la competitividad salarial entre Estados miembros a través

de estructuras de diálogo crecientemente descentralizadas (Hancke y Rhodes 2005; Hassel 2003; 2006; Hancke 2013). En segundo lugar, creando consenso sobre la reforma del Estado de bienestar (Hemerijck 2003; Siegel 2005). Y en tercer lugar, paliando la ausencia de un espacio de diálogo social adecuadamente consolidado a nivel europeo (Natali y Pochet 2009).

Otra característica del nuevo modelo de intercambio político corporatista competitivo ha sido el declive del conflicto. La pérdida de vigor de la protesta y la menor capacidad de confrontación de los sindicatos ha arrojado a estas organizaciones hacia distintas formas de crisis interna. La puesta en marcha de estrategias de revitalización para tratar de recuperar influencia es un rasgo de definición del sindicalismo europeo desde la década de los noventa. En la mayor parte de casos, el impulso de los pactos sociales ha constituido un elemento central de estas estrategias (Frege y Kelly 2003).

## LOS PACTOS SOCIALES EN ESPAÑA Y PORTUGAL. DE LA VITALIDAD AL DESGASTE

España y Portugal ofrecen dos modelos estables de construcción de políticas públicas a través de los pactos sociales desde sus respectivas transiciones a la democracia. En un primer momento, los pactos sociales sirvieron para apuntalar las recién creadas estructuras democráticas, ayudando a definir el marco de las relaciones laborales y a consolidar no solo a sindicatos y asociaciones empresariales sino también a los propios gobiernos. A partir de la década de los noventa, los pactos sociales experimentaron una reorientación competitiva similar a la ocurrida en otros países europeos. La UEM alimentó la reactivación del diálogo social y le dotó de interés, contribuyendo decisivamente a reconfigurar sus contenidos. Al igual que en otros países con serios problemas de déficit e inflación, los gobiernos español y portugués «encontraron incentivos muy claros para apostar por los pactos sociales [...], utilizándolos para facilitar los procesos de ajuste» y por eso decidieron reactivar el diálogo social, acercándose para ello a los agentes sociales (Hancke y Rhodes 2005: 201).

No obstante, las estructuras sobre las que se llevó a cabo este diálogo social a la sombra de la convergencia en la UEM fueron distintas. En España, los pactos sociales se negociaron y alcanzaron a través de una nueva estructura fragmentada, dentro de la cual los diferentes elementos de la agenda de reformas fueron abordados por separado (Alonso 1994; Sisson y Martín 2001; Molina y Rhodes 2011). En Portugal, por el contrario, se efectuó un esfuerzo de centralización del diálogo social, alcanzándose una serie de compromisos tripartitos que vincularon estrechamente las reformas en materia de salarios, mercado de trabajo y bienestar, tanto entre sí como con respecto

a los objetivos generales de estabilidad macroeconómica (Avdagic 2010). En el caso portugués, las tendencias de fragmentación del diálogo social hicieron su aparición con posterioridad, ya dentro de la UEM (Campos Lima y Naumann 2011).

El grado de compromiso de los sindicatos hacia los objetivos del diálogo social también ha sido distinto en España y Portugal. Las dos principales organizaciones sindicales españolas, Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT) asumieron pronto la lógica competitiva de los nuevos pactos sociales y han sostenido su respaldo hacia ella de manera estable (Royo 2007). La estrategia de unidad de acción sindical mantenida en el plano político a partir de la huelga general de 1988 ha contribuido a evitar las fisuras internas. En Portugal, por el contrario, los dos sindicatos mayoritarios, União Geral de Trabalhadores (UGT-P) y Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) han preservado una mayor autonomía estratégica. UGT-P se ha comprometido de forma estable en el diálogo social con gobierno y empresariado. Por su parte, CGTP ha mostrado una mayor reticencia a la hora de respaldar la agenda de reformas a través de la participación en los pactos sociales (Campos Lima y Martín Artilles 2011).

Junto a estas diferencias, el intercambio político entre gobierno y agentes sociales en España y Portugal presenta importantes paralelismos. En ambos casos, la continuidad del diálogo social se ha visto negativamente afectada por la ausencia de un marco institucional estable. En los dos países, los pactos sociales han sido el resultado de la activación puntual de procesos de negociación. Por lo general, el intercambio político ha entrado en hibernación una vez se han alcanzado los objetivos de reforma que habían explicado la apertura de la negociación. El diálogo social ha respondido fundamentalmente a la iniciativa y a los intereses del gobierno, tanto en su activación como en la ingeniería del intercambio político. La discontinuidad del diálogo social ha impactado sobre el nivel de institucionalización de sindicatos y empresariado, que ha sido tradicionalmente débil (Campos Lima y Naumann 2011; González Begega y Luque Balbona 2014). Los problemas de debilidad institucional se han sumado a la flaqueza organizativa de los agentes sociales españoles y portugueses. La densidad de afiliación de las organizaciones sindicales en ambos países ha sido tradicionalmente baja (Schnabel 2012). De ahí que la participación en el diálogo social haya sido percibida como una vía para compensar las deficiencias de afiliación con una mayor imbricación institucional. Como en otros países del sur de Europa, los sindicatos se han embarcado en los pactos sociales buscando una fuente alternativa de legitimidad social con la que resolver o al menos paliar sus problemas de representatividad.

