



► Nota de investigación ¹

Diciembre de 2020

El diálogo social en el más alto nivel como herramienta de gobernanza durante la pandemia de COVID-19. Tendencias mundiales y regionales y cuestiones de política

El diálogo social y el tripartismo en todos los niveles –nacional, federal, regional, sectorial y empresarial– son elementos fundamentales de las democracias contemporáneas e ingredientes clave de la buena gobernanza del mercado de trabajo y del desarrollo socialmente sostenible.² El diálogo social y el tripartismo, dos aspectos centrales del mandato de la OIT desde la creación de la Organización en 1919, han contribuido de manera decisiva a afrontar las grandes crisis mundiales: las consecuencias de la Primera Guerra Mundial y la pandemia de gripe española; la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial; el final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín; y, más recientemente, las fases iniciales de la crisis financiera mundial de 2007-2009.³

Desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 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 trabajo decente y las empresas sostenibles. Al igual que en tiempos de prosperidad, también en tiempos de crisis el diálogo social puede propiciar la conciliación de intereses contrapuestos e instaurar una relación de confianza, compromiso y responsabilización respecto de las políticas.

La presente nota es un intento de analizar el recurso al «diálogo social en el más alto nivel»⁴ durante la «fase inicial» de la pandemia de COVID-19, que a nuestro entender se extiende desde el 15 de marzo hasta el 10 de junio de 2020. (El diálogo social en el más alto nivel se refiere a las dos «formas» de diálogo social bipartito o tripartito en el que participan gobiernos y organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores. Las definiciones de trabajo de estas dos formas, y de otros elementos, figuran en el anexo 1.) En la nota se analiza el grado de utilización del diálogo social en el mundo durante esta primera fase, atendiendo a los siguientes aspectos: las tendencias regionales; la forma o las formas de diálogo social utilizadas; los «resultados del proceso» específicos y visibles (como los acuerdos firmados o las declaraciones conjuntas) alcanzados mediante el diálogo social sobre las políticas para contrarrestar los efectos de la pandemia; el contenido general de esos resultados; y la articulación prevista o real (el vínculo) entre diferentes formas y niveles de diálogo social. Además, se presentan algunas observaciones sobre cuestiones de política y posibles vías de acción para los mandantes. La nota se basa en la investigación de los datos correspondientes a la fase inicial de la pandemia en los países y territorios respecto de los que se dispone de información en el registro de respuestas políticas nacionales frente a la pandemia, elaborado por la OIT, y en diversas bases de datos y fuentes de acceso público (anexo 2).

1 La presente nota se basa en la investigación realizada en la Unidad de Diálogo Social y Tripartismo (DIALOGUE) del Departamento de Gobernanza y Tripartismo (GOVERNANCE) de la OIT en Ginebra. Fue elaborada por Konstantinos Papadakis (OIT, Ginebra), María Mexí (consultora de la OIT) y Romane Cauqui (consultora de la OIT).

2 OIT, *Diálogo social y tripartismo*. Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del diálogo social y el tripartismo, con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008. Informe VI. ILC.107/VI (2018).

3 K. Tapiola, *An ILO for All Seasons – The International Labour Organization's Ways out of Crisis* (OIT, 2020).

4 La presente nota tiene por objeto el diálogo social nacional y sectorial en el más alto nivel o, en su defecto, el diálogo en el nivel administrativo o sectorial más alto (por ejemplo, el nivel federal).

Puntos clave

Se ha constatado que, en el período del 15 de marzo al 10 de junio de 2020:

- ▶ La mayoría de los países y territorios (134 de 188, es decir, el 71 por ciento) recurrieron al diálogo social en el más alto nivel, de carácter tripartito o bipartito, individual o conjuntamente, como parte de su respuesta frente a la crisis de la COVID-19.
- ▶ De esos 134 países y territorios, el 13 por ciento (17 países y territorios) recurrieron únicamente al diálogo social bipartito; el 46 por ciento (61) se limitaron al diálogo social tripartito; y el 42 por ciento (56) hicieron uso de ambas modalidades de diálogo social.
- ▶ Se contabilizan 23 países y territorios que mantuvieron únicamente interacciones bilaterales entre el gobierno y los empleadores, o entre el gobierno y los trabajadores. Esta práctica no equivale al diálogo social, aunque puede haber comenzado a allanar el camino hacia un futuro diálogo social.
- ▶ Se observa que 75 de los 134 países y territorios obtuvieron 177 «resultados específicos y visibles del proceso», tales como directrices, códigos de conducta, declaraciones, pactos y acuerdos sociales.
- ▶ De esos 75 países y territorios, 37 obtuvieron más de un resultado (entre 2 y 12 resultados), lo que indica el compromiso constante de los interlocutores tripartitos de abordar, mediante el diálogo social, diversos aspectos de la pandemia, como, por ejemplo, su incidencia específica en determinados sectores o profesiones.
- ▶ Solo el 23 por ciento (40) de los 177 resultados se obtuvieron en el marco de una estructura formal de diálogo social previamente existente, como un consejo laboral tripartito, un consejo económico y social u otro órgano similar. La mayoría de los resultados –el 75 por ciento (134)– se lograron al margen de ese tipo de estructuras, ya fuera en reuniones especiales o, en muy pocos casos –el 2 por ciento (3)– en el marco de órganos especialmente constituidos para hacer frente a la pandemia.
- ▶ Los resultados del diálogo social se refieren a los cuatro «pilares» del marco de políticas de la OIT para mitigar el impacto político y social de la crisis causada por la COVID-19.⁵ La mayoría de los resultados para apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos y para proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo (respectivamente, los pilares 2 y 3) se adoptaron a través del diálogo social bipartito en el más alto nivel entre empleadores y trabajadores. La mayoría de las propuestas y medidas destinadas a estimular la economía y el empleo (pilar 1) y a recurrir al diálogo social para encontrar soluciones (pilar 4) son de ámbito intersectorial.
- ▶ En el 23 por ciento (40) de los 177 resultados se recomendó un diálogo social complementario en niveles inferiores, de ámbito sectorial o empresarial, o se exigió la apertura de un diálogo social con fines de aplicación y control en esos niveles, lo que indica la necesidad de establecer una mejor articulación entre los diferentes niveles de diálogo social (nacional, federal, regional, sectorial y empresarial).
- ▶ Solo una pequeña minoría de los resultados del diálogo social (el 8 por ciento, esto es, 14 resultados) se refieren a medidas dirigidas específicamente a los trabajadores y unidades empresariales de la economía informal o no declarada, los trabajadores migrantes, los trabajadores autónomos y por cuenta propia.

5 OIT, Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19, Nota de políticas (mayo de 2020).

▶ Antecedentes

La crisis causada por la pandemia de COVID-19 perturba enormemente las economías y las sociedades de la mayoría de los países del planeta, dejando al descubierto la extrema vulnerabilidad de decenas de millones de trabajadoras,⁶ personas de edad, jóvenes,⁷ trabajadores migrantes,⁸ trabajadores informales y desprotegidos,⁹ incluidos los trabajadores autónomos y ocasionales y los trabajadores de la economía de plataformas digitales¹⁰, así como de las pequeñas y medianas empresas.

Según las últimas estimaciones de la OIT, de septiembre de 2020, el número exorbitante de lugares de trabajo que han cerrado en todo el mundo en respuesta a la COVID-19 ha reducido en un 17,3 por ciento el número total de horas trabajadas en el segundo trimestre de 2020, con respecto al cuarto trimestre de 2019. Esto ha provocado la pérdida de 495 millones de empleos a tiempo completo, si se toma como base una semana laboral de 48 horas. La incidencia ha sido especialmente grave en los países de ingresos medios-bajos.¹¹ Según los datos de abril de 2020, en los sectores más afectados por la crisis de COVID-19 —en especial el comercio mayorista y minorista y los servicios de hostelería y de restauración— por lo menos 436 millones de empresas (entre empleadores y trabajadores por cuenta propia) corrían un alto riesgo de quedar desestabilizadas.¹²

Como consecuencia de las pérdidas inmediatas de empleo y de ingresos, agravadas por el aumento de la desigualdad de ingresos entre los trabajadores, se ha dejado atrás a una proporción aún mayor de trabajadores vulnerables a largo plazo, como los del sector no estructurado. Las mujeres que trabajan se han visto afectadas de manera desproporcionada, principalmente por el impacto de la recesión en el sector de los servicios y porque representan una parte importante de los trabajadores de «primera línea», especialmente en los sectores de la salud y la atención social.¹³

Desde la perspectiva de la OIT, 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 trabajo decente y las empresas sostenibles tanto en tiempos de prosperidad como de crisis. Ante todo, el diálogo social puede contribuir a conciliar intereses contrapuestos y a instaurar una relación de confianza, compromiso y responsabilización respecto de esas políticas.

La participación de la OIT en el diálogo social se basa en su mandato constitucional y es uno de los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente, que sienta las bases sobre las que se fundamentan las intervenciones de especial relevancia en el contexto de la pandemia. La Organización ya ha establecido un marco de políticas para responder a la crisis, basado en las normas internacionales del trabajo y centrado en los objetivos del trabajo decente (recuadro 1).¹⁴

Desde la fase inicial de la pandemia de COVID-19, la OIT ha pedido a los gobiernos que aúnen esfuerzos con los interlocutores sociales (esto es, los empleadores o las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, que representan a los actores de la economía real) para formular las políticas nacionales destinadas a mitigar el impacto de la crisis, apoyar a sus mandantes y contribuir a planificar un regreso al trabajo que sea seguro y que mantenga a las empresas en funcionamiento.¹⁵ Este llamamiento se basa en el cuarto pilar del marco de políticas.¹⁶

Las observaciones preliminares de la OIT sobre las políticas de los países en respuesta a la crisis han puesto de relieve la importancia del diálogo social y de los interlocutores sociales en la formulación de esas respuestas en muchos Estados Miembros de la OIT.¹⁷

6 OIT, *La respuesta al COVID-19: Lograr la igualdad de género en pos de un mejor futuro para las mujeres en el trabajo*, Reseña de políticas (mayo de 2020).

7 OIT, *Los jóvenes y la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar animal. Informe de la encuesta 2020* (2020).

8 OIT, *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19. Recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas y los mandantes*, Reseña de políticas (mayo de 2020).

9 OIT, *La crisis de COVID-19 y la economía informal. Respuestas inmediatas y desafíos de política*. Nota informativa (mayo de 2020).

10 M. Mexi, *The future of work in the post-Covid-19 digital era*, Social Europe (abril de 2020).

11 OIT, *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición* (23 de septiembre de 2020). Las notas informativas de la serie «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo» ofrecen estimaciones actualizadas periódicamente sobre la incidencia de la crisis en los trabajadores y las empresas.

