

## RELACIONES LABORALES

### PORTUGAL

#### ESTUDIO REALIZADO POR OIT SOBRE EL TRABAJO DECENTE EN PORTUGAL 2008-2018

Recientemente, ha sido presentado en Lisboa, un Estudio realizado por OIT sobre el trabajo digno en Portugal correspondiente al período 2008-2018 en el que se analiza el impacto de las medidas que fueron adoptadas en este país durante el difícil proceso de ajuste que sufrió en los años de la crisis económica, así como, las circunstancias que ayudaron a lograr una rápida recuperación de la economía y del mercado de trabajo.

Como es conocido, tras la crisis financiera, Portugal, al igual que otras economías de la Eurozona, atravesó un difícil proceso de ajuste y recuperación. Las consecuencias para el mercado de trabajo fueron severas, siendo necesarios casi diez años para volver a un período consistente de crecimiento económico y alcanzar niveles de empleo próximos a los existentes antes de la crisis financiera mundial.

Una de las características que OIT destaca en su informe, es que Portugal ya se encontraba en su propio camino de ajuste antes de la crisis, dado que ya habían sido implementadas gradualmente, algunas políticas que ayudaron a fomentar la reestructuración de las empresas para dirigirse a sectores comerciales, que mejoraron la calidad de las infraestructuras, o que apoyaron la integración en cadenas de producción global. Por lo tanto, cuando las condiciones económicas y financieras mejoraron, la economía estaba preparada para arrancar.

En segundo lugar, se resalta en el estudio que la experiencia portuguesa no confirma la idea convencional de que es posible acelerar los ajustes y recuperar rápidamente la competitividad internacional a través de la reducción de los costes de trabajo y de la flexibilización del mercado de trabajo. En el caso de Portugal, parecen haber sido más eficaces medidas más amplias para mejorar el ambiente empresarial, garantizar el acceso al crédito, reforzar la capacidad de la Administración Pública, ajustar los incentivos fiscales, gestionar activa e inteligente las cuentas públicas y preservar el salario mínimo, evitando así, una caída repentina de la demanda interna.

En tercer término, OIT señala que mientras el alcance de las reformas y los objetivos fiscales del programa de asistencia financiera en 2011-2014 han sido decididos externamente, los sucesivos programas de políticas fueron debatidos y adoptados a nivel nacional, con la participación de los agentes sociales. Este fue sin duda un factor decisivo para el éxito obtenido en años más recientes. Contribuyó a llamar la atención sobre los

costes sociales de la consolidación presupuestaria y sobre la importancia de apoyar los ingresos y salarios a fin de impulsar el crecimiento económico. Desde el punto de vista de OIT, el diálogo social (aunque no siempre haya habido consenso unánime), ha sido un elemento esencial para ajustar los cambios políticos a las necesidades y circunstancias del país y garantizar su aceptación.

En cuanto a las principales conclusiones del Estudio referido, éstas son las siguientes:

### **La sólida recuperación económica está sustentada por una dinámica en las exportaciones pujante, por la disminución de la deuda y por un mayor acceso a la financiación**

Diez años después del inicio de la crisis financiera mundial, el país registra una sólida recuperación económica, conforme se registra con un fuerte crecimiento del PIB y el regreso a los niveles de empleo anteriores a la crisis. Ha sido restaurado un patrón consistente de crecimiento económico; las exportaciones están creciendo; el país está recuperando el acceso a los mercados financieros; la deuda externa se está reduciendo gradualmente; la inversión privada está progresivamente aumentando; está surgiendo un espacio presupuestario que puede ser usado con mesura para dar respuesta a las dificultades al crecimiento económico y apoyar la cohesión social.

### **A pesar del aumento del empleo, la calidad de éste y los salarios permanecen bajos**

Existe una segmentación generalizada del mercado de trabajo, con un gran número de empleos temporales. Los trabajos estables y seguros están especialmente limitados para los más jóvenes, a pesar de que cada vez tienen más cualificaciones académicas. Por otra parte, los salarios han permanecido prácticamente inalterables en términos reales y son relativamente bajos en comparación con la media de la Unión Europea, aunque los reiterados aumentos del salario mínimo han contribuido al ligero descenso de las desigualdades.