Ahora bien, la debilidad organizativa y la dependencia institucional no han convertido en ningún caso a los

Tabla 1.  
*Tasas de desempleo (media anual), variación del Producto Interior Bruto (PIB) y déficit público en España y Portugal (2008-2013).*

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
España	Tasa de desempleo (%)	11,3	18,0	20,1	21,7	25,0	26,4
	Variación del PIB (%)	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2
	Déficit público (% PIB)	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-
Portugal	Tasa de desempleo (%)	8,5	10,6	12,0	12,9	15,9	16,5
	Variación del PIB (%)	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	1,7
	Déficit público (% PIB)	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-

Fuente: Eurostat.

sindicatos españoles y portugueses en actores menores o inefectivos. En ambos casos, las organizaciones sindicales mayoritarias han conseguido mantener un alto grado de influencia sobre el espacio público a través de la gestión del conflicto sociolaboral. En España, pero también en Portugal, los sindicatos han sido razonablemente eficientes a la hora de introducir sus intereses en la agenda política a través de la movilización y de la protesta, como parte del intercambio político con el gobierno y los empresarios (Luque Balbona 2012). Esto ha sido así hasta 2010, abriéndose un interrogante a partir de esa fecha.

La irrupción de la crisis económica ha alterado la dinámica de pactos sociales. A partir de 2010 y a consecuencia del estrechamiento de la vigilancia de las finanzas españolas y portuguesas por las autoridades comunitarias, los gobiernos de ambos países han profundizado en la determinación unilateral de la agenda de reformas (Campos Lima y Martín Artilles 2011: 389). Tanto en España como en Portugal, han sido los gobiernos y no los agentes sociales quienes han perdido el interés por los pactos sociales, pasando a cuestionar tácitamente su efectividad para acompañar el diseño de las políticas de ajuste sugeridas o impuestas desde Bruselas (Molina y Miguélez 2013).

Los sindicatos han reaccionado al abandono del diálogo social por el gobierno con una estrategia mixta de «baile y boxeo», que combina el incremento de la contestación con la aceptación a participar en los cada vez más irregulares procesos de intercambio político abiertos por el gobierno (Huzzard 2004). La puesta en marcha de esta estrategia de «baile y boxeo» ha respondido, por un lado, a la imposibilidad de forzar un cambio de políticas públicas a través del uso exclusivo de la contestación en un contexto de recrudescimiento de la crisis económica y a la menor necesidad percibida por los gobiernos de apuntalar la legitimidad de sus reformas a través de los pactos sociales. Por otra parte, la utilización del conflicto por parte de los sindicatos para solicitar la reactivación de los pactos sociales muestra la dependencia institucional de estas organizaciones con respecto al diálogo social y sus dificultades para diseñar una estrategia al margen de este. Aún en los

momentos de confrontación más duros a lo largo del año 2012, los sindicatos españoles y portugueses, quizá con la excepción de la CGTP, han seguido percibiendo los pactos sociales como un recurso imprescindible para preservar su capacidad de influencia sobre el espacio de la política pública.

A pesar de los paralelismos, la evolución de los pactos sociales en España y Portugal en el contexto de la crisis económica ofrece también diferencias.

En primer lugar, de escenario macroeconómico y financiero, porque la intervención económica de las finanzas públicas portuguesas ha sido completa mientras que el rescate español se ha restringido formalmente a una parte del sector bancario. La evolución de la economía, de la tasa de desempleo o de los niveles de déficit público tampoco ha sido igual, como muestra la Tabla 1.

En segundo lugar, de grado de condicionalidad al que ha estado sujeta la toma de decisiones públicas, porque a pesar del alto grado de vigilancia impuesto por las autoridades comunitarias a ambos países, el Gobierno español ha contado con un margen de maniobra mayor que el portugués para adaptar las exigencias de ajuste europeas y diseñar su propia agenda de reforma sobre el mercado de trabajo, las provisiones de bienestar y la política fiscal y de rentas.

Y, en tercer lugar, de estrategias, porque los distintos actores, gobiernos y, sobre todo, organizaciones sindicales, se han visto limitados por su trayectoria previa de alianzas, decisiones y compromisos de participación institucional, a la hora de intercalar episodios de confrontación y protesta con nuevos (aunque ciertamente limitados) procesos de diálogo social.

## CRISIS ECONÓMICA Y DINÁMICAS DE PACTO SOCIAL TRIPARTITO Y BIPARTITO EN ESPAÑA

Los pactos sociales han seguido un sendero de progresivo deterioro en España en el contexto de la crisis económica. El punto de inflexión se sitúa a comienzos de 2010, puesto que en los dos primeros años de crisis se produjeron

varios intentos de negociación de un pacto social tripartito de contenidos transversales sobre mercado de trabajo, bienestar y rentas. Por otra parte, este deterioro ha afectado más a la dimensión tripartita del diálogo social, es decir, a los intercambios entre gobierno, sindicatos y empresarios. Mientras, el diálogo social bipartito y entre estos dos últimos actores ha mostrado una mayor continuidad, con la negociación y renovación de varios acuerdos en los que se ha tratado de afrontar el problema de la pérdida de competitividad de la economía española, a través de la moderación de salarios, la movilidad funcional o la flexibilidad interna de las plantillas laborales como medio para tratar de contener la destrucción de empleo. En cualquier caso, la mayor resiliencia de los pactos sociales bipartitos sobre los tripartitos parece haberse convertido en un rasgo característico del modelo corporatista español, dada la mayor capacidad de sindicatos y empresarios para dar continuidad a sus intercambios autónomos en escenarios de crisis (Molina y Miguélez 2013).