12 OIT, *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición* (29 de abril de 2020).

13 Además, el aumento de la carga de los cuidados no remunerados en el contexto de la crisis afecta más a las mujeres que a los hombres. Véase *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta edición. Estimaciones actualizadas y análisis* (30 de junio de 2020).

14 OIT, «Marco de políticas para responder a la crisis de la COVID-19», en *Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19*, Nota de políticas (mayo de 2020).

15 OIT, *La necesidad del diálogo social en la gestión de la crisis causada por la COVID-19*, Reseña de políticas (mayo de 2020).

16 OIT, «Pilar 4: Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones», en *Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19*, Nota de políticas (mayo de 2020).

17 OIT, *La necesidad del diálogo social en la gestión de la crisis causada por la COVID-19*, Reseña de políticas (mayo de 2020); OIT, *La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19, proteger los medios de vida e impulsar la recuperación: Un examen de las prácticas*, Nota de la OIT (julio de 2020).

El objeto de la presente nota es ofrecer, desde una perspectiva más analítica, un resumen estructurado de las formas en que se ha utilizado el diálogo social nacional bipartito y tripartito para establecer medidas de política destinadas a mitigar los efectos de la pandemia. El análisis se basa en un conjunto de datos tomados de diversas fuentes, como el registro de respuestas políticas nacionales elaborado por la OIT, bases de datos externas y fuentes primarias, en particular los numerosos resultados de los procesos de diálogo social relativos a la crisis de COVID-19, en forma de directrices, códigos de conducta, declaraciones, pactos sociales y acuerdos. La nota abarca el período comprendido entre el 15 de marzo y el 10 de junio de 2020.

Ahora bien, conviene tener en cuenta algunas salvedades. En la nota no se recogen, por ejemplo, los avances del diálogo social en el ámbito de las empresas, como los convenios colectivos o los acuerdos de cooperación en el lugar de trabajo a ese nivel. Tampoco se evalúan las características específicas de las instituciones de diálogo social en un país o territorio determinado, la autonomía de las organizaciones de trabajadores y empleadores, ni los obstáculos jurídicos o políticos que puedan entorpecer la labor de los interlocutores sociales. Por último, habida cuenta de que la información facilitada puede no ser completa, es probable que no consten algunos casos de diálogo social en el conjunto de datos utilizados y en la presente nota.

► **Recuadro 1. El marco de políticas de la OIT: los cuatro pilares principales de la lucha contra la crisis de la COVID-19 basados en las normas internacionales del trabajo**

Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4
Estimular la economía y el empleo	Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos	Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo	Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones
<ul style="list-style-type: none"> • Una política fiscal activa • Una política monetaria flexible • Préstamos y ayuda financiera a sectores específicos, incluido el sector de la salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar a las empresas diversos tipos de ayuda, en particular ayuda financiera y fiscal • Aplicar medidas de mantenimiento del empleo • Extender la protección social a toda la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar las medidas de seguridad y salud en el trabajo • Adaptar las modalidades de trabajo (por ejemplo, el teletrabajo) • Prevenir la discriminación y la exclusión • Proporcionar acceso a los servicios de salud para todos • Ampliar el acceso a las licencias remuneradas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad y la resiliencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores • Fortalecer la capacidad de los gobiernos • Fortalecer el diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y procesos de relaciones laborales

► Respuestas del diálogo social en los primeros meses de la pandemia

Mapa mundial del diálogo social en el más alto nivel

► *En la mayoría de los países y territorios se ha recurrido con frecuencia al diálogo social como parte de la respuesta a la crisis de la COVID-19.*

El diálogo social ha respondido a una crisis que afecta a los países en diversos grados. Hasta mediados de junio de 2020, los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores de ámbito nacional, sectorial o del más alto nivel de la mayoría de los países y

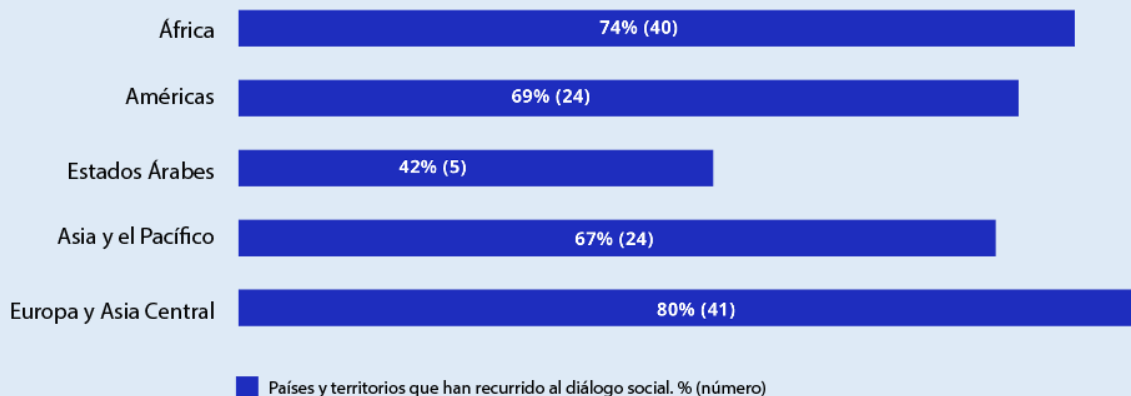
territorios (134 de los 188 casos examinados, es decir, el 71 por ciento) habían recurrido al diálogo social en el más alto nivel –solo bipartito, solo tripartito o a ambas modalidades– para formular propuestas o especificar la aplicación de medidas de política relativas a la emergencia y a la reanudación de la actividad tras el confinamiento.

Diálogo social en el más alto nivel por regiones

Las regiones que más recurren al diálogo social en el más alto nivel son Europa y Asia Central, que hace uso de esta práctica en el 80 por ciento de sus países y territorios (gráfico 1), según los datos

de mediados de junio de 2020. En el extremo opuesto se sitúan los Estados Árabes, donde la proporción es del 42 por ciento.

► **Gráfico 1. Proporción de países y territorios que han recurrido al diálogo social**

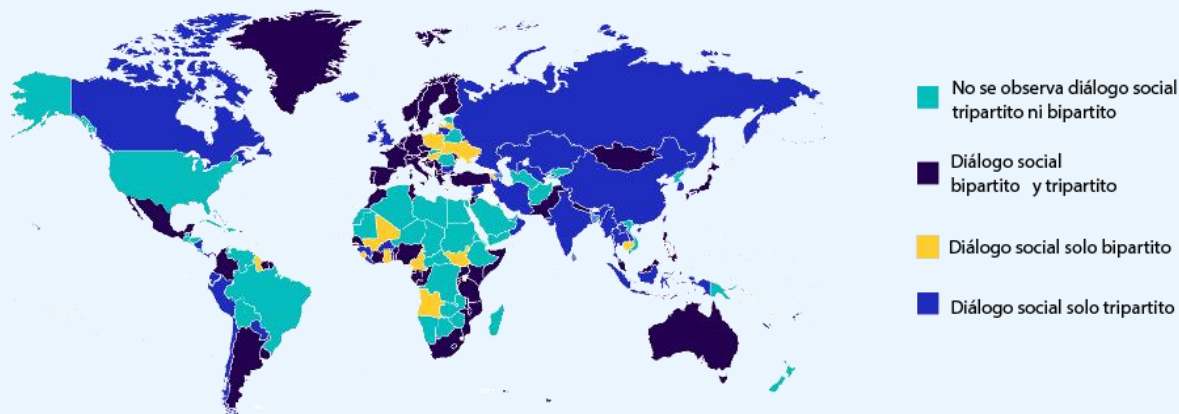


Formas de diálogo social utilizadas

A nivel nacional se observa la utilización de las dos formas de diálogo social, ya sea por separado o en conjunto, con obtención de resultados. El mapa 1 ilustra la prevalencia mundial del diálogo social en el más alto nivel según la información de que se dispone, con la

salvedad de que la situación del diálogo social en algunos países puede no haberse reflejado adecuadamente debido a la falta de datos.

► **Mapa 1. Formas de diálogo social utilizadas**

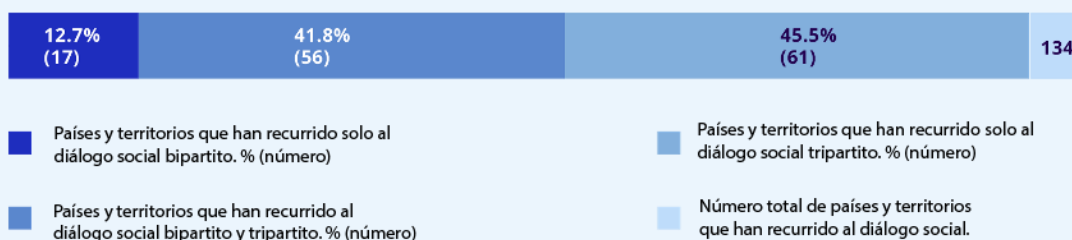


► *La forma más común de diálogo social utilizada por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores del más alto nivel ha sido el diálogo social tripartito de ámbito intersectorial y sectorial.*

De los 134 países y territorios que recurrieron al diálogo social en el más alto nivel, el 13 por ciento (17 países y territorios) utilizaron

únicamente el diálogo social bipartito, el 46 por ciento (61) se limitaron a la forma tripartita y el 42 por ciento (56) hicieron uso de ambas formas (gráfico 2). En consecuencia, ya sea por sí solo o en combinación con la fórmula tripartita, el diálogo social bipartito se ha utilizado en el 54 por ciento de los países donde ha habido diálogo social, mientras que la modalidad tripartita ha estado presente en el 87 por ciento de los países.