### **La adaptación de los salarios a la productividad puede ampliar la recuperación, no obstante, la inversión y diversificación son también esenciales**

Además, las condiciones para la negociación colectiva deben ser plenamente restablecidas al objeto de procederse al ajuste de salarios tras varios años de estancamiento y adaptar los mismos de acuerdo con el crecimiento a largo plazo de la productividad. Esto podrá estimular la demanda interna y profundizar en la recuperación.

Portugal no debe entrar en una competencia de precios con los estados más recientes de la UE o con Asia. Las presiones salariales, pueden constituir un incentivo para que las empresas inviertan en avances tecnológicos e innovación. Esto es particularmente relevante para Portugal, que sufre de un nivel reducido de capital por trabajador comparado con otras economías europeas.

**Las reformas para la protección del empleo introducidas por el Memorando de Entendimiento, eran innecesarias en un mercado de trabajo suficientemente flexible y ya caracterizado por una elevada tasa contratos de trabajo temporales**

Portugal realizó varias modificaciones de la legislación sobre la protección del empleo en consonancia con el Memorando de Entendimiento celebrado en 2011 entre el Gobierno portugués y la *troika*. Estas reformas contaban también con un acuerdo tripartito firmado en enero de 2012 (salvo uno de los sindicatos). Uno de los objetivos específicos de la reforma era "combatir la segmentación del mercado de trabajo, promover la creación de empleo y facilitar la transición de los trabajadores entre profesiones, empresas y sectores".

Las modificaciones introducidas afectaron entre otras cuestiones, a la reducción de la indemnización por finalización de los contratos, estableciéndose también renovaciones adicionales transitorias de los contratos temporales.

Existe una gran segmentación en el mercado de trabajo portugués. Los contratos de trabajo temporales afectan de forma desproporcional a los trabajadores más jóvenes (15-24 años) y el uso de este tipo de contratos pasó de menos de un 40% en el año 2000 a más de un 60% en el inicio de 2010 en este grupo de edad (un porcentaje que se mantiene desde entonces). Este hecho contribuye parcialmente al aumento de casi el 5% en la proporción de los contratos temporales en el total del empleo por cuenta ajena en los últimos 20 años. En la mayoría de los casos, al contrario que en otros países, los contratos temporales son sobretodo involuntarios.

Al principio de la última recesión económica mundial, el marco legal favorecía la utilización de los contratos temporales, una situación que fue reforzada por las reformas introducidas entre 2011 y 2013. La mayor facilidad en la utilización de los contratos temporales fue acompañada de una disminución en la protección del empleo de trabadores indefinidos sin que esto condujese a cambio en la proporción de trabajadores temporales en relación con el total de trabajadores. De este modo, las reformas del

proceso de ajuste redujeron la protección sin que esto se convirtiera en beneficios para el empleo o para el mercado de trabajo.

La segmentación continúa suscitando preocupación en términos de igualdad y eficiencia. Con respecto a la igualdad, la preocupación deriva del hecho de que trabajadores con diferentes tipos de contratos se enfrentan a diferentes condiciones de trabajo, incluyendo penalizaciones rendimientos, desarrollo de competencias y perspectivas para los trabajadores temporales. La eficiencia está también comprometida porque los trabajadores temporales reciben menos formación en el puesto de trabajo y su elevada rotatividad no favorece la acumulación de competencias y conocimientos a nivel interno, reduciendo así la productividad en general.

### **Las futuras políticas deben incluir incentivos para convertir los contratos temporales en indefinidos y asegurar la igualdad en todos los contratos**

A pesar del reconocimiento de los esfuerzos recientes, son necesarios otras medidas políticas para lidiar con la segmentación del mercado de trabajo y que deben dar respuesta a sus tres características principales: el elevado porcentaje de empleo temporal (involuntario); el reducido volumen de transformación en contratos indefinidos y las condiciones de trabajo desiguales en función de los tipos de contrato. El acuerdo tripartito para modificar el Código de Trabajo, que se está tramitando, da pasos en esta dirección. Es posible motivar a las empresas para convertir los contratos temporales en indefinidos a través de varios incentivos. Las medidas deben incluir también la igualdad de trato y de condiciones de trabajo, eliminar los incentivos de utilización de los contratos temporales con el objetivo único de reducir los costes de trabajo, dotar a las empresas de los instrumentos suficientes para garantizar la flexibilidad interna en lugar de la externa y estimular la respuesta a través de un diálogo social que incluya a los trabajadores temporales.