El comportamiento de la economía ha sido muy negativo. Tras la retirada del paquete de estímulo público, a finales de 2010, y después de una fase de atonía, el PIB encadenó nueve trimestres consecutivos en retroceso, hasta el tercer trimestre de 2013. Los efectos de la crisis de deuda soberana en la Eurozona, los problemas de consolidación fiscal de las finanzas públicas españolas y la contracción de la demanda interna afectaron negativamente al comportamiento de la economía (Consejo Económico y Social 2012: 151). Junto a la evolución del mercado de trabajo, el desequilibrio de las finanzas públicas ha sido uno de los principales elementos de preocupación de la agenda política. La deuda pública bruta de la economía española ha ascendido de un 40,2 % del PIB a finales de 2008 a un 93,9 % a finales de 2013. El problema del déficit público no se ha solucionado a pesar de los ajustes de gasto y fiscalidad emprendidos por el gobierno del PSOE, hasta noviembre de 2011 y, desde entonces, por el del Partido Popular (PP). La escasez de recursos públicos ha reducido la capacidad del gobierno para ofrecer a los agentes sociales algún tipo de compensación a cambio de sus políticas. El estrechamiento de la vigilancia de las instituciones comunitarias ha inclinado a los gobiernos hacia el sendero de la unilateralidad y hacia la desactivación de los pactos sociales (Godino y Molina 2011).

La primera fase de la crisis en España, entre 2008 y mayo de 2010, se caracterizó por la continuidad e incluso el esfuerzo de intensificación de la dinámica de pactos sociales. La firma de la *Declaración para el impulso de la economía, el empleo y la competitividad* en julio de 2008 constituyó el último intento coordinado de incrementar la capacidad de resistencia de la economía española a la crisis. El acuerdo se alcanzó cuando llegaban a España sus primeros efectos. A partir de este momento, el diálogo social tripartito entre gobierno y agentes sociales ha sido declinante y muy discontinuo.

El interés de los gobiernos del PSOE y del PP por los pactos sociales ha sido muy puntual. Y menor a medida que se incrementaba la presión de las instituciones comunitarias, y los sindicatos, de forma reactiva, decidían un incremento de la conflictividad. Las principales reformas del mercado laboral y de la estructura de la negociación colectiva del periodo han sido aprobadas unilateralmente por el gobierno a través del procedimiento de urgencia, mediante Real Decreto Ley. La Reforma Laboral de 2012 se adoptó sin haber activado siquiera un proceso de consulta previa con los agentes sociales (Molina y Miguélez 2013).

Por otra parte, la mayoría de iniciativas de diálogo social tripartito abiertas entre 2010 y 2013 han resultado abortadas antes de alcanzar un acuerdo. El gobierno socialista, en el poder hasta noviembre de 2011, mostró una impaciencia creciente ante la lentitud del diálogo social y su supuesta incapacidad para ofrecer respuestas ajustadas en el tiempo a las exigencias de la situación económica. El último resultado relevante del diálogo social tripartito a lo largo del periodo fue el *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, alcanzado a comienzos de 2011 con importantes concesiones mutuas entre las partes y suscrito por los sindicatos CCOO y UGT con una significativa contestación interna.

La entrada del nuevo gobierno del PP con mayoría absoluta a finales de 2011 supuso el abandono de los pactos sociales tripartitos. La toma de decisiones políticas en el periodo 2012-2013 ha estado caracterizada por la «práctica inexistencia de diálogo social a tres bandas» (Consejo Económico y Social 2013: 355) y el uso intensivo de la regulación unilateral de urgencia para aprobar la agenda de reformas de mercado de trabajo y ajuste del gasto en bienestar con objetivos de consolidación fiscal. La mejora de las condiciones generales de la economía española a partir del segundo semestre de 2013 ha permitido una leve mejora de la relación entre gobierno y sindicatos, produciéndose conversaciones en materia de emprendimiento y desempleo juvenil y de pensiones que, sin embargo, no han rebasado el plano de las consultas previas (González Begega y Luque Balbona 2014)<sup>2</sup>.

Por su parte, el diálogo bipartito y autónomo entre los agentes sociales ha mostrado un mayor grado de resistencia. «Hay un contraste acusado entre las negociaciones tripartitas y bipartitas. Las políticas de austeridad han llevado a las primeras a una situación de crisis [...]. Por el contrario, el diálogo bipartito ha seguido jugando un papel relevante y dinámico» (Molina y Miguélez 2013: 26). La firma y renovación de los *Acuerdos Interconfederales para el Empleo y la Negociación Colectiva* (AENC) para el conjunto del periodo, tras una serie

<sup>2</sup> La firma en junio de 2014 por el Gobierno y los agentes sociales de un documento con propuestas preliminares de negociación tripartita para favorecer el crecimiento económico y el empleo, con contenidos sobre rentas mínimas y formación para parados de larga duración, parece apuntar hacia una reactivación del diálogo social tripartito en la segunda mitad de año (Bravo Cuiñas 2014).

Tabla 2.  
*Diálogo social y reformas unilaterales en España (2008-2013).*

Fecha	Gobierno	Negociación / Acuerdo	Carácter
07/2008	PSOE (minoría)	Declaración para el impulso de la economía, el empleo y la competitividad	Acuerdo tripartito (Gobierno y agentes sociales)
09/2009	PSOE (minoría)	Acuerdo Gobierno-sindicatos para la función pública (2010-2012)	Acuerdo bipartito (Gobierno y sindicatos)
11/2009	PSOE (minoría)	Compromiso de actuación sobre la negociación colectiva pendiente de 2009	Acuerdo bipartito (agentes sociales)
12/2009	PSOE (minoría)	Medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y protección de las personas desempleadas	Negociación tripartita abortada
01/2010	PSOE (minoría)	Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva. AENC I (2010-2012)	Acuerdo bipartito (agentes sociales)
06/2010	PSOE (minoría)	Plan de austeridad del sector público (2011-2013)	Sin consulta o negociación
06/2010	PSOE (minoría)	Reforma del mercado de trabajo	Negociación tripartita abortada. Reforma unilateral
01/2011	PSOE (minoría)	Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones	Acuerdo tripartito (Gobierno y agentes sociales)
06/2011	PSOE (minoría)	Reforma de la negociación colectiva	Negociación tripartita abortada. Reforma unilateral
01/2012	PP (mayoría)	Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva. AENC II (2012-2014)	Acuerdo bipartito (agentes sociales)
02/2012	PP (mayoría)	Acuerdo sobre la solución autónoma de conflictos (V ASAC)	Acuerdo bipartito (agentes sociales)
02/2012	PP (mayoría)	Reforma del mercado de trabajo	Sin consulta o negociación
12/2013	PP (mayoría)	Reforma del sistema de pensiones	Consulta informal con sindicatos. Reforma unilateral
06/2013	PP (mayoría)	Estrategia de emprendimiento y empleo joven (2013-2016)	Consulta tripartita previa