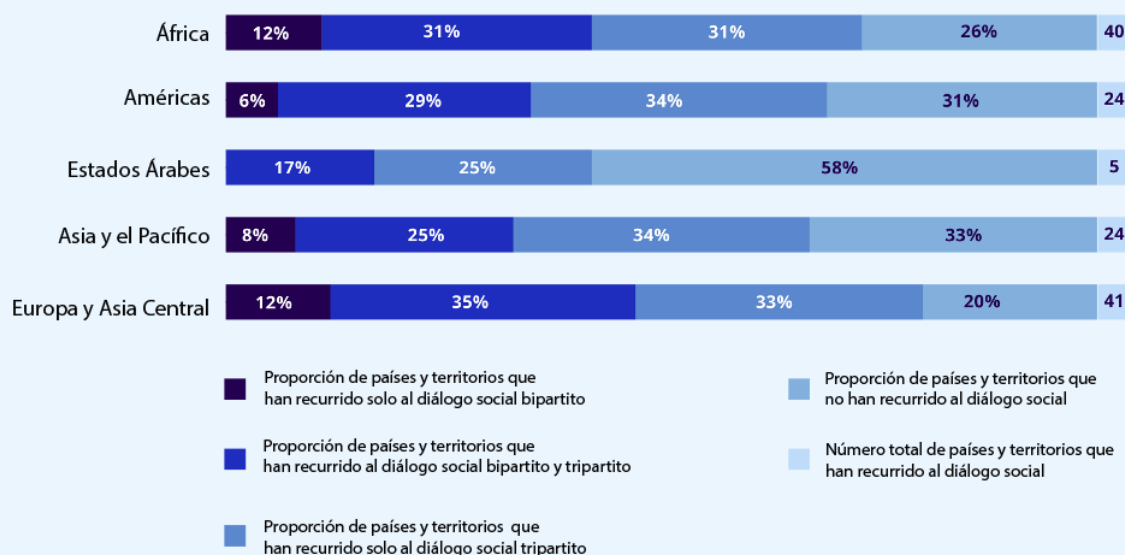
► **Gráfico 2. Formas de diálogo social utilizadas por países y territorios**



El predominio del tripartismo puede ser un indicio de la voluntad de los gobiernos de lograr un consenso lo más amplio posible durante la crisis y de su interés por la formulación de políticas participativas, habida cuenta de los elevados riesgos derivados de la pandemia. Por regiones, en Europa y Asia Central el 68 por ciento de los países recurrieron al diálogo social tripartito y el 47 por ciento optaron por la modalidad bipartita, aisladamente o en combinación con la

fórmula tripartita (gráfico 3). Se observa una distribución similar en África (el 62 por ciento y el 43 por ciento, respectivamente), Asia y el Pacífico y las Américas (alrededor del 60 por ciento y más del 30 por ciento, respectivamente). Los Estados Árabes presentan las proporciones más bajas, con un 42 por ciento y un 17 por ciento, respectivamente.

► **Gráfico 3. Proporción de países y territorios y formas de diálogo social utilizadas, por regiones**



Interacciones bilaterales: gobierno-empleadores o gobierno-trabajadores

► *En algunos países, durante la fase inicial solo hubo interacciones bilaterales entre el gobierno y los empleadores o entre el gobierno y los trabajadores. Esta práctica no equivale al diálogo social propiamente dicho, aunque puede haber allanado el camino hacia un futuro diálogo social.*

Durante la fase inicial de la pandemia, los gobiernos de 23 de los 188 países y territorios examinados interactuaron exclusivamente con uno de los dos interlocutores sociales, o con ambos, pero por

separado, sobre temas diversos (recuadros 2 y 3). Estas interacciones facilitaron el intercambio de información y brindaron a los gobiernos la oportunidad de recopilar solicitudes y propuestas de las organizaciones de trabajadores o de empleadores.

► **Recuadro 2. Interacciones bilaterales observadas en 23 Estados Miembros (del 15 de marzo al 10 de junio de 2020)**

Interacciones bilaterales solo entre el gobierno y los empleadores	Interacciones bilaterales solo entre el gobierno y los trabajadores	Interacciones bilaterales entre el gobierno y los empleadores y entre el gobierno y los trabajadores, por separado
Albania	Djibouti	Bahrein
Bolivia	Eritrea	Costa Rica
República Centroafricana	Georgia	Estonia
Congo	Rumania	Mauricio
El Salvador	Eslovaquia	Nueva Zelanda
Gambia	Tayikistán	
Kiribati	Viet Nam	
Líbano		
Qatar		
Arabia Saudita		
Tonga		

► **Recuadro 3. Interacciones bilaterales: casos de países**

En [Costa Rica](#) el Gobierno dialogó con las organizaciones de trabajadores y de empleadores por separado. En el primer caso, el Gobierno tomó nota de las preocupaciones de los sindicatos sobre la suspensión del empleo y los salarios y de las propuestas para hacer frente a la crisis. Además, los sindicatos abogaron por que se agilizará la aplicación de determinados instrumentos jurídicos (como el proyecto de Ley 21.759 para fortalecer el combate a la pobreza extrema mediante la inyección de recursos). Paralelamente, en las conversaciones entre la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) y el Gobierno se formularon las propuestas de los empleadores sobre las medidas necesarias para hacer frente a los efectos de la COVID-19 en sus empresas y trabajadores.

En [Viet Nam](#), la Confederación General del Trabajo (VGCL) acordó directamente con el Gobierno varias medidas gubernamentales: una garantía de 1,8 millones de VND (78 dólares de los EE.UU.) mensuales para un trabajador despedido durante tres meses; el pago mensual de 1 millón de VND para los trabajadores despedidos que no estén cubiertos por una prestación de desempleo; el pago mensual de 1 millón de VND durante tres meses para las personas, empresas y hogares con ingresos anuales inferiores a 100 millones de VND que tengan que cerrar temporalmente debido a las medidas de distanciamiento social; y una exención temporal del pago de la contribución obligatoria de los trabajadores al fondo de jubilación y supervivencia hasta el 20 de junio de 2020.

Resultados del diálogo social

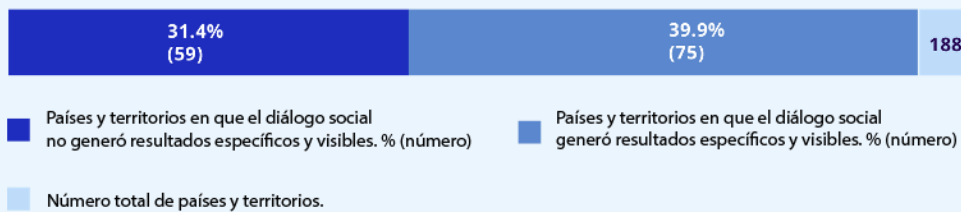
Número de resultados

► Según los datos analizados, 75 de los 134 países y territorios que recurrieron al diálogo social en el más alto nivel, ya fuera de carácter tripartito o bipartito, durante la fase inicial de la pandemia obtuvieron 177 resultados «específicos y visibles» en esos procesos.

Se obtuvo al menos un resultado específico y visible en 75 países y territorios (el 40 por ciento de los 188 países y territorios

examinados) mediante el diálogo social a nivel nacional, en forma de directrices, códigos de conducta, pactos sociales, declaraciones y acuerdos; los países restantes (59) no obtuvieron tales resultados (gráfico 4). Sin embargo, no ha sido posible evaluar a partir del conjunto de datos los efectos del diálogo social en la sociedad y en la economía, una cuestión importante que trasciende el objeto de estudio de la presente nota.

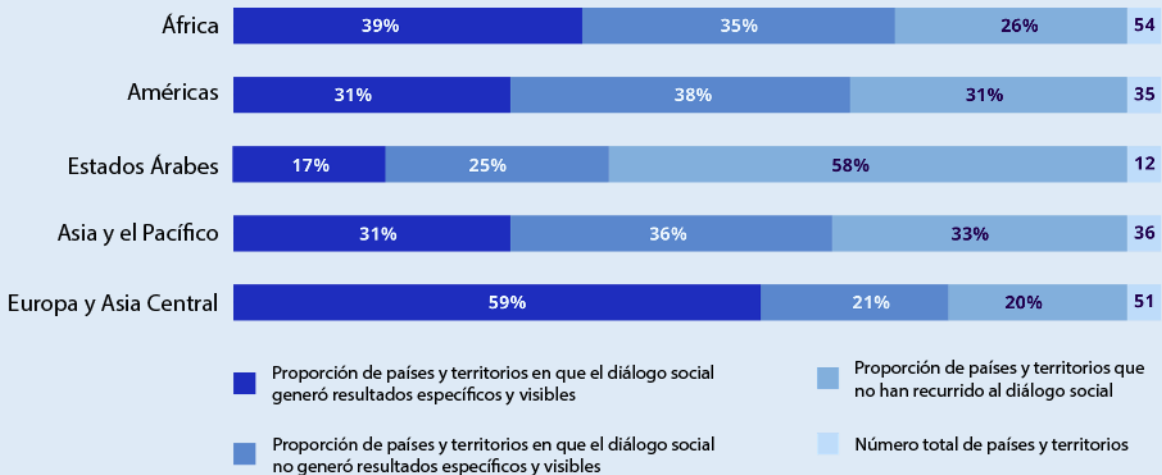
► Gráfico 4. Proporción de países y territorios que han recurrido al diálogo social



La distribución regional de los países que recurrieron al diálogo social muestra que aquellos que obtuvieron resultados específicos y visibles se concentran principalmente en Europa y Asia Central (que

representan el 59 por ciento de los Estados Miembros examinados), mientras que los Estados Árabes se sitúan en el extremo opuesto de la distribución (con un 17 por ciento) (gráfico 5).

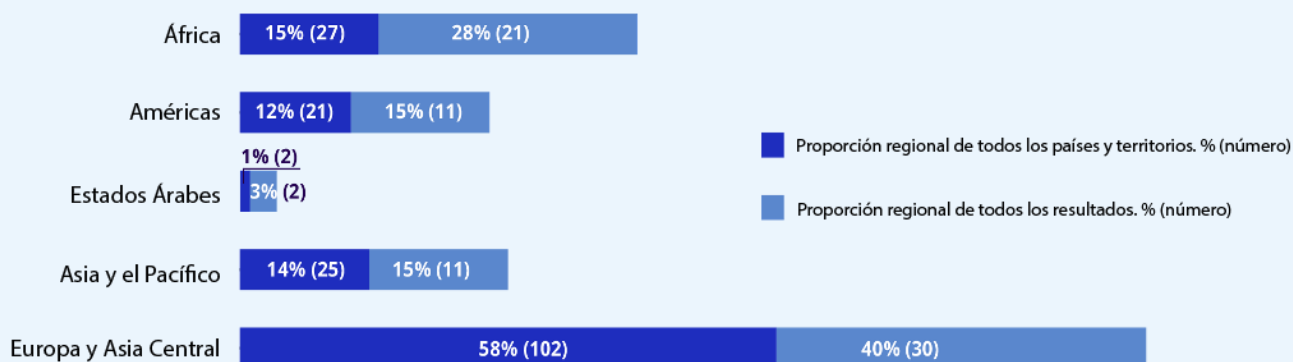
► Gráfico 5. Proporción de países y territorios que han recurrido al diálogo social, por regiones



Por lo que se refiere a la distribución regional de los resultados, alrededor del 58 por ciento de los 177 resultados observados a nivel mundial se obtuvieron en Europa y Asia Central. Una vez más, la

menor proporción corresponde a los Estados Árabes, con un 1 por ciento del total de los resultados (gráfico 6).