### **Después de las modificaciones de desregulación del trabajo, la jornada de trabajo (ya alta de acuerdo a los patrones de la UE), aumentó sin que esto implicase una mejoría en las oportunidades del empleo**

La regulación en materia de jornada de trabajo, organización del tiempo de trabajo, períodos de descanso y vacaciones, ha sido una cuestión central en las modificaciones legislativas que han sido introducidas desde 2008. Dentro de ellas debemos mencionar las reformas adoptadas durante el período de ajuste que iban dirigidas a aumentar la flexibilidad de la jornada para mejorar las oportunidades de empleo y la economía en

general. Sin embargo, la experiencia portuguesa proporciona pocos elementos de prueba de que la desregulación funcionase.

Algunas de las modificaciones introducidas al amparo del Memorando de Entendimiento de flexibilización del tiempo de trabajo, fueron cuestionadas por el Tribunal Constitucional, que destacó que no podían ser impuestas a los contratos colectivos en vigor sin que constituyesen una violación del derecho fundamental a la negociación colectiva, dejando así en vigor algunas de las cláusulas más favorables de los contratos colectivos.

### **La reducción del pago de las horas extraordinarias, el estancamiento de los salarios y las jornadas de trabajo más largas, muchas veces significan más trabajo por menos dinero**

El número medio de horas de trabajo por semana aumentó, de media una hora entre 2009 y 2016, y aún más para las mujeres. La proporción de trabajadores que hacen horas extraordinarias también aumentó y se mantiene la tendencia al alza. Aunque los datos sugieren que se registró alguna mejoría en las opciones para las personas que trabajan a tiempo parcial, no obstante, el aumento de las horas y el estancamiento de los salarios mensuales redujeron efectivamente la remuneración horaria de los trabajadores.

### **La Inspección de Trabajo sufrió los efectos negativos a medida que las reformas de ajuste redujeron los recursos y aumentaron la complejidad de la legislación laboral**

La vigilancia de la legislación laboral en Portugal corresponde a única institución, la Autoridad para las Condiciones de Trabajo (ACT), que depende del Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social. El Código de Trabajo de 2009 y sus sucesivas modificaciones que flexibilizaron las formas contractuales y la organización del trabajo y ampliaron los regímenes de responsabilidad, también aumentaron la complejidad jurídica de los mecanismos de ejecución. Muchos de los nuevos mecanismos jurídicos exigían más esfuerzos para elaborar un proceso legal, disminuyendo la capacidad de ejecución de la ACT.

Las reformas al amparo del programa de ajuste acentuaron aún más la complejidad de la legislación laboral, al mismo tiempo que redujeron los recursos disponibles para la Inspección (por ejemplo recortes salariales, menor número de inspectores, congelación de la carreta profesional). Esto disminuyó la motivación del personal y redujo la capacidad de la ACT de ejercer efectivamente sus funciones de entidad reguladora, dado que estaba obligada a centrarse cada vez más en peticiones individuales que tienen un efecto reducido.

Entre 2011 y 2014 el número de inspectores disminuyó significativamente, así como, el número de visitas inspectoras proactivas y el número de asesoramientos técnicos emitidos por la ACT. Esta caída está explicada, en parte, por la modificación en la metodología usada para registrar las inspecciones, pero también es el resultado de las duras opciones de consolidación fiscal que el Gobierno tuvo que realizar. La eficacia fue también perjudicada por la incompatibilidad del sistema electrónico interno con bases de datos diferentes de otras agencias reguladoras del Estado. La aplicación de la reciente ley 42/2016 que autoriza el cruce de datos entre la Autoridad Tributaria, la Seguridad Social y la ACT es un paso en la dirección correcta y puede constituir una base para más elementos de análisis de un sistema de IT integrado.

### **Las políticas activas del mercado de trabajo- desde la creación de empleo y la formación hasta los servicios públicos de empleo- son un factor crucial en la recuperación del mercado de trabajo en Portugal desde 2013**

En consonancia con las recomendaciones de política contenidas en el estudio de OIT de 2013, un énfasis renovado en las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) contribuyó significativamente a la recuperación del mercado de trabajo en Portugal a partir de 2013. En particular, el apoyo directo e indirecto a la creación de empleo consolidó el crecimiento del empleo, mientras tanto que las reformas que perseguían mejorar la prestación de los servicios públicos de empleo contribuían a activar y trazar un perfil) de las personas en situación de desempleo con mayor eficacia y las medidas de formación (especialmente aquellas de duración más prolongada) aumentaron las probabilidades de trabajar por parte de los participantes.

