

Participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas durante la pandemia de COVID-19

Introducción

Desde 2016, Eurofound ha supervisado la participación de los interlocutores sociales nacionales en el proceso del Semestre Europeo y ha documentado este proceso a través de una serie de informes. En 2020, el análisis se centró en la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas durante los primeros meses de la pandemia de la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19). El informe abarca igualmente la participación de los interlocutores sociales en el desarrollo de los programas nacionales de reformas (PNR) de 2020, en el contexto del Semestre Europeo. El estudio se centra en el diálogo social tripartito a escala nacional.

Contexto político

La pandemia de COVID-19 ha condicionado profundamente la actividad económica y social, lo que se ha traducido en un cambio de las prioridades establecidas en las agendas políticas de los Estados miembros a escala nacional y de la UE. Las medidas políticas adoptadas durante los primeros meses de la pandemia coincidieron en priorizar la resiliencia de la asistencia sanitaria y en preservar la protección del empleo y la continuidad de las actividades. La participación de los interlocutores sociales en el diseño de dichas medidas políticas disminuyó, dado que las políticas se adoptaron con frecuencia en situaciones de emergencia.

Además, el ciclo del Semestre Europeo 2020 registró cambios importantes. El paquete de primavera de la UE se reorientó hacia la mitigación del impacto socioeconómico de la crisis, y las recomendaciones específicas para cada país aprobadas por el Consejo en julio de 2020 estuvieron destinadas principalmente a ofrecer respuestas financieras, económicas, laborales y sociales a la crisis.

Conclusiones principales

- La pandemia de COVID-19 ha puesto en cuestionamiento el diálogo social nacional y ha repercutido en los marcos y las prácticas existentes por lo que se refiere a la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas. En este contexto, en la mayoría de los países se adoptó un número significativo de medidas políticas sin haber consultado de manera oportuna y significativa a los interlocutores sociales.
- Las presiones temporales asociadas a los intercambios y a las consultas durante este difícil periodo son el principal factor que incide en la calidad del diálogo social y, como consecuencia, en la participación de los interlocutores sociales. En general, los interlocutores sociales reconocen la excepcionalidad de las circunstancias y limitaciones impuestas por la pandemia de COVID-19, que alteraron los marcos de participación existentes y la dinámica de las instituciones vigentes. Aun reconociendo estas difíciles circunstancias, los interlocutores sociales también consideran que, en su mayoría, los Gobiernos podrían haber gestionado mucho mejor la situación.
- La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto que, cuando el diálogo social tripartito está bien consolidado y es permanente, el impacto de la crisis sanitaria en la implicación de los interlocutores sociales ha sido relativamente limitado. En algunos casos, la crisis aceleró incluso las consultas, y no faltan los interlocutores sociales que señalan que sus opiniones fueron escuchadas con más atención.
- En otros países, por el contrario, aunque el diálogo social se mantuvo, se limitó drásticamente. En este sentido, la crisis sanitaria ha revelado las debilidades estructurales sobre las que se asienta el diálogo social en determinados sistemas de relaciones laborales.
- La evolución de la pandemia ha sido variable y la calidad de la participación en la formulación de políticas ha mejorado con el tiempo en algunos países, como Eslovaquia, Francia, Luxemburgo, Malta, Polonia

(esta evaluación solo ha sido facilitada por una organización patronal) y Portugal. En estos países, aunque las primeras medidas gubernamentales fueron adoptadas sin haberse realizado una consulta adecuada, los procesos de consulta mejoraron y, en la mayoría de los casos, los interlocutores sociales tendieron a mostrarse razonablemente satisfechos con la calidad de la participación.

- Los interlocutores sociales en algunos países (como Bélgica, España, Finlandia e Italia) emprendieron iniciativas con el fin de acordar acciones conjuntas de apoyo a las empresas y al conjunto de la sociedad en respuesta a la emergencia social y económica. Los Gobiernos apoyaron en su mayoría estas iniciativas conjuntas.
- Más allá del diálogo social tripartito al máximo nivel, se ha señalado que las medidas políticas adoptadas a escala nacional para hacer frente a la crisis de la COVID-19 probablemente han intensificado el diálogo social a escala sectorial y empresarial. Los debates celebrados entre los empresarios y los gestores de recursos humanos con el fin de aplicar las medidas se han traducido en soluciones potencialmente constructivas. La salud y la seguridad en el trabajo y la implantación del teletrabajo figuran, sin duda, entre las prioridades en la agenda de los representantes empresariales y los trabajadores, así como en las negociaciones colectivas en algunos sectores.
- Siguiendo el marco analítico aplicado en el estudio, los resultados revelan que solo las organizaciones sindicales y las patronales de cuatro países (Chequia, Estonia, Países Bajos y Suecia) registran una participación cualitativamente elevada de los interlocutores sociales en el desarrollo de sus PNR correspondientes a 2020. Es decir, ambas partes coinciden en que se concede tiempo suficiente para la información y la consulta, que están satisfechas con los comentarios y las respuestas recibidas del Gobierno, y que sus contribuciones se han tenido en cuenta o han quedado reflejadas.
- En otros Estados miembros queda margen de mejora para la participación de los interlocutores sociales en los PNR. Por el contrario, a pesar de las insuficiencias y las carencias, los interlocutores sociales tuvieron una participación más significativa en la formulación de las políticas generales que en el desarrollo de los PNR en el contexto del Semestre Europeo.

Indicadores políticos

- La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto de qué modo es posible utilizar eficazmente el diálogo social para conformar iniciativas políticas y encontrar soluciones a las situaciones de emergencia que afectan a las empresas, los trabajadores, la economía y la sociedad. Los retos planteados por la crisis económica y social deben subrayar la valiosa contribución de los interlocutores sociales a la consolidación de la cohesión social y el apoyo a la recuperación económica.
- A diferencia de la anterior crisis financiera global, los interlocutores sociales, los gobiernos y las instituciones europeas han compartido en su mayor parte su comprensión de las respuestas políticas necesarias para mitigar los efectos de la pandemia y promover la recuperación económica. Este planteamiento común debe proseguir, y los Gobiernos deben promover la cooperación con los interlocutores sociales y la confianza en los mismos a fin de implicarse en la aplicación de las respuestas políticas al nivel apropiado. Esto es especialmente válido en el caso de países en los que los interlocutores sociales han subrayado la falta de una participación adecuada en la formulación de políticas.
- Los Gobiernos deben garantizar la participación significativa y oportuna de los interlocutores sociales en el ciclo revisado del Semestre Europeo de 2021. Habida cuenta de los cambios introducidos en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, la participación de los interlocutores sociales en el diseño, la supervisión y la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia presentados junto con los PNR en un único documento integrado en 2021 será clave para reforzar el diálogo social y garantizar una recuperación justa.
- Al coordinar las políticas económicas adoptadas en respuesta a los efectos de la crisis de la COVID-19, el Semestre Europeo debe garantizar que los interlocutores sociales participen de manera significativa y que el diálogo social nacional cumpla su misión a la hora de configurar las respuestas políticas a los retos derivados de las prioridades climáticas, ambientales, sociales y digitales de la Unión Europea, en particular en aquellos países en los que se ha señalado repetidamente que las debilidades y deficiencias estructurales obstaculizan un auténtico diálogo social.

Información adicional

El informe *Involvement of social partners in policymaking during the COVID-19 outbreak* está disponible en <http://eurofound.link/ef20035>.

Director de investigación: Ricardo Rodríguez Contreras
information@eurofound.europa.eu