► Gráfico 6. Distribución de los 177 resultados y de los 75 países y territorios, por regiones



Países con múltiples resultados

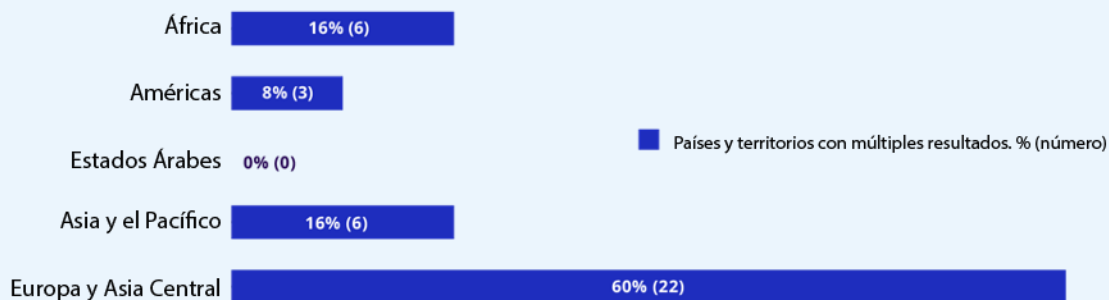
► De entre los 75 países que obtuvieron algún resultado específico y visible, un total de 37 registraron más de un resultado.

Los datos indican que, dentro del grupo de 75 países que lograron al menos un resultado específico y visible, 37 obtuvieron más de uno, lo que indica la necesidad de abordar diversos aspectos de la pandemia, como sus repercusiones específicas en un determinado sector o profesión, mediante el diálogo social. Europa y Asia Central representan la mayoría (el 60 por ciento) del total, mientras que las

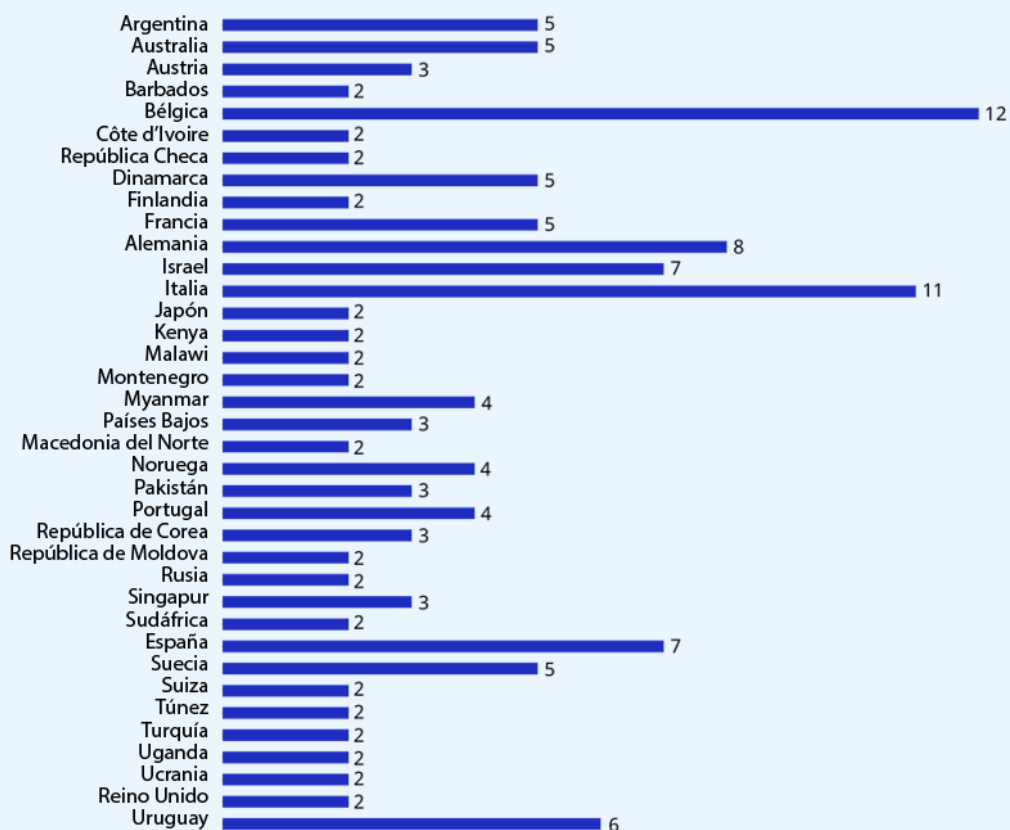
Américas y los Estados Árabes muestran un desempeño menos satisfactorio a este respecto (gráfico 7).

En el gráfico 8 se recogen los datos correspondientes a los países con múltiples resultados y en el recuadro 4 se examina más en detalle la situación de Bélgica.

► Gráfico 7. Proporción de países y territorios con múltiples resultados, por regiones



► Gráfico 8. Treinta y siete países con múltiples resultados



► **Recuadro 4. Países que han obtenido múltiples resultados: el caso de Bélgica**

En **Bélgica**, la arraigada cultura del diálogo social dio lugar a un número impresionante de resultados específicos y visibles. Los dirigentes de las organizaciones de los interlocutores sociales (el denominado «Grupo de los Diez») adoptaron una **declaración conjunta de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la mitigación del impacto socioeconómico de la crisis causada por la COVID-19** y, en consecuencia, acordaron una serie de medidas concretas. Además, se publicaron varios dictámenes oficiales bipartitos y se adoptó un convenio colectivo interprofesional en el Consejo Nacional del Trabajo (un órgano bipartito) sobre cuestiones de interés común para los trabajadores y el personal directivo (desde la **posposición de las elecciones sociales** a nivel empresarial hasta la flexibilización de las normas relativas al **desempleo temporal**). El Gobierno federal (en minoría) apoyó unánimemente la mayor parte de las propuestas bipartitas.

A nivel sectorial, los comités sectoriales bipartitos emitieron declaraciones conjuntas (como las de la **industria alimentaria** y la **logística**), en las que abogaron por la intensificación del diálogo social en el seno de las empresas a fin de preservar el empleo y promover la seguridad y salud en el trabajo (SST). El Grupo de los Diez apoyó la publicación de un manual conjunto sobre las medidas de SST contra la COVID-19 en el lugar de trabajo. Los órganos consultivos existentes (como los comités de empresa, los comités de SST y los órganos rectores de las instituciones de seguridad social en los que intervienen en calidad de miembros los interlocutores sociales) se han mantenido muy activos. El 7 de julio de 2020, los interlocutores sociales del sector sanitario federal y el Gobierno federal acordaron un **amplio conjunto de medidas** con el objeto de mejorar los salarios y las condiciones de empleo en el sector.

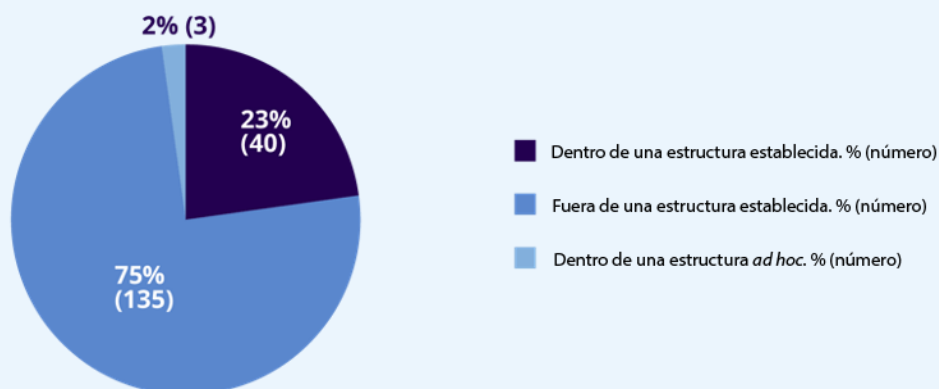
¿Dónde se obtuvieron resultados durante los primeros meses de la pandemia?

► *Solo en una minoría de países se obtuvieron resultados del proceso de diálogo social en el marco de una estructura de diálogo social establecida.*

Poco antes de la pandemia, más de 160 de los 187 Estados Miembros de la OIT (alrededor del 90 por ciento) contaban con alguna institución nacional de diálogo social establecida, como un consejo laboral tripartito, un consejo nacional de diálogo social, un consejo económico y social o una institución similar, incluidos los mecanismos de diálogo social sobre cuestiones relativas a las actividades de la OIT, con arreglo al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), ratificado por 153 países. Sin embargo, de los 177 resultados examinados en la presente evaluación, solo el 23 por ciento (40

resultados) se obtuvieron en el marco de una estructura formal previamente existente. Los resultados restantes se lograron al margen de esa estructura, por medio de reuniones bipartitas o tripartitas especiales (el 75 por ciento, 134 resultados), o bien, en muy pocos casos (el 2 por ciento, 3 resultados), en el marco de un órgano *ad hoc* creado específicamente para hacer frente a la pandemia (gráfico 9). Buena parte de estos órganos *ad hoc* estaban constituidos no solo por los Ministerios de Trabajo y los interlocutores sociales, sino también por otras partes interesadas como los Ministerios de Salud, Economía y Finanzas, epidemiólogos, otros expertos en salud y académicos.

► **Gráfico 9. Proporción de resultados de diálogo social obtenidos dentro o fuera de estructuras formalmente establecidas**



Esta constatación en sí no determina necesariamente la cantidad o la calidad de los resultados obtenidos del diálogo social, ni la participación progresiva de las instituciones de diálogo social en una etapa posterior, como sucede, por ejemplo, en el caso de Côte d'Ivoire (recuadro 5). No obstante, pone de manifiesto la falta de preparación de las estructuras existentes para hacer frente a una emergencia nacional, o la falta de voluntad de los Gobiernos de dialogar en el marco de esas estructuras. También guarda relación con el hecho de que las estructuras nacionales tripartitas de diálogo social se consideran a menudo órganos con una orientación «estratégica» a largo plazo, pero carentes de utilidad «operativa» a corto plazo.

Vista desde otro punto de vista, la creación de estructuras especiales de diálogo social ha sido un reflejo del carácter adaptable y ágil del diálogo social, en función de las circunstancias nacionales. Sin embargo, es necesario que esas estructuras especiales cuenten con la participación de los interlocutores sociales y que se subsanen los problemas de coordinación entre los procesos formales y *ad hoc* (recuadro 6). En algunos casos, el funcionamiento paralelo de los órganos formales y *ad hoc* de diálogo social ha generado problemas de coordinación.