No obstante, un gran número de nuevos puestos de trabajo eran temporales y beneficiaron ligeramente a los jóvenes NEET y a los desempleados de larga duración. Esto se debió por un lado, al hecho de que las PAMT no se enfocaron específicamente a los sectores más vulnerables del mercado de trabajo y por otro lado, a la concepción de los sistemas de incentivo al empleo que perseguían apoyar la creación de empleo, independientemente de su calidad. Los esfuerzos recientes para mejorar los objetivos de las PAMT y su impacto en la contratación indefinida, deben continuar.

## **En el futuro las PAMT deben reforzar la eficacia y centrarse en trabajadores más desfavorecidos, incluyendo a jóvenes y desempleados de larga duración**

Las recientes políticas han contribuido significativamente a dar respuesta a algunas de las limitaciones en el diseño de las anteriores PAMT, al mismo tiempo que la inclusión. A título de ejemplo, el Programa Contrato-Emprego, creado en 2017, tenía como objetivo el apoyo a la creación de contratos de trabajo indefinidos mediante la restricción de la utilización de los contratos temporales únicamente a las categorías especificadas de trabajadores desfavorecidos, como los desempleados de larga duración. Además de esto, la iniciativa de formación Qualifica 2017 más enfocada a las personas con bajas competencias, refuerza al mismo tiempo los elementos de formación profesional. También la reforma realizada en 2016 de los servicios públicos de empleo mejoró la calidad de los servicios prestados en la medida en que pasaron a ofrecer un apoyo más personalizado a las personas en situación de desempleo.

Aunque las recientes iniciativas políticas introducidas en el país en el ámbito de las PAMT avanzan en la buena dirección de mejorar el enfoque (la ejecución y la inclusión), todavía hay margen de mejora. En primer lugar, sería importante reforzar la capacidad institucional del servicio público de empleo reduciendo el número de casos por gestor y mejorando la capacidad para supervisar la sustentabilidad a largo plazo de las colocaciones realizadas a través de varias PAMT. En segundo término, dado que cerca de un tercio de los jóvenes NEET no está registrado en el servicio público de empleo, es fundamental introducir servicios de proximidad más potentes (por ejemplo ferias de empleo, campañas en las redes sociales etc) para reforzar la integración de los jóvenes con el servicio público de empleo. Por último, con la mejoría de las condiciones económicas, es importante aprovechar esta oportunidad para reequilibrar la actual clasificación de las PAMT a través de redistribución de parte de los gastos con incentivos al empleo a otras PAMT más adaptadas.

## **El salario mínimo, un instrumento crucial del mercado de trabajo en Portugal, contribuyó a reducir las desigualdades en las rentas**

Aunque los salarios crecieron antes de la crisis, registraron un descenso acentuado entre 2010 y 2013 y se estabilizaron en un nivel ligeramente por encima de los niveles anteriores a la crisis. Los salarios medios reales eran un 3% superiores en 2016 frente a 2007. Portugal tenía un peso del trabajo semejante al de otros países europeos hasta 2009, pero sufrió una fuerte caída entre 2009 y 2015 ya que la productividad del trabajo creció más rápidamente que los salarios. Aunque la caída del peso del rendimiento del trabajo alcanzó su valor mínimo en 2015, todavía continua por debajo del valor existente al inicio de los años 2000 y por

debajo de otros países europeos, lo que sugiere que puede haber margen para un futuro aumento de los salarios, siempre que se haga de forma sostenible y cuidadosa. Al mismo tiempo, los salarios continúan bajos (aproximadamente 900 euros frente a los 2.000 euros en la UE en términos globales), lo que explica al menos en parte, la emigración de jóvenes a otros países. Aun cuando las desigualdades son comparativamente elevadas en Portugal, la salarial sufrió una caída en los últimos años. Hay dos factores que pueden explicar esta bajada: la caída de los salarios del 10% de la cima de los salarios más elevados, y la subida de los salarios de los trabajadores con salarios más bajos, apoyada por la política del salario mínimo en Portugal.

