



► Reseña de políticas

Mayo 2020

La necesidad del diálogo social en la gestión de la crisis causada por la COVID-19

Introducción

La pandemia de COVID-19 se está cobrando numerosas vidas humanas, ha puesto a prueba los sistemas de salud, sometiéndolos a una enorme presión, y está causando graves trastornos económicos y sociales en todo el mundo.

Una crisis de tal complejidad, con repercusiones de gran alcance para todos, debe gestionarse con un enfoque que englobe a toda la sociedad, a través de medidas adoptadas por los gobiernos en colaboración con sus interlocutores sociales en el mundo del trabajo. Esta crisis exige un diálogo social y una cooperación tripartita y eficaces, entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con objeto de llevar a cabo una evaluación integral de las necesidades que abarque todas las dimensiones (sanitaria, social y económica) y a fin de elaborar estrategias y políticas eficaces para mitigar las consecuencias socioeconómicas de la crisis, protegiendo a los trabajadores y sus familias, especialmente a los más vulnerables, frente a la pérdida de empleos e ingresos, y a las empresas frente a la quiebra. En la [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 \(núm. 205\)](#), se insta a los Miembros a desarrollar y promover todas las medidas en respuesta a situaciones de crisis mediante un diálogo social que incluya a las mujeres, y a reconocer la función esencial de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a ese respecto, teniendo en cuenta el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

El diálogo social es un instrumento clave para la buena gobernanza de situaciones complejas debido, como mínimo, a tres razones: primero, porque el intercambio de información entre los mandantes tripartitos permite

reforzar la calidad del diseño de las políticas y de las estrategias para responder a una crisis y recuperarse de ella; segundo, porque el diálogo social afianza el sentimiento de adhesión y compromiso con respecto a esas políticas, facilitando una aplicación más rápida y eficaz de las mismas; y, tercero, porque el diálogo social ayuda a generar la confianza necesaria para superar las diferencias y reforzar la cohesión social y la resiliencia, a medida que los países intentan restablecer sus tejidos económicos y sociales a largo plazo.

El diálogo social en momentos de crisis: ¿qué hemos aprendido de anteriores experiencias?

El diálogo social, basado en el respeto de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, desempeña un papel fundamental en la formulación de políticas para promover la justicia social. El diálogo social y el tripartismo son cruciales para la democracia y la buena gobernanza, y pueden impulsar la resiliencia económica y social, la competitividad, la estabilidad y un crecimiento y un desarrollo incluyentes. El diálogo social, en todo momento, promueve la participación democrática en el proceso de formulación de políticas de las personas más directamente afectadas; pero, en momentos de crisis, cuando hay mucho en juego, esa participación resulta aún más importante.

A pesar de la naturaleza única de la pandemia de COVID-19, se pueden trazar algunos paralelismos con crisis anteriores en lo que respecta al papel del diálogo social en la concepción de respuestas oportunas y específicas para apoyar el empleo y la recuperación económica. La gestión de la crisis financiera de 2008-2009, en particular, aporta algunas claves útiles. Desde

el principio de la crisis financiera, el diálogo social demostró ser un instrumento importante para la gestión eficaz de la crisis en muchos países, tanto a nivel macroeconómico como a nivel microeconómico. A nivel macroeconómico, el diálogo social facilitó que los gobiernos adoptaran, en consulta con los interlocutores sociales, importantes programas de estímulo que ayudaron a proteger los empleos e ingresos de los trabajadores, promover la sostenibilidad de las empresas y acelerar la recuperación. A nivel intermedio, pudo ayudar a adaptar las respuestas a las condiciones específicas que enfrentaban sectores concretos. A nivel microeconómico, permitió que los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones negociaran soluciones innovadoras, adaptadas a las situaciones y los desafíos específicos en cada sector y en cada empresa, facilitando también la aceptación de medidas de reestructuración dolorosas en ciertos casos y el apoyo a las mismas. A nivel internacional, se adoptó un Pacto Mundial para el Empleo, en el marco de la OIT, a fin de promover una recuperación productiva, centrada en la inversión, el empleo y la protección social.