► **Recuadro 5. Priorización de las estructuras especiales de diálogo social sobre las estructuras formales durante la pandemia: el caso de Côte d'Ivoire**

En Côte d'Ivoire, el Consejo Nacional de Diálogo Social (CNDS) parecía no estar preparado para hacer frente a una crisis de tal magnitud. Por eso los interlocutores sociales apenas participaron en la formulación de políticas durante las primeras etapas de la pandemia, cuando conocieron a través de los medios de comunicación muchas de las medidas gubernamentales de protección de las empresas, de la economía y de los trabajadores. Sin embargo, progresivamente se fueron organizando reuniones bipartitas o tripartitas informales, al tiempo que los interlocutores sociales tuvieron la oportunidad de celebrar consultas con el Gobierno sobre cuestiones relacionadas con el trabajo en el marco de una estructura consultiva tripartita especial sobre la COVID-19. (El órgano *ad hoc* tiene el mandato de operar bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo durante toda la pandemia y otorga una función preeminente a los interlocutores sociales y al presidente del CNDS.) El 20 de marzo de 2020, los interlocutores sociales firmaron un acuerdo bipartito, modificado el 29 de marzo, que contiene recomendaciones dirigidas al Gobierno y al órgano tripartito *ad hoc* sobre la COVID-19. Entre otras cosas, en el acuerdo se proponen medidas adicionales para la protección de las empresas y los trabajadores, incluida la creación de un fondo especial COVID-19 que será administrado por una estructura tripartita. También se insta al Gobierno a que capacite al CNDS mejorando su condición jurídica y dotándolo de recursos.

► **Recuadro 6. Órganos *ad hoc* que operan en paralelo a las estructuras de diálogo social activas durante la pandemia**

En el caso de [Bélgica](#), los órganos formales de diálogo social mantuvieron su actividad durante la pandemia y resultaron muy productivos en la elaboración de respuestas de emergencia acordadas conjuntamente (véase el gráfico 8). Sin embargo, para responder a la crisis con mayor rapidez, el Parlamento federal encomendó al Gobierno la adopción de medidas por decreto durante tres meses a partir del 30 de marzo de 2020. El Gobierno federal y los gobiernos regionales del país constituyeron nuevos grupos y comisiones especiales para gestionar las dimensiones sanitarias, sociales y económicas de la COVID-19 en lo que respecta al mundo del trabajo y a las medidas relacionadas con la relación laboral y la protección social. Esto dificultó la participación de los interlocutores sociales en la formulación de políticas y sembró dudas acerca de la transparencia y la eficacia de la toma de decisiones. Por ejemplo, el [Economic Risk Management Group](#) (ERMG), un grupo encargado de la gestión de riesgos económicos, evaluó a nivel federal los efectos empresariales y sectoriales de la pandemia y formuló recomendaciones destinadas a proteger a las empresas, a los trabajadores autónomos y a los hogares. Los interlocutores sociales participaron en el ERMG. Además, varios diputados del Parlamento federal presentaron propuestas jurídicas para luchar contra la COVID-19. Algunas de ellas han tenido una repercusión directa en las normas laborales y sociales acordadas por los interlocutores sociales. El Parlamento también solicitó el dictamen del Consejo Nacional del Trabajo (CNT-NAR) sobre varias de esas propuestas, aunque con muy poca antelación. Al cabo de tres meses, el CNT-NAR instó al Gobierno a restablecer los «procesos tradicionales de participación de los interlocutores sociales a todos los niveles», incluso en relación con el CNT-NAR.

Fuente: CNT-NAR, «Rapport présenté conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, pour la période du 1er juin 2019 au 31 mai 2020, par le gouvernement de Belgique, sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions de la convention sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976», Rapport 120, 14 de julio de 2020.

Contenido de los resultados clasificados en función de los cuatro pilares del marco de políticas de la OIT

► *El diálogo social en el más alto nivel contribuyó a formular propuestas para hacer frente a los efectos de la pandemia en los cuatro pilares del marco de políticas de la OIT (véase un resumen de los pilares en el recuadro 1).*¹⁸

Entre las propuestas y medidas relativas al estímulo económico y del empleo (pilar 1), las que se mencionan con mayor frecuencia son políticas fiscales activas, como la ayuda financiera a las empresas (en particular a las microempresas y pequeñas empresas) y el apoyo a los ingresos de los trabajadores. Dentro de la categoría más amplia de apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos (pilar 2), una amplia mayoría de los resultados se relacionan con medidas de mantenimiento del empleo, ya sea en forma de ordenamiento de la jornada laboral reducida, promoción de la movilidad en el seno de las empresas, o readaptación y perfeccionamiento de las

competencias profesionales. No es extraño que estas sean las principales categorías, habida cuenta de que, durante la fase inicial, las respuestas a la COVID-19 se centraron en las medidas de protección del empleo y de las empresas, que corresponden a estos dos primeros pilares.

Por lo que respecta a las propuestas y medidas para proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo (pilar 3), los resultados del diálogo social se refieren fundamentalmente a la SST y a las modalidades de trabajo (como el teletrabajo) y, en menor medida, a las licencias remuneradas por enfermedad y por motivos familiares. En cuanto a las propuestas que consisten en recurrir al diálogo social para encontrar soluciones (pilar 4), la más citada es la de fortalecer el diálogo social tripartito nacional y el papel del diálogo social y de los interlocutores sociales (como sucede, por ejemplo, en el caso de Sudáfrica, expuesto en el recuadro 7).

18 OIT, Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19, Nota de políticas (mayo de 2020).

► Recuadro 7. El diálogo social y los cuatro pilares de la OIT: el caso de Sudáfrica

En [Sudáfrica](#) se estableció un equipo de trabajo tripartito de respuesta al coronavirus en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC), la institución nacional de diálogo social del país, integrada por organizaciones del Gobierno, las empresas, los trabajadores y la comunidad. Se recurrió al diálogo social para mantener consultas y llegar a acuerdos sobre respuestas de política que se inscriben en los cuatro pilares de la OIT. Además, las empresas y los trabajadores accedieron a colaborar en cuestiones de carácter sectorial para dar efecto a los compromisos comunes. Entre esas cuestiones figuraban la reducción de la jornada laboral, el trabajo por turnos, el teletrabajo y otras modalidades en el lugar de trabajo establecidas para contener la propagación del virus. Los interlocutores sociales adoptaron medidas para proteger a los trabajadores y sus familias en los sectores más afectados por la pandemia, mediante la firma de convenios colectivos sectoriales alcanzados con los consejos sectoriales de negociación del país. Los convenios –que se hicieron extensivos a los no signatarios por decisión del Ministro de Trabajo– garantizaban varias semanas de remuneración completa a millares de trabajadores en los sectores de los [textiles](#), el [vestido](#), el [sector eléctrico](#) y el [transporte](#) (en autobús), en el marco de un programa de ayuda temporal para empleadores y asalariados afectados por la crisis de la COVID-19.

► *El diálogo social bipartito contribuyó a adoptar la mayoría de los resultados destinados a apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos (pilar 2) y a proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo (pilar 3).*

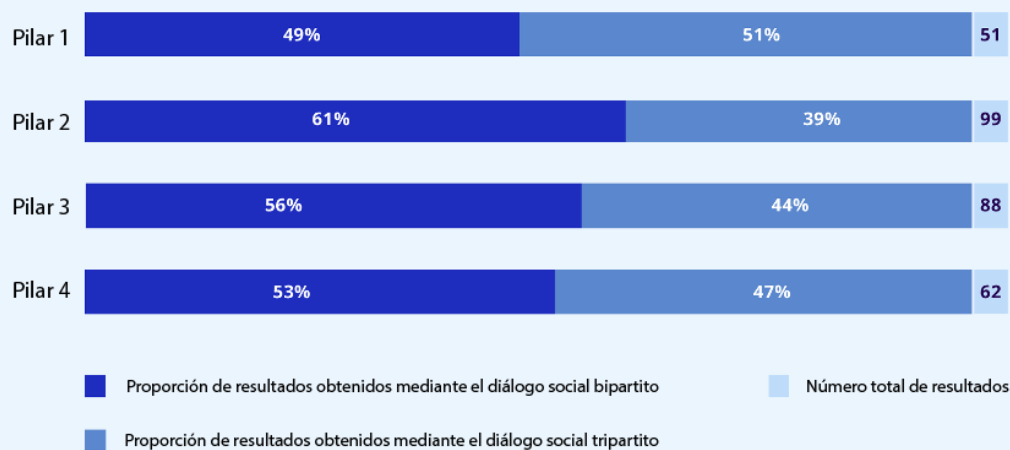
El diálogo social bipartito en el más alto nivel¹⁹ fue la principal forma de diálogo social utilizada para idear soluciones con el objeto de apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos (pilar 2) y a proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo (pilar 3), categorías en las que se inscriben el 61 y el 56 por ciento de los resultados conexos, respectivamente. El diálogo social bipartito fue la forma preferida en el caso de los resultados referidos al pilar 4, con el

53 por ciento de los resultados. (De todos los resultados obtenidos mediante el diálogo social bipartito, alrededor del 40 por ciento se denominaron «acuerdos».)

En cambio, el diálogo social tripartito predominó en la formulación de los resultados relativos a la estimulación de la economía y el empleo (pilar 1), con un 51 por ciento de los resultados conexos (gráfico 10). (Dado que algunos resultados incluían propuestas y medidas relativas a más de un pilar, las cifras recogidas en los gráficos correspondientes suman 300 y no 177.)

¹⁹ Se recogen numerosos ejemplos en OIT, [La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19, proteger los medios de vida e impulsar la recuperación: Un examen de las prácticas](#), Nota de la OIT (julio de 2020).

► **Gráfico 10. Distribución de resultados por pilar y forma de diálogo social utilizada**

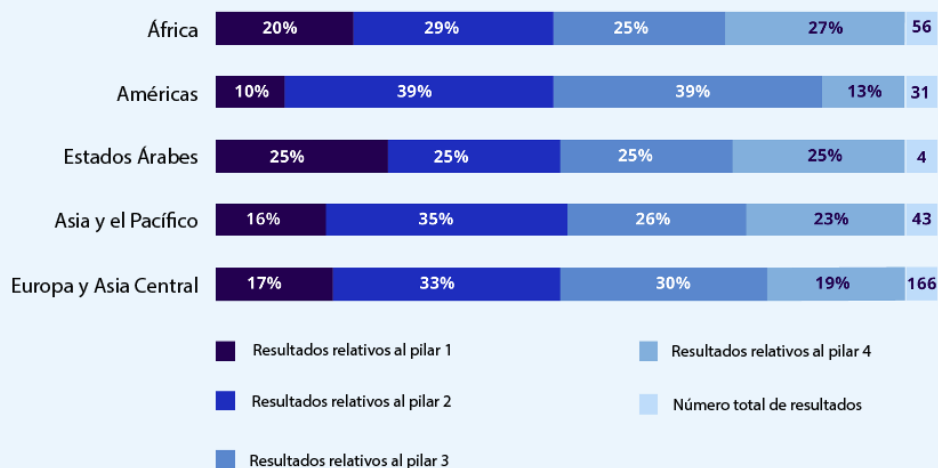


► *En todas las regiones, los resultados relativos al pilar 1 y al pilar 4 fueron menos comunes que los relativos a los pilares 2 y 3.*

Esta tendencia es muy evidente en el caso de las Américas, donde el 78 por ciento de los resultados se relacionan con los pilares 2 y 3, y algo menos nítida en Europa y Asia Central (el 63 por ciento) y en

Asia y el Pacífico (el 61 por ciento). En África, los resultados presentan aproximadamente la misma proporción para todos los pilares, y en los Estados Árabes la proporción es idéntica para los cuatro pilares (gráfico 11).