El salario mínimo es un instrumento importante del mercado de trabajo en Portugal, que ha contribuido a aumentar los salarios de los trabajadores con bajas remuneraciones y reducir la desigualdad salarial. En Portugal cerca de una quinta parte de los trabajadores por cuenta ajena perciben el salario mínimo; otra quinta parte no gana más del 25% más del mínimo. Este hecho demuestra la importancia del salario mínimo, que no solo beneficia a los trabajadores jóvenes, sino también a los trabajadores más experimentados, de mayor edad y a las mujeres. (que constituyen el 61% de los trabajadores que perciben el salario mínimo). Considera OIT que sería importante establecer un sistema para hacer un seguimiento con rigor de los efectos del salario mínimo en el empleo, sobre todo en el empleo joven.

### **Las futuras políticas deben centrarse en la reducción de la desigualdad de género y en el crecimiento de los salarios a través de la educación y refuerzo de las competencias**

Las estadísticas sobre las diferencias salariales entre hombres y mujeres muestran que éstas han disminuido ligeramente en la última década, pero continúan siendo elevadas, ya que los hombres ganan aproximadamente un 19% más que las mujeres. Esta diferencia ha sido atribuida a varios factores, incluyendo el hecho de que las mujeres tienden a trabajar en empresas y empleos que pagan salarios más bajos y no tienen el mismo acceso a "trabajos top" (lo que denomina techo de cristal). En esta línea, podrían tomarse más medidas para reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Para superar las desigualdades salariales es necesario un esfuerzo constante a varios niveles y un amplio abanico de políticas, incluyendo la lucha contra estereotipos de género, el rol y aspiraciones, refuerzo de las políticas en materia de maternidad, paternidad y licencia parental, así como, la promoción de un mayor equilibrio en compartir las responsabilidades familiares. Igual salario al nivel de las empresas también requiere métodos de evaluación de los puestos de trabajo sin el sesgo de género.



Una atención permanente a la igualdad de acceso a la educación y a las políticas para aumentar las competencias de mano de obra, también contribuirá a los salarios más elevados

**El diálogo social ha tenido un papel clave en la exitosa recuperación de Portugal, no obstante es necesario revitalizar la cultura de la negociación colectiva para asegurar un crecimiento inclusivo**

Es loable que se haya recurrido tanto al diálogo social antes, durante y después de la crisis. Aunque no en raras ocasiones haya sido posible llegar a un amplio consenso, los agentes sociales fueron consultados en la mayoría de las decisiones. Cuando las decisiones fueron tomadas de forma unilateral o en contra de los intereses de los sindicatos o empleadores, el conflicto y la resistencia surgieron. Sin embargo, la congelación de la negociación colectiva a nivel sectorial durante el período del Memorando significó que los trabajadores y los empleadores no pudieron utilizar este instrumento para responder a la crisis.

El objetivo del Memorando y de la legislación sucesiva de descentralizar la negociación colectiva del nivel sectorial al nivel empresarial no fue alcanzado. El predominio de la negociación a nivel sectorial asociado al uso de mecanismos de extensión resulta en una elevada cobertura de la negociación colectiva (85% en 2016), un resultado ampliamente apoyado por los sindicatos y las organizaciones patronales. No obstante, las bajas cifras de afiliación sindical (menos del 9% en el sector privado) pueden suscitar problemas de representatividad y de oportunismo, ya que los trabajadores se benefician de los acuerdos sin que pertenezcan a un sindicato o paguen las cuotas sindicales.

Las modificaciones introducidas en 2014 en los criterios para la concesión de extensiones de los convenios colectivos tuvieron un efecto positivo en el número de contratos y trabajadores afectados, aunque los números no han llegado a los niveles de 2008. El número de nuevos convenios cayó de 296 en 2008 a 94 en 2013, habiéndose recuperado en 2017 (208). La cobertura total de la negociación colectiva de los nuevos contratos pasó de casi 1.900.000 trabajadores a 241.000 trabajadores antes de volver a subir a 821.000. Es evidente que las modificaciones en la legislación y la extensión de convenios tuvieron un impacto directo en el número de contratos y trabajadores afectados, aunque la brecha entre la cobertura anterior y posterior a la crisis es amplia.

La extensión de los convenios colectivos es un instrumento político importante para promover la negociación colectiva y consolidar su papel en la reducción de las desigualdades y en la promoción de la inclusión. Por consiguiente, sería deseable mantener un sistema de extensión, al mismo

tiempo que se hace un seguimiento del impacto de los criterios adoptados en julio de 2017.

---