► **Recuadro 1. El Pacto Mundial para el Empleo durante la Gran Recesión**

En el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009, se proporcionaban orientaciones en materia de políticas sobre la forma de hacer frente a las repercusiones de la crisis a los mandantes tripartitos de la OIT. En él se recalca el valor del diálogo social para suscitar la adhesión de los empleadores y de los trabajadores a una acción conjunta con los gobiernos, la cual era indispensable para superar la crisis, asegurar una recuperación sostenible e inspirar la confianza en los resultados obtenidos. El Pacto facilitó el fortalecimiento de la cohesión social y de la solidaridad durante la crisis y después de ésta.

Entre las enseñanzas extraídas de anteriores crisis, cabe destacar las siguientes:

- los países que tienen experiencia en el ámbito de la concertación social y cuentan con instituciones de diálogo social consolidadas tienen más probabilidades de formular respuestas tripartitas rápidas y eficaces;

- los gobiernos deberían recabar la participación de los interlocutores sociales en la fase más temprana posible de la respuesta a la crisis;
- los interlocutores sociales deberían actuar de forma proactiva para señalar rápidamente a la atención de las autoridades públicas las preocupaciones de los agentes del mercado de trabajo a nivel local;
- si existe voluntad política, los interlocutores sociales pueden alcanzar un consenso sobre las medidas específicas necesarias para ayudar a los trabajadores y a los empleadores que se han visto afectados con especial dureza por la crisis; el contexto de crisis puede brindar incluso una oportunidad para superar la confrontación que podía existir anteriormente en las relaciones laborales entre las partes;
- las medidas destinadas a hacer frente a las consecuencias inmediatas de la crisis deberían ir acompañadas del compromiso de prestar una atención prioritaria a más largo plazo a la protección y promoción del empleo mediante empresas sostenibles y servicios públicos de calidad, así como a la promoción del pleno respeto de las normas laborales y del trabajo decente;
- la existencia de organizaciones de empleadores y de trabajadores libres, independientes, sólidas y representativas, la confianza entre las distintas partes interesadas y el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales por parte del gobierno son condiciones previas indispensables para que el diálogo social sea eficaz;
- si bien el diálogo social es una herramienta importante para superar las diferencias y lograr consensos, no puede resolver todos los problemas por sí solo. Por ello, en un contexto de crisis, es especialmente crucial contar con legislación y políticas públicas sólidas y un margen fiscal apropiado.

El diálogo social en respuesta a la pandemia de COVID-19: nuevas prácticas

Las evaluaciones realizadas por la OIT sobre las respuestas a la crisis causada por la COVID 19 en los distintos países muestran que el diálogo social ha sido utilizado con buenos resultados en las fases iniciales de la respuesta a la crisis en muchos países.

Momento oportuno para la colaboración con los interlocutores sociales: los gobiernos de muchos países han procurado que los interlocutores sociales participaran desde el principio en la concepción de las medidas destinadas a hacer frente a la crisis y sus consecuencias (Alemania, Marruecos, República de Corea y Suiza). En algunos casos, los gobiernos

(por ejemplo, en la República de Corea) han solicitado el apoyo de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Ello ha facilitado la rápida aplicación de las medidas de emergencia adoptadas, reconociendo así el valor añadido de la participación de los interlocutores sociales en todas las fases de la respuesta en materia de políticas.

► Recuadro 2. República de Corea

Ya el 6 de marzo de 2020, el Gobierno y los interlocutores sociales hicieron pública una Declaración tripartita para superar la crisis causada por la COVID-19, en la que se presentaban medidas destinadas a preservar el empleo y proteger a los trabajadores más expuestos al virus, así como para aliviar la presión fiscal sobre los propietarios de pequeñas empresas. Ello se complementó con un Acuerdo tripartito en el sector de la salud, que se firmó el 19 de marzo. En dicho acuerdo se especificaban las obligaciones de los trabajadores y del personal directivo a fin de promover la salud y seguridad en el trabajo y la protección de los pacientes, detener la propagación del virus, evitar el agotamiento del personal médico, mejorar el entorno de trabajo en los centros de salud y preservar el empleo en el sector.

Fuente: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-es/index.htm#KR>

Consejo Económico, Social y Laboral: *Healthcare Sector Committee Agreed on COVID-19 Countermeasures*; Boletín de noticias, de 26 de marzo de 2020.