► **Gráfico 11. Proporción de resultados relativos a cada pilar, por regiones**



Dimensiones intersectoriales y sectoriales

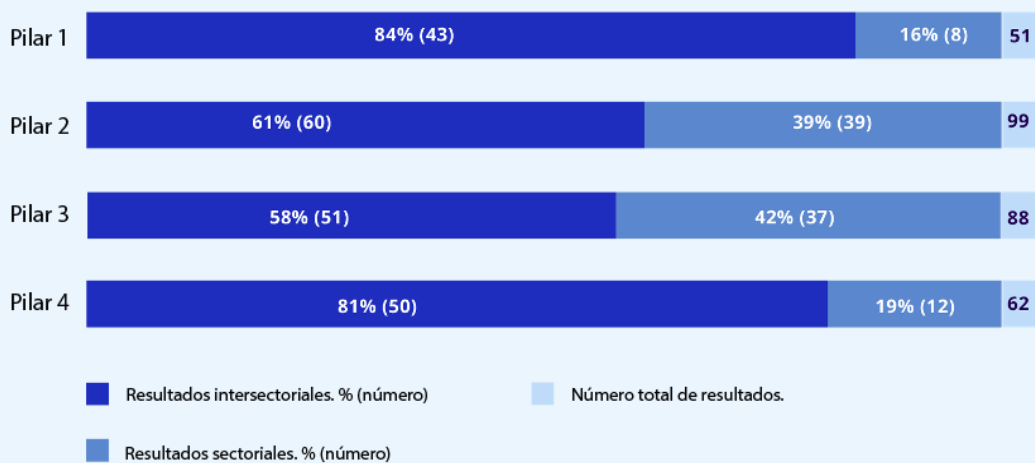
► *Los resultados intersectoriales (en contraposición a los resultados sectoriales) predominan en los cuatro pilares y se lograron mayoritariamente mediante el diálogo social tripartito.*

Buena parte de los resultados intersectoriales –aproximadamente el 70 por ciento de los 177 resultados examinados– se distribuyen de manera bastante uniforme entre los cuatro pilares. Su predominio es muy notable en lo que respecta a la formulación de propuestas y medidas dirigidas a estimular la economía y a recurrir al diálogo social para encontrar soluciones (pilares 1 y 4), categorías en las que representan, respectivamente, el 84 y el 81 por ciento de los resultados de esos pilares. Los resultados específicos y visibles de carácter sectorial –menos frecuentes en todo el mundo que los resultados intersectoriales– se refieren principalmente a las

propuestas y medidas de apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos, y a la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo (pilares 2 y 3) (gráfico 12).

Como era previsible, la mayoría de los resultados intersectoriales se lograron mediante el diálogo social tripartito (el 54 por ciento), mientras que gran parte de los resultados sectoriales se obtuvieron mediante el diálogo social bipartito (el 83 por ciento). Sin embargo, estas conclusiones pueden ser un reflejo de la notificación incompleta de datos relativos al diálogo social y a los resultados de determinados sectores. (El diálogo en el que participan los interlocutores sociales sectoriales, así como sus resultados, tiende a ser menos visible que el diálogo social en el que participan organizaciones intersectoriales de empleadores y de trabajadores).

► **Gráfico 12. Ámbito de aplicación de los resultados, por pilar**



► *Aproximadamente la mitad de los resultados obtenidos mediante el diálogo social sectorial se refieren a los sectores de la administración pública; la construcción; el comercio; y los textiles, el vestido, el cuero y el calzado.*

El objetivo del diálogo social y de sus resultados era proteger los empleos, los ingresos y la salud de los trabajadores de los sectores más afectados por la pandemia (gráfico 13 y recuadro 8). En algunos

países, varios resultados se relacionan con el mismo sector, lo que indica la necesidad de actualizar, revisar o ampliar su ámbito de aplicación a lo largo del tiempo, en consonancia con la evolución de la pandemia y las necesidades específicas del sector. Algunos de estos resultados proporcionan cobertura y ayuda también a los trabajadores autónomos.

► Gráfico 13. Proporción de resultados relativos a cada sector



► **Recuadro 8. Diálogo social sectorial: casos de países**

Australia ha sido testigo de un amplio diálogo social sectorial bipartito, que ha llevado a la Comisión de Trabajo Justo a ajustar los convenios sectoriales (*awards*) que regulan las cuantías salariales y las condiciones de empleo mínimas en determinados sectores, conforme a las propuestas de los interlocutores sociales. En el sector de la hostelería, por ejemplo, se dio a los trabajadores la posibilidad de trabajar en cualquier categoría laboral (con diversos derechos), mientras que a los empleadores se les permitió reducir el tiempo de trabajo de los asalariados y concederles vacaciones anuales remuneradas durante la recesión económica inducida por la crisis. Se acordaron disposiciones análogas en los convenios sectoriales de la industria automotriz, la reparación, los servicios y el comercio minorista.

En el **Uruguay**, numerosas instancias de diálogo social en el seno del Consejo Superior del Trabajo y de los órganos tripartitos especializados alcanzaron acuerdos sobre protocolos de SST para prevenir la propagación de la pandemia en el lugar de trabajo, sobre las modalidades de jornada laboral y sobre el apoyo a los trabajadores mediante el seguro de desempleo parcial. Estos acuerdos abarcan, por ejemplo, los sectores de la construcción, el transporte y la logística y el subsector de la carga. El 20 de abril se alcanzó un **acuerdo** entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios y el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (a través de sus representantes en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional), en virtud del cual se transfirieron 290 millones de pesos uruguayos del Fondo de Reversión Laboral a un Fondo Solidario COVID-19, destinado a apoyar a 10.115 *monotributistas* (trabajadores autónomos), que recibieron un subsidio mensual de 6.780 pesos uruguayos durante dos meses.

En la República de Corea se alcanzó un **Acuerdo tripartito en el sector de la salud** sobre cómo superar la crisis causada por la COVID-19 (de 19 de marzo de 2020), por el que se establece un conjunto de compromisos con respecto a los trabajadores y al personal directivo para proteger la seguridad de los pacientes y prevenir el contagio y el agotamiento del personal médico, mejorar el entorno laboral en el sector de la salud y mantener el empleo de los trabajadores sanitarios.

El diálogo social en el más alto nivel como cauce para promover otras instancias de diálogo social en niveles inferiores y la articulación entre ellos

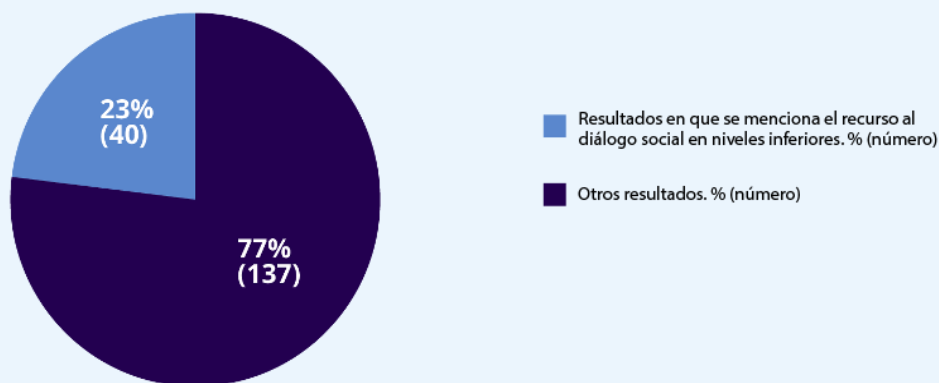
► *El objetivo del diálogo social nacional bipartito o tripartito y de sus resultados era no solo definir las políticas gubernamentales sino también desencadenar nuevas instancias de diálogo social en niveles inferiores (sectoriales y empresariales).*

Además de fundamentar la formulación de las políticas sociales y económicas y de asegurar la responsabilización al respecto, el diálogo social en el más alto nivel suele cumplir una función clave de articulación, o de vinculación, entre los distintos niveles de diálogo social, sobre cuya base pueden alcanzarse otros resultados del diálogo social, como los convenios colectivos sectoriales y empresariales.

La pandemia ha confirmado esta doble función del diálogo social en el más alto nivel. Por una parte, los resultados del proceso contienen amplias propuestas socioeconómicas de formulación de políticas destinadas a evitar una mayor propagación de la pandemia y a gestionar los efectos del confinamiento (como ocurre en el caso de la República de Corea), incluso mediante una reducción responsable de la plantilla (Singapur) (recuadro 9).

Por otra parte, el 23 por ciento (40) de los 177 resultados del proceso recogen recomendaciones relativas a otras instancias de diálogo social (de ámbito sectorial o empresarial) o exigen el recurso al diálogo social con fines de aplicación o supervisión de los instrumentos en esos niveles inferiores (gráfico 14), lo que indica la necesidad de articular los distintos niveles de diálogo social.