Fuente: Elaboración propia, a partir de CES (2008-2013). Acuerdos en sombreado.

de dificultades iniciales, muestra que la orientación hacia el consenso de los agentes sociales ha sido superior a la del gobierno, al menos en el plano de la negociación colectiva.

El diálogo social no ha tenido participación directa en el diseño de las políticas de ajuste fiscal, y solo indirecta en las de reforma del mercado de trabajo y de la estructura de negociación colectiva previas a 2012. Sin embargo, esa capacidad de influencia indirecta es un elemento a considerar. A pesar de la parálisis formal del diálogo social en su dimensión tripartita, este instrumento de construcción de políticas públicas no ha sido denunciado abiertamente por ninguno de sus actores ni se ha abandonado de forma definitiva (Medina Iborra, Molins, Navarro Gómez 2013). La Tabla 2 recoge los acuerdos y principales procesos abortados del diálogo social en el periodo 2008-2013.

En paralelo a estos discontinuos procesos de diálogo social, los sindicatos han puesto en marcha una estrategia de confrontación, dirigida fundamentalmente a reclamar al gobierno la recuperación del intercambio político en un marco estable para revisar los contenidos de la agenda de reformas decididos de manera unilateral. Los principales episodios de conflictividad se han producido en torno a las

dos reformas del mercado laboral, a las modificaciones de la estructura de negociación colectiva y a los programas de ajuste en gasto social. La combinación de dinámicas de «baile y boxeo» ha sido respaldada por CCOO y UGT, con la aparición de algunas fisuras internas puntuales. En cuanto a la intensidad del conflicto, la voluntad de consenso de los actores al comienzo de la crisis fue sustituida por el alejamiento y un creciente intercambio político negativo (Luque Balbona 2012), que resultó especialmente intenso en el periodo 2010-2012 con la convocatoria de tres huelgas generales: la primera de ellas, en noviembre de 2010, contra la reforma laboral decidida unilateralmente por el gobierno socialista; las dos siguientes, ya en 2012 y contra el gobierno del Partido Popular, en protesta por la segunda reforma laboral del periodo y el plan de ajustes de gasto público. La Tabla 3 recoge los datos sobre motivación y seguimiento de estas tres huelgas generales<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> El primer gran conflicto del periodo fue una huelga general del sector público, convocada por CCOO, UGT y los sindicatos de la función pública el 18 de junio de 2010 contra el Plan de Austeridad del Sector Público (2011-2013).

Tabla 3.  
*Motivación y seguimiento de las huelgas generales en España (2010-2012).*

Fecha	Gobierno	Motivación	Participantes (miles)	Asalariados (media anual, miles)	Seguimiento (%)
29/09/2010	PSOE	Reforma laboral 2010	2.148,5	15.346,8	14,0
29/03/2012	PP	Reforma laboral 2012	3.357,3	14.347,2	23,4
14/11/2012	PP	Consolidación fiscal y ajuste de gasto social	3.070,3	14.347,2	21,0

Fuente: Elaboración propia. Barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas 2.847; 2.941 y 2.972.

La conflictividad económica o de motivación estrictamente laboral no ha sido tan intensa como la de carácter político. Las huelgas laborales muestran una tendencia inversa a la de las huelgas políticas, habiendo sido más intensas en el arranque de la crisis (González Begega y Luque Balbona 2014). No obstante, el principal elemento de identidad del conflicto dentro de la crisis económica en España es la exploración por los sindicatos de nuevos repertorios de protesta, en coordinación con las nuevas organizaciones de la sociedad civil, como el Movimiento 15-M o las Mareas Ciudadanas (Antón 2011). Los sindicatos han combinado estrategias de conflicto clásicas con otras formas de contestación, dentro de un calendario de movilizaciones muy intenso que les ha convertido en los principales promotores de manifestaciones y concentraciones en espacios públicos a partir de 2012 (Köhler, González Begega y Luque Balbona 2013). No obstante, y aún a la espera de datos, la intensidad de la protesta parece haber experimentado un descenso a partir del segundo semestre de 2013.

## PORTUGAL. RESCATE EUROPEO Y QUIEBRA DE LA PAZ SOCIAL

La crisis económica ha tenido en Portugal un impacto inferior que en España sobre el empleo, pero superior en los aspectos financieros. Las autoridades comunitarias intervinieron las finanzas públicas portuguesas en mayo de 2011 e impusieron un duro programa de ajuste que restringió la toma de decisiones públicas y la subordinó a los requerimientos políticos del rescate europeo. El margen de maniobra de los gobiernos portugueses ha sido menor que el de sus homólogos españoles.