Naturaleza del diálogo social: el diálogo comprende desde el intercambio de información y la celebración de consultas entre el gobierno y los interlocutores sociales (por ejemplo, en Botswana, Francia, Marruecos y Reino Unido) hasta la adopción de acuerdos tripartitos formales (por ejemplo, en Barbados, Chequia, Dinamarca, Etiopía, el territorio palestino ocupado y Suecia). Dada la necesidad de distanciamiento social, muchos países han iniciado un diálogo “virtual” a través de videoconferencias y otros recursos informáticos (por ejemplo, en Chequia, España y Francia). En algunos países, se ha establecido un mecanismo tripartito para concebir respuestas en materia de políticas y hacer un seguimiento de la aplicación de las decisiones adoptadas (por ejemplo, en Bélgica, Botswana, Pakistán, Sudáfrica y Suiza). En Suiza, ahora se celebran reuniones periódicas en el marco de cuatro grupos de trabajo tripartitos (sobre los aspectos jurídicos, fiscales, de los lugares de trabajo y sectoriales, respectivamente), tras la primera reunión

tripartita que se celebró el 5 de marzo de 2020 entre el Gobierno federal y los interlocutores sociales.

Tipo y nivel de representación gubernamental: en algunos países (como España, Japón, Portugal y Serbia), varios ministros responsables de sectores específicos, por ejemplo, de economía, turismo, transporte e infraestructura, también participan, junto con los ministros de trabajo, en las consultas tripartitas. En varios países (como Argentina, Chequia, España, Francia, República de Corea y Túnez), las autoridades estatales al más alto nivel —el Presidente, el Jefe de Gobierno o el Presidente del Parlamento— participan en este diálogo. La práctica demuestra el valor que se concede al diálogo con los interlocutores sociales y el reconocimiento por parte del gobierno de la contribución de éstos a los esfuerzos del país por contener la pandemia de COVID-19 y mitigar sus repercusiones socioeconómicas.

► Recuadro 3. Sudáfrica

El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC) de Sudáfrica celebró una reunión de emergencia con el Presidente Ramaphosa para debatir la respuesta nacional que debía darse en el ámbito del empleo y las cuestiones laborales. En el marco del fondo del seguro de desempleo, se creó un programa de ayuda temporal para empleadores y asalariados (TERS 19), que proporciona una paga a los trabajadores suspendidos de empleo (limitada a tres meses y equivalente al 60 por ciento, como máximo, del salario percibido previamente) y que establece que el tiempo de cuarentena debe tratarse como licencia de enfermedad, entre otras cosas.

Además, se creó un equipo de trabajo tripartito de respuesta al coronavirus para abordar las siguientes cuestiones: las medidas de adaptación de los lugares de trabajo, por ejemplo, el trabajo a domicilio y el teletrabajo, la reducción de jornada y el trabajo por turnos, la intensificación o reducción de las actividades industriales y la búsqueda de nuevas oportunidades; el fondo de indemnización de los trabajadores para cubrir las licencias especiales o de enfermedad y el fondo del seguro de desempleo; la prestación de apoyo a empresas con serias dificultades mediante mecanismos adecuados para evitar posibles abusos; la necesidad de evitar la estigmatización o discriminación contra posibles portadores o enfermos de COVID-19; la necesidad de hacer un seguimiento de las repercusiones macroeconómicas y de las respuestas adecuadas

en materia de políticas; la necesidad de proseguir la labor en relación con los transportes públicos (para minimizar la transmisión del virus) y las repercusiones en la seguridad alimentaria, incluida la alimentación escolar.

Fuente: Departamento de Salud de Sudáfrica: <https://sacoronavirus.co.za/2020/03/17/national-economic-development-and-labour-council-on-measures-to-combat-covid-19-coronavirus/>

Departamento de Trabajo de Sudáfrica: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202003/43161gen215.pdf