► **Gráfico 14. Resultados en que se recomienda o se exige el diálogo social en niveles inferiores**



► **Recuadro 9. Diálogo social en el más alto nivel que exige la articulación entre los diversos niveles de diálogo social: casos de países**

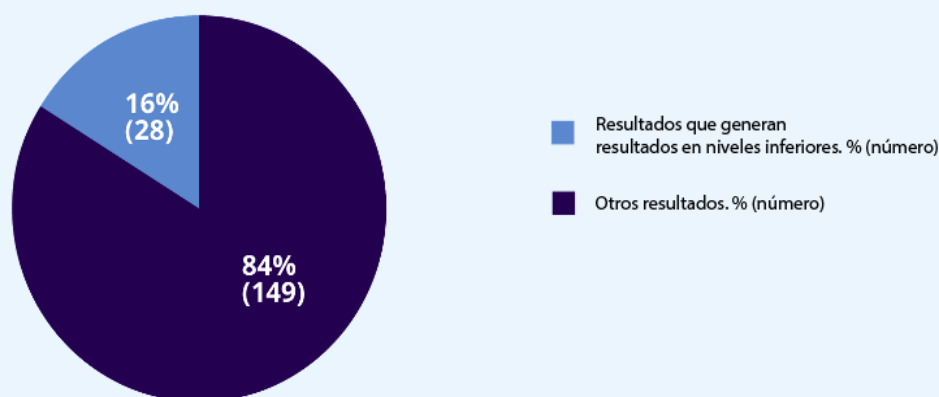
En la [República de Corea](#), los miembros del Consejo Económico, Social y Laboral (ESLC) firmaron el 6 de marzo de 2020 una Declaración de los trabajadores, los empleadores y el Gobierno para superar la crisis causada por la propagación de la COVID-19. En la Declaración, aprobada por consenso, se proponen medidas para superar la crisis mediante esfuerzos tripartitos con el apoyo del Gobierno. Entre las propuestas de medidas, que se dirigen a la Asamblea Nacional, a las autoridades gubernamentales y a las empresas, figuran las siguientes: medidas de SST y medidas preventivas para contener la propagación del virus; gestión de conflictos mediante el diálogo; no discriminación contra los trabajadores afectados; subvenciones públicas para los empleadores que mantienen a sus asalariados; conservación del empleo mediante salarios subvencionados; ajuste de las horas de trabajo; y uso de licencias remuneradas.

En [Singapur](#), el Ministerio de Trabajo, el Congreso Nacional de Sindicatos y la Federación Nacional de Empleadores de Singapur firmaron un Dictamen Tripartito sobre la gestión del excedente de personal y la supresión de puestos mesurada (actualizado en marzo de 2020). En la declaración se invita a las empresas a utilizar la reducción de personal como último recurso, solo después de haber explorado todas las demás opciones. Entre otras alternativas a la reducción de personal se prevén las siguientes: la formación y el perfeccionamiento de las competencias profesionales de los trabajadores; la reasignación de trabajadores a otras partes de la empresa; horarios de trabajo flexibles y semanas laborales reducidas; ajustes salariales acordados mediante diálogo social; y licencias no remuneradas. Además, se establece que, si una empresa está sindicalizada, la aplicación de estas medidas debe consultarse lo antes posible con los sindicatos pertinentes.

A tenor de las fuentes secundarias consultadas (en particular informes de prensa), parecería que a mediados de junio de 2020 el 16 por ciento (28) de los 177 resultados examinados habían generado resultados de diálogo social en niveles inferiores, es decir, sectorial y/o empresarial (gráfico 15 y recuadro 10). Sin embargo,

esta proporción no recoge todos esos casos, en gran medida porque la evolución a nivel empresarial no está comprendida en el objeto de estudio del presente documento. Además, no todos los resultados del diálogo social en el más alto nivel exigían una continuidad del diálogo en niveles inferiores.

► **Gráfico 15. Resultados que en que se recomienda o se exige el diálogo social en niveles inferiores**



► **Recuadro 10. Acuerdos tripartitos en el más alto nivel que han generado diálogo y acuerdos adicionales: casos de países**

En la [Argentina](#), el 27 de abril de 2020 se firmó un acuerdo entre la Unión Industrial Argentina (UIA) como órgano de empleadores, la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT) y el Gobierno con el fin de asegurar el pago de los salarios a los trabajadores. El acuerdo establecía que los trabajadores que no pudieran trabajar como consecuencia de las medidas relacionadas con la COVID-19 recibirían tres cuartas partes de su salario neto ordinario, de manera que el Estado se haría cargo de dos tercios de esta cantidad y los empleadores asumirían el pago del tercio restante. Sobre la base de este acuerdo, los interlocutores sociales del sector del comercio firmaron un acuerdo marco el 28 de abril. En otros sectores, como el de la producción de metales básicos, los nuevos acuerdos sectoriales contenían condiciones más ventajosas que el acuerdo nacional.

En [Italia](#), el diálogo social tripartito, con la participación del Ministro de Trabajo y Políticas Sociales y el Primer Ministro, dio lugar a la formulación de instrumentos legislativos laborales y otras medidas de política (decretos de 22 de marzo y 26 de abril), que en gran parte se perfilaron mediante protocolos bipartitos destinados a garantizar la prevención de la transmisión y la salud y la seguridad en el trabajo. Un protocolo firmado a principios de marzo se incluyó como anexo a uno de los decretos presidenciales. El protocolo abrió la puerta al diálogo social y a convenios colectivos de nivel sectorial que contenían medidas de SST, en particular en los sectores de la banca, el transporte, la construcción y la logística. En una versión actualizada del protocolo se establecía que en todas las empresas debían crearse comités específicos compuestos por representantes de los trabajadores y de los empleadores a fin de garantizar su aplicación y supervisión.

En [Sri Lanka](#) se firmó, a principios de mayo de 2020, un acuerdo tripartito con el objeto de fijar los salarios mínimos de los trabajadores que no puedan prestar servicio a causa de las restricciones derivadas de la pandemia. El acuerdo obliga a los empleadores a pagar el salario correspondiente a los días trabajados sobre la base del salario básico, así como el 50 por ciento del salario básico por los días no trabajados, con un mínimo de 14.500 rupias de Sri Lanka (aproximadamente 78 dólares de los EE.UU.). La Federación de Empleadores de Ceilán ha pedido a sus afiliados que utilicen los instrumentos de diálogo social a nivel de empresa para difundir, debatir y, posteriormente, aplicar el plan.

Diálogo social centrado en los trabajadores y las unidades empresariales vulnerables a largo plazo

► *Solo una pequeña minoría de los resultados del diálogo social examinados consisten en medidas dirigidas específicamente a los trabajadores y unidades empresariales de la economía informal o no declarada, los trabajadores migrantes y los trabajadores autónomos y por cuenta propia.*

Los resultados del diálogo social bipartito y tripartito centrado específicamente en esos grupos son escasos (el 8 por ciento de

los 177 resultados examinados). Consisten principalmente en llamamientos para que se amplíen las medidas de protección social a esos grupos, como los trabajadores y las unidades empresariales informales (Macedonia del Norte), los trabajadores migrantes (Kenya) y los trabajadores autónomos y por cuenta propia (Israel) (recuadro 11).

► Recuadro 11. Diálogo social sobre las necesidades de los grupos y unidades empresariales vulnerables: casos de países

En **Israel**, como medida de apoyo a los trabajadores autónomos y por cuenta propia, la Histadrut y la Cámara de Organizaciones y Empresas Independientes de Israel enviaron una declaración conjunta al Gobierno el 20 de abril, en la que solicitaban el pago de prestaciones de desempleo a los trabajadores autónomos, con arreglo a las mismas normas y derechos que se aplican a los trabajadores asalariados. La Histadrut anunció también su intención de establecer un sindicato de trabajadores autónomos y puso sus servicios jurídicos a disposición de los trabajadores autónomos durante la crisis.

En **Kenya**, el 20 de abril se firmó un Memorando de Entendimiento tripartito que recoge un conjunto de medidas, entre las que figura una medida específica para los trabajadores migrantes, a saber: los trabajadores migrantes que pierdan su empleo mantendrán su condición de residencia y su permiso de trabajo durante el período de tiempo estipulado, sin que se produzca ninguna variación en su situación migratoria.

En **Macedonia del Norte**, parte de las medidas gubernamentales acordadas con los interlocutores sociales en la reunión del Consejo Económico y Social del 31 de marzo permitieron que los trabajadores que habían perdido su empleo a causa del confinamiento o los que obtenían su sustento en la economía informal accedieran a las prestaciones de protección social durante los meses de abril y mayo, y recibieran un subsidio de 125 dólares de los EE.UU. por hogar.

► Observaciones de política

A nivel mundial

► *Las respuestas normativas urgentes a la pandemia de COVID-19 y las medidas para hacer frente a sus efectos socioeconómicos han sido el hilo conductor del diálogo entre los mandantes tripartitos en la mayoría de los países y territorios.*

Según se desprende del conjunto de datos analizado, el diálogo social se intensificó en todas las regiones durante la fase inicial de la pandemia en comparación con la etapa anterior a la COVID-19. El uso extensivo del diálogo social en el más alto nivel durante el período del 15 de marzo al 10 de junio de 2020 –con resultados del proceso en 134 países y territorios de un total de 188– representa una importante oportunidad para la gestión participativa de la crisis a fin de garantizar una elaboración de políticas con fundamentos más sólidos y una mayor responsabilización respecto de las medidas adoptadas. Esto último es un elemento clave para crear confianza entre los actores tripartitos y mejorar la eficacia de la aplicación.

► *Durante los primeros meses de la pandemia se han observado vínculos y articulaciones entre las diferentes formas y niveles de diálogo social, pues el diálogo social en el más alto nivel ha allanado el camino hacia el diálogo sectorial y empresarial.*

La inversión en el tripartismo a nivel nacional puede ser una vía de acceso a un diálogo social más saludable, en tanto en cuanto puede estimular el diálogo autónomo entre los interlocutores sociales en niveles inferiores (sectoriales o empresariales). Es probable que esas sinergias entre los distintos niveles de diálogo social sean aún más importantes en la próxima fase de la gestión de la crisis, que debería centrarse en la reincorporación al lugar de trabajo (un aspecto que actualmente se contempla o no en el programa de políticas de los países dependiendo de la propagación o la reaparición del virus)²⁰ y en la recuperación económica.

► *El recurso generalizado al diálogo social es un ejemplo más de la necesidad de abordar las persistentes deficiencias institucionales y de capacidad, como las relacionadas con la autonomía de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y con sus capacidades, y los obstáculos jurídicos y prácticos con que tropiezan los interlocutores sociales.*

El diálogo social no surge en el vacío. Han de cumplirse determinadas condiciones básicas para que arroje resultados eficaces y equitativos. De conformidad con las normas internacionales del trabajo, los gobiernos deben garantizar un entorno propicio para el diálogo social. A tal efecto es necesario respetar los principios fundamentales de la libertad sindical y la negociación colectiva; apoyar el desarrollo de organizaciones de empleadores y de trabajadores que sean independientes, sólidas y representativas; y promover instituciones de diálogo social eficaces e inclusivas.

Según se reconoce en la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), el diálogo social es aún más importante en los países frágiles y afectados por conflictos, donde los interlocutores sociales son a menudo endebles y el diálogo social tiende a ser muy limitado o incluso inexistente. Esta labor puede verse dificultada por los obstáculos más generales que la pandemia opone a la democracia, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, pues no son pocos los Estados que han suspendido, al menos temporalmente, sus constituciones y tratados internacionales de derechos humanos después de declarar el estado de emergencia.²¹ Tal circunstancia puede tener una repercusión directa en los mandatos y la eficacia de los actores e instituciones del diálogo social, y a la postre en la aplicación fluida de los Convenios de la OIT ratificados, como el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), incluso en países con tradiciones democráticas y de diálogo social muy arraigadas.