La secuencia de la crisis en Portugal corre en paralelo al calendario del rescate. La solicitud de la ayuda comunitaria, en abril de 2011, permite identificar dos fases de reacción ante la crisis económica. La primera respuesta política a la crisis, aun estrictamente nacional, estuvo determinada por la aplicación, a lo largo de 2010, de tres Planes de Estabilidad

y Crecimiento (PEC) que incluyeron un fuerte ajuste del gasto público. El rechazo del cuarto PEC por el parlamento portugués, la caída del gobierno del Partido Socialista (PS) y la solicitud de rescate europeo en marzo de 2011, abrió un segundo periodo marcado por la subordinación en la toma de decisiones públicas (Bretones 2013). El gobierno conservador de coalición PSD-CDS, entrante en junio de 2011, ha aplicado con rigor las directrices de ajuste europeas (Costa 2012).

El rescate europeo introdujo en Portugal un escenario de políticas de imperativo distinto al español, distorsionando el intercambio político entre gobierno y agentes sociales. La dificultad de someter a negociación una agenda de reformas dictada desde fuera ha limitado la funcionalidad de los pactos sociales. Antes del rescate, el diálogo social portugués ofrece algunos paralelismos con el caso español, debido a la aparición de una dinámica de «baile y boxeo» (Campos y Martín Artilles 2011). Sin embargo, desde 2011 la relación entre gobierno y sindicatos se establece en términos diferentes, en parte por el rescate, pero también por la ausencia de una estrategia de unidad de acción entre las dos principales confederaciones portuguesas: CGTP y UGT-P. Los sindicatos portugueses se han movido entre la posición beligerante de la mayoritaria CGTP y la mayor disposición al pacto social de UGT-P. La reforma del Código del Trabajo de junio de 2012 evidenció la distancia de posturas entre ambos sindicatos. UGT-P participó en el acuerdo tripartito que sustentó dicha reforma. Sin embargo, CGTP no se incorporó al proceso de diálogo social y convocó una huelga general (Monteiro Fernandes 2014). A pesar del carácter incompleto del respaldo sindical, el compromiso de UGT-P hacia la agenda de reformas del gobierno introduce una diferencia con el caso español.

También frente al caso español, el gobierno portugués no ha buscado el respaldo sindical en los distintos ajustes introducidos entre 2010-2012 en materia de pensiones, cuya última gran reforma estructural previa a la crisis se había producido en 2007 (European Industrial Relations Observatory 2013). La Tabla 4 recoge los principales pactos sociales y procesos de diálogo interrumpidos en la crisis económica.

Tabla 4.  
*Diálogo social y reformas unilaterales en Portugal (2008-2013).*

Fecha	Gobierno	Negociación / Acuerdo	Carácter
06/2008	PS (minoría)	Acuerdo Tripartito para um novo sistema de regulação das relações laborais, das políticas de emprego e da protecção social em Portugal	Acuerdo tripartito (Gobierno y agentes sociales – UGT-P)
03/2010	PS (minoría)	Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC I)	Sin consulta o negociación
05/2010	PS (minoría)	Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC II)	Sin consulta o negociación
09/2010	PS (minoría)	Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC III)	Sin consulta o negociación
10/2010	PS (minoría)	Medidas sobre promoción del empleo	Negociación tripartita abortada
03/2011	PS (minoría)	Acuerdo tripartito para a competitividade e Emprego	Acuerdo tripartito (Gobierno y agentes sociales – UGT-P)
01/2012	PSD-CDS (coalición)	Compromiso para o crescimento, competitividade e emprego (sustenta la reforma del Código del Trabajo)	Acuerdo tripartito (Gobierno y agentes sociales – UGT-P)
10/2012	PSD-CDS (coalición)	Medidas de ajuste sobre las prestaciones de desempleo e incremento de la edad de jubilación	Negociación tripartita abortada

Fuente: Elaboración propia, a partir de los artículos de EIROnline. Acuerdos en sombreado.

Tabla 5.  
*Motivación y convocantes de las huelgas generales en Portugal (2010-2013).*

Fecha	Motivación	Convocante(s)
24/11/2010	Propuesta de presupuestos del Estado para 2011	CGTP y UGT
24/11/2011	Contra la propuesta de presupuestos del Estado para 2012	CGTP y UGT
22/03/2012	Contra la reforma del Código del Trabajo	CGTP
14/11/2012	Contra la propuesta de presupuestos del Estado para 2013	CGTP
27/06/2013	Contra el paquete de medidas de austeridad adicionales del Gobierno	CGTP y UGT

Fuente: Elaboración propia.

La ausencia de unidad de acción sindical hace más complejo ordenar el calendario de la protesta en Portugal. Además, resulta difícil medir su impacto ante la ausencia de estadísticas sobre el número de jornadas perdidas por motivo de huelgas a partir de 2008. La conflictividad entre gobierno y sindicatos ha estado marcada por la beligerancia constante de CGTP y la indeterminación estratégica de UGT-P (Protásio 2013). UGT-P se ha movido entre la aceptación posibilista del escenario político definido por el rescate y el desgaste al que le ha sometido su apoyo a las medidas de ajuste del gobierno (Bretones 2013).

Como en España, tras una primera fase de paz social se produjo un incremento de la conflictividad política a partir de 2010. Los sindicatos portugueses han convocado cinco huelgas generales en el periodo 2010-2013. Tres de ellas han sido convocadas conjuntamente por los dos sindicatos mayoritarios. La crisis económica ha modificado el modelo tradicional de administración del conflicto de UGT-P y su relación con el gobierno. La alianza estratégica establecida entre los dos sindicatos tras la celebración de la primera huelga general del periodo, rota posteriormente y vuelta a recuperar en 2013 tras un cambio de secretario general en UGT-P, constituye toda una novedad dentro de los equilibrios intersindicales en Portugal (Campos Lima y Martín Artilles 2011). La Tabla 5 recoge los datos básicos de estas cinco huelgas generales<sup>4</sup>. No hay datos fiables sobre seguimiento.