Tipo de medidas en materia de políticas adoptadas mediante el diálogo social: las medidas adoptadas mediante el diálogo social abarcan desde las medidas de emergencia para contener el virus (por ejemplo, el aumento de los recursos financieros y humanos para los sistemas de salud) hasta la concesión de licencias parentales para el cuidado de los niños que ya no pueden ir a la escuela, las medidas de protección de los puestos de trabajo y de los ingresos de los trabajadores (por ejemplo, la ampliación de los mecanismos de desempleo parcial, el apoyo a los ingresos o la reducción de jornada) y el apoyo a las empresas (por ejemplo, mediante subsidios salariales, garantías de préstamos y planes flexibles para el pago de los impuestos y de las cotizaciones a la seguridad social). Tras celebrar consultas con los interlocutores sociales, muchos gobiernos de países en todas las regiones (por ejemplo, Alemania, Argentina, Azerbaiyán, Francia, Italia, Portugal, República de Corea, Suecia o Túnez) han anunciado programas de estímulo económico para mitigar las repercusiones económicas y sociales de la crisis causada por la COVID-19¹.

Función de las instituciones de diálogo social nacionales: estos organismos son muy diversos y abarcan desde instituciones formales (como los consejos económicos y sociales, los consejos nacionales de diálogo social o los consejos consultivos sobre asuntos laborales) hasta instituciones específicas. Reúnen a los interlocutores sociales tripartitos a nivel nacional, a saber, el gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, en ocasiones y de ser apropiado, también otros grupos interesados. Algunas de estas instituciones han debatido las implicaciones y actuales repercusiones en el mundo del trabajo (por ejemplo, en Botswana, Chequia, Macedonia del Norte, Países Bajos, República de Corea, República de Moldova, Serbia y Sudáfrica). En Singapur, el Consejo Nacional de Salarios, de composición tripartita, se reunió específicamente para examinar

las cuestiones salariales a la luz del brote de COVID-19, mientras que en la provincia de Sindh (Pakistán) se ha activado un mecanismo tripartito para mitigar la repercusión de la COVID-19 en las empresas y la fuerza de trabajo de la provincia.

Diálogo bipartito entre los interlocutores sociales: en algunos países, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han celebrado consultas bipartitas, que les han permitido debatir propuestas para someterlas a la consideración urgente del gobierno. En muchos casos, las medidas propuestas se han centrado, entre otras cosas, en la necesidad de proteger a los trabajadores más vulnerables (por ejemplo, los que se encuentran de baja por enfermedad o en cuarentena o los que tienen relaciones de empleo precarias) y a las empresas, en particular a las pequeñas y medianas empresas (por ejemplo, en España, Irlanda, Marruecos y Países Bajos).

► Recuadro 4. España

Los interlocutores sociales se reunieron el 12 de marzo de 2020 para discutir sobre la crisis y presentaron peticiones conjuntas al Gobierno. Entre otras cosas, recomendaron que:

- los trabajadores que estén de baja por enfermedad debido a la COVID-19 perciban el 100 por ciento de su salario desde el primer día de baja hasta su reincorporación al trabajo;
- el Gobierno priorice la adopción de medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que son las que enfrentan el mayor peligro de sufrir las consecuencias económicas de la crisis causada por la COVID-19.

Fuente: <https://www.lavanguardia.com/economia/20200317/474233465315/gobierno-medidas-patronal-sindicatos-coronavirus.html>.

Relación entre el diálogo social nacional y el diálogo a niveles inferiores: los resultados del diálogo social a nivel nacional pueden estimular el diálogo y las negociaciones a niveles inferiores, por ejemplo, a nivel sectorial o de empresa, tal como se muestra con el ejemplo de Italia.

¹ Para obtener más información a este respecto, véase OIT: *COVID-19: Buscar soluciones mediante el diálogo social*.

► **Recuadro 5. Italia**

El 14 de marzo de 2020, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron un Protocolo conjunto para la regulación de medidas destinadas a combatir y contener la propagación de la COVID-19 en los lugares de trabajo, de carácter tripartito. Dicho protocolo deberá aplicarse en todas las empresas y lugares de trabajo, con la colaboración de los representantes de los trabajadores.