Tampoco existen datos sobre la evolución de la conflictividad de motivación económico-laboral. No obstante, se han sucedido múltiples huelgas sectoriales desde 2010 (Centro de Estudos Sociais 2013). Los sindicatos portugueses, sobre todo CGTP, también han explorado un repertorio de protestas novedoso, en colaboración las organizaciones de la sociedad civil (Costa 2012). La movilización de la ciudadanía portuguesa contra las políticas de ajuste se ha articulado en torno a los movimientos *Geração a Rasca* o el más transversal *Fuck the Troika*, de características similares a las Mareas Ciudadanas españolas (Baumgarten 2013). Las

movilizaciones han presionado a UGT-P y han abierto algunas fracturas en la coalición de gobierno conservadora. A partir de 2013, además, el Gobierno se ha encontrado con una serie de fallos del Tribunal Constitucional Portugués que han invalidado algunos apartados introducidos en el presupuesto del Estado para ese año. La contestación civil y sindical, los problemas de validez constitucional de las medidas de ajuste y el regreso al sendero del crecimiento por parte de la economía portuguesa parecen abrir un nuevo escenario. El rescate financiero, además, ha finalizado oficialmente en mayo de 2014, con lo que ello implica de recuperación de espacio para las políticas nacionales. En este sentido, el presidente Passos Coelho ha efectuado una serie de llamamientos públicos a los sindicatos para relanzar el diálogo social, introduciendo en la posible agenda de negociación, entre otras cuestiones, el incremento del salario mínimo interprofesional (Cavaleiro 2013).

## CONCLUSIONES

El deterioro de las relaciones entre gobierno y agentes sociales no ha conducido ni en España ni en Portugal a una ruptura de la dinámica de pactos sociales. A pesar de la tensión a la que se ha visto sometido el intercambio político corporatista en ambos países, el enfrentamiento de «sindicatos contra gobiernos» no ha supuesto el abandono del diálogo social como instrumento para la construcción de políticas públicas. El cuestionamiento de los pactos sociales ha respondido más a aspectos contextuales relacionados con la condicionalidad a la que se ha visto sometido el marco político nacional que al viraje estratégico de alguno de sus actores. Ni siquiera los gobiernos han denunciado abiertamente la pérdida de funcionalidad del diálogo social. En todo caso únicamente han apuntado la necesidad de aparcarlo de manera temporal hasta alcanzar el cumplimiento de las políticas de imperativo europeas.

La crisis del diálogo social en los dos países, por tanto, no debe ser interpretada como una ruptura sino más bien como un episodio de hibernación que, por otro lado, plantea algunas preguntas en torno a las pautas de activación y desactivación de los pactos sociales

<sup>4</sup> Como en el caso español, el primer gran conflicto del periodo fue una huelga general del sector público, convocada conjuntamente por CGTP y UGT-P el 4 de marzo de 2010 contra el PEC I.

en contextos de crisis. Los casos de España y Portugal muestran la creciente dificultad a la que se enfrenta la producción de políticas públicas a escala nacional cuando la condicionalidad derivada de la integración en las estructuras de decisión supranacionales de la Unión Europea se hace más intensa. La relación de dependencia con las instituciones comunitarias de gobierno económico proporciona a los gobiernos una fuente de legitimidad alternativa que les descarga de la necesidad de buscar el soporte de los agentes sociales a la hora de determinar la agenda de reformas. Más aún si esta llega prediseñada desde el plano europeo. Por ese motivo, al menos en España, la crisis del diálogo social ha afectado mucho más al plano tripartito que al bipartito, que ha mostrado más continuidad y capacidad de resistencia.

Por otra parte, el sistema de pactos sociales ha seguido produciendo resultados incluso en los momentos de conflictividad más intensa alcanzados en 2012, ajustándose a una lógica de «baile y boxeo». Más allá de lo discreto de dichos resultados, la dinámica de pactos sociales ha mostrado una continuidad subyacente en ambos países. Adicionalmente, el relajamiento de las políticas de imperativo europeas a partir de la primavera de 2013 parece apuntar a la reactivación de la dinámica de pactos sociales tripartitos en ambos países. Una vez aplicados los ajustes más duros y recuperado el sendero de crecimiento económico se abre nuevamente un espacio para la negociación, consolidando lo que podríamos llamar un modelo de intercambio político entre gobierno y agentes sociales «solo para los buenos tiempos».

En cuanto a las consecuencias de la inestabilidad de los pactos sociales sobre los sindicatos y a pesar de la existencia de diferencias entre España y Portugal, en ninguno de los países resulta adecuado afirmar que la desactivación del diálogo social tripartito ha reducido a estas organizaciones a un actor de la sociedad civil como cualquier otro. A pesar de las dificultades, las organizaciones sindicales se han colocado en vanguardia de los movimientos sociales de contestación a la agenda de reformas aplicada por los gobiernos, a través de la combinación de instrumentos tradicionales de presión y de nuevos repertorios de protesta.