El protocolo contiene 13 medidas que incluyen redes de protección social, modalidades de trabajo adaptadas y medidas generales para mantener la actividad económica, asegurando al mismo tiempo un entorno de trabajo seguro. En dicho protocolo también se insta a los interlocutores sociales a precisar con más detalle estas medidas para cada sector e industria. Cuestiones como las licencias remuneradas deberán ser objeto de negociación colectiva. Sobre esta base y a solicitud de los sindicatos, el 24 de marzo de 2020 las asociaciones de empleadores y las centrales sindicales del sector bancario en Italia firmaron un nuevo convenio colectivo, que incluía medidas adaptadas a las necesidades de los bancos y de sus asalariados, por ejemplo, con respecto a los horarios de apertura y las consultas con los clientes. Asimismo, varias empresas y sindicatos han suscrito acuerdos sobre una serie de medidas relacionadas con el cierre temporal de fábricas, la suspensión de la producción, etc

Fuente: OIT: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-es/index.htm>

Comité Consultivo Sindical ante la OCDE: <https://tuac.org/news/covid19-crisis-mapping-out-trade-union-and-social-partners-responses/>

La función de asesoramiento y de establecimiento de consensos de las organizaciones de los interlocutores sociales es crucial para un diálogo social eficaz: las organizaciones de empleadores y de trabajadores participan activamente en la cartografía de las repercusiones que la crisis está teniendo en sus miembros, a fin de comprender mejor sus preocupaciones y necesidades, prestarles asesoramiento durante estos momentos difíciles, influir en las discusiones sobre las políticas relativas a la crisis causada por la COVID-19 y alcanzar consensos bipartitos y tripartitos, cuando sea posible. Los esfuerzos y la colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores se están centrando principalmente en las cuestiones relativas a la

seguridad y salud en el trabajo, los acuerdos para conceder licencias remuneradas, los planes de continuidad de las actividades, los planes de reducción de personal, la ampliación de las prestaciones de desempleo y las medidas de protección social.

Algunas conclusiones preliminares en materia de políticas

- Aunque la situación de cada país y de cada sector es distinta y no hay un modelo único de diálogo, todas las formas y niveles de diálogo social serán cruciales en éste y en los períodos futuros.
- Es fundamental iniciar el proceso de diálogo social lo antes posible a fin de maximizar sus repercusiones, y asegurar la participación de los interlocutores sociales en todas las fases de las respuestas a la crisis: desde la evaluación inicial de las necesidades hasta la formulación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las medidas.
- La participación de las autoridades estatales al más alto nivel en el diálogo social tripartito con los interlocutores sociales refuerza la credibilidad del proceso.
- Habida cuenta del profundo conocimiento que tienen los interlocutores sociales de las necesidades y realidades de las empresas y de los trabajadores, su participación efectiva en la toma de decisiones puede facilitar la adopción de medidas de prevención eficaces y bien orientadas para ayudar a los trabajadores y las empresas a limitar la propagación de la COVID-19 en los lugares de trabajo, así como de medidas para mantener el empleo y apoyar a las empresas.
- Las organizaciones de los interlocutores sociales también están desempeñando un papel crucial en la prestación de apoyo y de asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores sobre la forma de enfrentar y mitigar mejor los efectos de la crisis.
- El diálogo social debería abordar las necesidades de protección de los trabajadores y de las empresas más vulnerables como cuestión prioritaria, de conformidad con el compromiso de los Estados Miembros de las Naciones Unidas de “no dejar a nadie atrás”.



No no dejar a nadie atrás

- ▶ La crisis brinda una oportunidad para superar viejos obstáculos al diálogo social, ya que las distintas partes están dispuestas a dejar a un lado sus diferencias y centrarse en lo fundamental, dada la gravedad de la situación.
- ▶ Allí donde las instituciones de diálogo social se han vuelto inactivas, es posible reactivarlas para abordar las cuestiones asociadas a la crisis causada por la COVID-19 y sus repercusiones.
- ▶ Las tecnologías modernas pueden utilizarse para facilitar las consultas virtuales entre el gobierno y los interlocutores sociales a fin de evitar los riesgos para la salud que entrañan las reuniones presenciales.
- ▶ Conviene evitar toda acción que pueda socavar la confianza y la cohesión establecidas entre los gobiernos y los interlocutores sociales en las fases iniciales de la crisis.
- ▶ Las medidas adoptadas mediante el diálogo social a nivel nacional tal vez deberían ir acompañadas de un diálogo bipartito complementario y de una negociación colectiva a nivel sectorial y de empresa para responder mejor a las necesidades de sectores o empresas concretos.

Contacto

Departamento de Gobernanza
y Tripartismo
Organización Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

E: governance@ilo.org
ilo.org