Más allá de las limitaciones de su estrategia a la hora de alterar el curso de las reformas o de los riesgos de sobrecalentamiento de determinadas herramientas de protesta como las huelgas generales, los sindicatos no pueden ser considerados actores menores. Los problemas del diálogo social han demostrado que sus resortes de poder no descansan únicamente en la institucionalización sino también en su capacidad de gestión del conflicto y acercamiento a sus representados. Por otro lado, es innegable que la crisis económica ha afectado negativamente a la capacidad de participación de los sindicatos en determinados ámbitos de decisión política,

tales como los aspectos de ajuste macroeconómico o de rentas. Más sorprendente y seguramente también más dolorosa ha sido su exclusión de las reformas laborales y de estructura de la negociación colectiva, al menos para el caso español. Este último hecho introduce un evidente riesgo de estrechamiento de los contenidos de la agenda de diálogo social, una vez esta sea retomada tras la crisis.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, L. E. 1994. «Macro y micro-corporatismo. Las nuevas estrategias de la concertación social». *Revista Internacional de Sociología* 8/9: 29-59.
- Antón, A. 2011. *Resistencias frente a la crisis. De la huelga general del 29-S al Movimiento 15-M*. Valencia: Germania.
- Aragón, J., F. Rocha y J. Torrens. 2000. *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Avdagic, S. 2010. «When are concerted reforms feasible? Explaining the emergence of social pacts in Western Europe». *Comparative Political Studies* 43:628-657.
- Avdagic, S. 2011. «The conditions for pacts. A fuzzy set analysis of the resurgence of Tripartite Concertation». Pp. 17-44 en *Social Pacts in Europe. Emergence, evolution and institutionalization*, edited by Sabina Avdagic, Martin Rhodes, Jelle Visser. Oxford: Oxford University Press.
- Avdagic, S., M. Rhodes y J. Visser. 2011. «Introduction». Pp. 3-16 en *Social Pacts in Europe. Emergence, evolution and institutionalization*, edited by Sabina Avdagic, Martin Rhodes, Jelle Visser. Oxford: Oxford University Press.
- Baccaro, L. 2003. «What is alive and what is dead in the theory of corporatism?». *British Journal of Industrial Relations* 41:683-706.
- Baccaro, L. y M. Simoni. 2008. «Policy concertation in Europe: Explaining government choice». *Comparative Political Studies* 41:1323-1348.
- Baumgarten, B. 2013. «Geração à Rasca and beyond: Mobilizations in Portugal after 12 March 2011». *Current Sociology* 61:457-473.
- Behrens, M., K. Hamann y R. Hurd. 2004. «Conceptualizing labour union revitalization». Pp. 11-30 en *Varieties of unionism. Strategies for union revitalization in a globalizing economy*, edited by Carola Frege and John Kelly. Oxford: Oxford University Press.
- Bravo Cuiñas, A. 2014. «El gobierno recupera el diálogo social con planes de rentas mínimas y para parados de larga duración». *El Mundo*, 29 Junio de 2014.
- Bretones, M. T. 2013. «Portugal en tiempos de crisis: la protesta social por el derrumbe del Estado del Bienestar». Pp. 999-1052 en *Anuario del Conflicto Social 2012*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Campos Lima, M. P. y A. Martín Artiles. 2011. «Crisis and Trade Union challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts». *Transfer: European Review of Labour and Research* 17:387-402.
- Campos Lima, M. P. y R. Naumann. 2011. «Portugal: from broad strategic pacts to policy-specific agreements». Pp. 147-173 en *Social Pacts in Europe. Emergence, evolution and institutionalization*, edited by Sabina Avdagic, Martin Rhodes, Jelle Visser. Oxford: Oxford University Press.
- Cavaleiro, D. 2013. «Passos Coelho propoe discussao do salario minimo nacional em 2014». *Jornal de Negocios*, 13 de noviembre de 2013.
- Centro de Estudos Sociais. 2013. *A Anatomia da Crise: Identificar as problemas para construir as alternativas*. Lisboa: Observatório sobre Crises e Alternativas (<http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/>).

- Consejo Económico y Social de España (CES). 2008-2013. *Memoria sobre la situación económica y social. España*. Madrid: CES.
- Costa, H. A. 2012. «From Europe as a model to Europe as austerity: the impact of the crisis on Portuguese trade unions». *Transfer: European Review of Labour and Research* 18:397-410.
- Culpeper, P. D. y A. Regan. 2014. «Why don't governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy». *Socioeconomic Review* 12:723-745.
- European Industrial Relations Observatory (EIRO). 2013. *Final questionnaire. Portugal: social partners involvement in the reforms of pensions systems*. Dublin: EIRO-Eurofound. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1304032s/pt1304039q.htm>.
- Frege, C. M. y J. Kelly. 2003. «Union revitalization strategies in comparative perspective». *European Journal of Industrial Relations* 9:7-24.
- Godino, A. y O. Molina. 2011. «Failed remedies and implications of the economic crisis in Spain». OSE Paper Series, Research Paper No. 6. Brussels: OSE. ([http://www.ose.be/EN/publications/ose\\_paper\\_series.htm](http://www.ose.be/EN/publications/ose_paper_series.htm)).
- González Begega, S. y D. Luque Balbona. 2014. «¿Adiós al corporatismo competitivo en España? Pactos sociales y conflicto en la crisis económica». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 148:79-102.
- Grahl, J. y P. Teague. 1997. «Is the European Social Model fragmenting?». *New Political Economy* 2:405-426.
- Grote, J. y P. C. Schmitter. 2003. «The renaissance of national corporatism: Unintended side-effect of Economic and monetary union or calculated response to the absence of European social policy». Pp. 279-302 en *Renegotiating the Welfare State. Flexible adjustment through corporatist concertation*, edited by Frans Van Waarden and Gerhard Lehmbruch. London: Routledge.
- Habermas, J. 1989. *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Hall, P. y D. Soskice 2001. *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamann, K. y J. Kelly. 2011. *Parties, elections and policy reforms in Western Europe. Voting for social pacts*. Abingdon: Routledge.
- Hamann, K., A. Johnston y J. Kelly. 2013. «Unions against governments. Explaining general strikes in Western Europe (1980-2006)». *Comparative Political Studies* 46:1030-1057.
- Hancke, B. 2013. *Unions, Central Banks and the EMU. Labour market institutions and monetary integration in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Hancke, B. y M. Rhodes. 2005. «EMU and labor market institutions in Europe. The rise and fall of national social pacts». *Work and Occupations* 32:196-228.
- Hassel, A. 2003. «The politics of social pacts». *British Journal of Industrial Relations* 41:707-726.
- Hassel, A. 2006. *Wage setting, social pacts and the Euro. A new role for the State*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hemerijck, A. 2003. «The resurgence of corporatist policy coordination in an age of globalization». Pp. 33-69 en *Renegotiating the Welfare State. Flexible adjustment through corporatist concertation*, edited by Frans Van Waarden and Gerhard Lehmbruch. London: Routledge.
- Huzzard, T. 2004. «Boxing and dancing: trade union strategic choices». Pp. 20-44 en *Strategic Unionism and Partnership: Boxing or Dancing?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hyman, R. y R. Gumbrell-McCormick. 2010. «Trade unions, politics and parties: is a new configuration possible?». *Transfer: European Review of Labour and Research* 16:315-331.
- Köhler, H. D., S. González Begega y D. Luque Balbona. 2013. «Sindicatos, crisis económica y repertorios de protesta en el Sur de Europa». Pp. 1053-1074 en *Anuario del Conflicto Social 2012*, editado por Salvador Aguilar y María T. Bretones. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Korpi, W. 1978. «Conflict, power and relative deprivation». *American Political Science Review* 68:1569-1578.
- Lash, S. y J. Urry. 1987. *The End of Organized Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Luque Balbona, D. 2012. «Huelgas e intercambio político en España». *Revista Internacional de Sociología* 70:561-585.
- Medina Iborra, I., J. Molins y C. Navarro Gómez. 2013. «El papel de los agentes sociales en tiempos de crisis». *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* 15:161-178.
- Molina, O. y F. Miguélez. 2013. «From negotiation to imposition: social dialogue in austerity times». ILO Working Paper 51, International Labour Office, Geneva.
- Molina, O. y M. Rhodes. 2011. «Spain: from tripartite to bipartite pacts». Pp. 174-202 en *Social Pacts in Europe. Emergence, evolution and institutionalization*, edited by Sabina Avdagic, Martin Rhodes, Jelle Visser. Oxford: Oxford University Press.
- Monteiro Fernandes, A. 2014. «El impacto de la crisis en la situación laboral portuguesa» Pp. 891-906 en: *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, editado por José Ignacio García Ninet,. Barcelona: Atelier
- Natali, D. y P. Pochet. 2009. «The evolution of social pacts in the EMU era: what type of institutionalization?». *European Journal of Industrial Relations* 15:147-166.
- O'Donnell, G. y P. C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Conclusions about uncertain democracies*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Öberg, P. O., T. Svensson, P. M. Christiansen, A., S. Nørgaard, H. Rommetvedt, y T. Gunnar. 2011. «Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia». *Government and Opposition* 46:365-391.
- Panitch, L. 1979. «The Development of Corporatism in Liberal Democracies». Pp. 119-146 en *Trends towards Corporatist Intermediation*, edited by Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch. Beverly Hills: Sage.
- Panitch, L. 1980. «Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry». *British Journal of Sociology* 31:159-187.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pizzorno, A. 1978. 1991. «Intercambio político e identidad colectiva en el conflicto laboral». Pp. 381-407 en *El resurgimiento del conflicto de clases en Europa Occidental a partir de 1968. Análisis comparativo*, coordinado por Colin Crouch y Alessandro Pizzorno. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Protásio, J. 2013. «Cronología de la protesta social en Portugal de 2012». Pp. 983-998 en *Anuario del Conflicto Social 2012*, editado por Salvador Aguilar y María T. Bretones. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Rhodes, M. 1998. «Globalization, Labor Markets and Welfare States: a Future of 'Competitive Corporatism?». Pp. 178-213 en *The Future of European Welfare: a New Social Contract*, edited by Martin Rhodes and Yves Meny. London: Palgrave MacMillan.
- Royo, S. 2007. «Beyond confrontation: The resurgence of social bargaining in Spain in the 1990s». *Comparative Political Studies* 39:969-995.
- Schmitter, P. C. 1974. «Still the Century of Corporatism». Pp. 85-131 en *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*, edited by Fredrick B. Pike and Thomas Stritch. Notre Dame (IN): University of Notre Dame Press.

- Schnabel, C. 2012. «Union Membership and Density. Some (not so) Stylized Facts and Challenges». IZA Discussion Papers Series 6792, IZA, Bonn. <http://ftp.iza.org/dp6792.pdf>
- Siegel, N. A. 2005. «Social pacts revisited. Competitive concertation and complex causality in negotiated Welfare State reforms». *European Journal of Industrial Relations* 11:107-126.
- Sisson, K. y A. Martin. 2001. *Pactos para el empleo y la competitividad*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Streeck, W. y P. C. Schmitter. 1991. «From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the Single European Market». *Politics and Society* 19:133-164.
- Winkler, J. T. 1977. «The Corporatist Economy: Theory and Administration». Pp. 43-58 en *Industrial Society: Class, Cleavage and Control*. London: George Allen & Unwin.

**SERGIO GONZÁLEZ BEGEGA** es profesor Ayudante Doctor (LOU) del Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo. Desde 2010 se encuentra evaluado positivamente como profesor Contratado Doctor. Sus líneas de investigación incluyen las relaciones laborales europeas y los procesos de concertación y diálogo social. Ha sido premio extraordinario de investigación del Consejo Económico y Social de España (2010).

**DAVID LUQUE BALBONA** es profesor Asociado del Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo. Desde 2014 se encuentra evaluado positivamente como profesor Contratado Doctor. Sus líneas de investigación principales son la actividad huelguística y el diálogo social. Cuenta con varias publicaciones académicas y ha participado en diversos proyectos de investigación, como la Red de Excelencia Europea (RECWOWE).