20 En el período examinado, los siguientes países lograron resultados que (también) se relacionan con la estrategia de «salida» de la crisis: Alemania, Austria, Bélgica, Camerún, Côte d'Ivoire, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Malawi, Malí, Noruega, Pakistán, Polonia, Portugal, República de Corea, República de Moldova, Uruguay, Sudáfrica, Suiza y Singapur.

21 Además de las limitaciones a la libertad de circulación durante el confinamiento, más de 50 países han aplazado las elecciones, a veces con poca certeza en cuanto a la fecha y la forma en que se celebrarán (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones*, 23/03/2020, actualizado el 30 de noviembre de 2020). Por otro lado, según una reciente encuesta realizada en 142 Estados, a pesar de que las medidas de emergencia parecen representar una amenaza escasa o nula para la democracia en 47 Estados, 82 Estados se hallan en una situación de riesgo alto (48) o medio (34) a ese respecto, por cuanto la lucha contra la pandemia acelera o acentúa las tendencias de degradación de la democracia ya observadas anteriormente.

► *La crisis provocada por la COVID-19 ha puesto de relieve, una vez más, la necesidad de aumentar la inclusión y la eficacia de los mecanismos de diálogo social.*

Las distintas formas de diálogo social en el más alto nivel –y sus instituciones de diversos rangos– deben abordar las preocupaciones de los grupos que son especialmente vulnerables a los efectos de la crisis causada por la COVID-19, como los trabajadores y las unidades empresariales de la economía informal, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores migrantes, colectivos que representan una inmensa parte del mundo del trabajo. Los resultados del diálogo social examinados en la presente nota apenas ofrecen una visión tangencial de esos grupos. Esto puede ser consecuencia directa de las lagunas de su representación en los mecanismos de diálogo social desde antes de la pandemia. Esas lagunas se explican en parte por los obstáculos reglamentarios o de otro tipo existentes en muchas partes del mundo, como las leyes que impiden que se amplíe la base de afiliación de los interlocutores sociales.

La pandemia es un ejemplo más de la necesidad acuciante de atraer a trabajadores y unidades empresariales difíciles de organizar a las esferas formales de la formulación de políticas socioeconómicas; de establecer vínculos con los actores y las instituciones del diálogo social; y de basarse en las buenas prácticas a fin de colmar la falta de inclusión y ampliar el ámbito de aplicación de la legislación laboral.²²

Además, dado que el 75 por ciento de los resultados del proceso de diálogo social se han obtenido al margen de las estructuras formalmente establecidas (véase el gráfico 9), es legítimo preguntarse si los mecanismos especiales (*ad hoc*) o paralelos de diálogo social observados en tiempos de emergencia pueden entrañar también riesgos para las instituciones formales de diálogo social y sus resultados. Una cuestión conexa se refiere al tipo de apoyo que deberán recibir las instituciones de diálogo social para fortalecer su papel después de este período de emergencia.

A nivel regional

► *Europa y Asia Central mantuvieron en general su tendencia de diálogo social proactivo.*

La velocidad y el impulso del diálogo social nacional y sectorial han sido impresionantes desde que la pandemia afectó a la región (véase el gráfico 7). La acción gubernamental con acuerdos o protocolos nacionales bipartitos o tripartitos estableció principios y marcos, que a su vez se tradujeron en disposiciones más refinadas, adaptadas y específicas a nivel sectorial o empresarial, incluso mediante la negociación colectiva. Los principales exponentes de esta tendencia son países con una arraigada cultura de diálogo social, como los Estados miembros de la Unión Europea (UE), entre los que destacan Alemania, Bélgica, Francia e Italia, países que han logrado múltiples resultados en materia de diálogo social (véase el gráfico 8).

También se recurrió al diálogo social en varios países candidatos o en proceso de adhesión a la UE y en Europa Oriental.

Por ejemplo, el Consejo Económico y Social de **Macedonia del Norte**, de carácter nacional y tripartito, con la ayuda de un Grupo de Trabajo conjunto del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y la OIT, examinó una serie de propuestas de lucha contra la crisis, basadas en los datos de una encuesta de ámbito empresarial sobre los efectos de la COVID-19 realizada por organizaciones empresariales y de empleadores. Sobre la base de esas propuestas, a principios de junio de 2020 el Consejo Económico y Social elaboró una estrategia sobre la reincorporación al trabajo en condiciones seguras, el teletrabajo y otras modalidades de trabajo concebidas para reducir la propagación de la pandemia.

En la **Federación de Rusia**, la Comisión Nacional Tripartita de Regulación de las Relaciones Sociales y Laborales adoptó una **Declaración** tripartita (de 27 de marzo de 2020) sobre medidas urgentes relativas al mantenimiento de la competitividad de las empresas, a la protección de los derechos laborales, a la garantía de estabilidad del mercado de trabajo y de apoyo a los ingresos de los ciudadanos, junto a una serie de **recomendaciones** concretas para que los empleadores y los trabajadores impidan la propagación de la pandemia. Una nueva ley aprobada en mayo de 2020 autoriza al Gobierno ruso a regular por decreto las relaciones laborales durante la pandemia, pero solo después de que se celebren debates obligatorios en el seno de la Comisión Nacional Tripartita.

► *A pesar de las lagunas jurídicas e institucionales persistentes, varios países de Asia y el Pacífico han recurrido al diálogo social durante la pandemia.*

En el período anterior a la COVID-19, los mecanismos nacionales de diálogo social intersectorial o sectorial eran nulos o muy frágiles en muchos países de Asia y el Pacífico. Además, dado que la gran mayoría de la fuerza laboral de los países en desarrollo de la región trabaja en la economía informal, buena parte de los trabajadores y las unidades empresariales tropieza todavía con obstáculos jurídicos y prácticos para organizarse. La región está rezagada en cuanto a la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT y otras normas internacionales del trabajo de gran importancia relacionadas con el diálogo social.

Sin embargo, la pandemia y la necesidad de gestionar crisis han servido de incentivo para impulsar un proceso de diálogo y consulta en algunos países. En la **República de Corea**, por ejemplo, en virtud de la **Declaración de un acuerdo tripartito para superar la crisis de la 'COVID-19'** (véase el recuadro 9), las organizaciones de trabajadores y de empleadores y el Gobierno reconocieron la necesidad de colaborar para hacer frente a la dificultad de proteger a los trabajadores y las empresas y de mantener el empleo. Tras la proclamación gubernamental de un «nuevo acuerdo coreano por el empleo», las dos centrales sindicales más importantes –la Federación de Organizaciones Sindicales Coreanas (FKTU) y la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU)– anunciaron el 12 de

mayo que reanudarían las conversaciones tripartitas sobre cuestiones relacionadas con el empleo por primera vez en 21 años.²³ (El último acuerdo tripartito inclusivo en el que habían participado las dos confederaciones sindicales se había alcanzado después de la crisis financiera asiática de 1997-1998). Se trata de un hito histórico, aunque las negociaciones fueron arduas y con resultados inciertos a corto plazo.²⁴

En Sri Lanka se creó un grupo de trabajo tripartito especial sobre la COVID-19 con el objeto de formular recomendaciones para salvaguardar los intereses de los trabajadores y de los empleadores a través del diálogo social. Como resultado de las interacciones tripartitas en el seno del grupo de trabajo, se alcanzó un acuerdo entre la Federación de Empleadores de Ceilán, los sindicatos y el Ministerio de Desarrollo de Competencias, Empleo y Relaciones Laborales (véase el recuadro 10). Este acuerdo fue una de las raras ocasiones en que el Gobierno y los interlocutores sociales convinieron en un salario mínimo fijo a nivel nacional.

► *Bastantes países de América Latina y el Caribe recurrieron al diálogo social durante los primeros meses de la crisis, sentando sólidos precedentes para mejorar el diálogo social.*

Poco antes del inicio de la pandemia, las instituciones de diálogo social de muchos países de América Latina afrontaban numerosas dificultades para reunirse periódicamente, alcanzar acuerdos o aplicar los resultados del diálogo social. Además, varios países en los que la práctica del diálogo social para la prevención o reducción del conflicto social no estaba suficientemente institucionalizada adolecían de una fuerte conflictividad social y un alto grado de desconfianza respecto del gobierno y las instituciones públicas, así como entre sectores.²⁵ Sin embargo, en un número no desdeñable de países, como la Argentina, Panamá y el Uruguay, los interlocutores tripartitos se reunieron y recurrieron con frecuencia a fórmulas especiales de diálogo social que arrojaron resultados específicos y visibles, tanto bipartitos como tripartitos.

Por ejemplo, en Panamá, la Mesa Tripartita de Diálogo por la Economía y el Desarrollo Laboral (un mecanismo especial constituido en virtud del Decreto Ministerial 150 de 27 de abril de 2020) estaba integrada por las organizaciones empresariales y de trabajadores más representativas y por expertos de la OIT que participaron en calidad de observadores y asesores técnicos. En el plazo de dos meses se alcanzó un consenso tripartito sobre las formas de mejorar las relaciones laborales e impulsar la recuperación económica en el marco de tres comisiones técnicas (Asuntos Socio-Laborales; Asuntos Laborales, Económicos y Jurídicos para el Trabajo y Preservación del Empleo; y Retorno gradual Laboral y Sanitario). Se suscribieron 23 acuerdos con propuestas destinadas

a los siguientes fines: establecer una comisión tripartita con el objeto de desarrollar la reglamentación de la reciente Ley del teletrabajo; reglamentar los vales de alimentos y los vales digitales; reducir temporalmente la jornada laboral sin que ello afecte al salario por hora; y establecer normas sobre la constitución de comités bipartitos de SST en materia de formación y evaluación de riesgos en el lugar de trabajo. El informe final de la Mesa Tripartita de Diálogo se transmitió a la Presidencia de la República para su aplicación y seguimiento.

► *Varios países africanos idearon soluciones específicas para que los interlocutores tripartitos pudieran influir en las decisiones adoptadas durante este período de emergencia.*

Muchos países africanos que habían dado muestras de confianza en el diálogo social antes de la COVID-19 recurrieron a esta vía en las etapas iniciales de la pandemia.

En Túnez, por ejemplo,²⁶ en virtud de un acuerdo alcanzado entre la Unión General Tunecina del Trabajo (UGTT), la Unión Tunecina de la Industria, el Comercio y la Artesanía (UTICA) y el Ministerio de Asuntos Sociales en abril de 2020, se evitó el despido de 1,5 millones de trabajadores del sector privado y se garantizó el pago íntegro de sus salarios durante la pandemia. (El Gobierno hizo una aportación extraordinaria de 200 dinares tunecinos –unos 70 dólares de los EE.UU.– por trabajador, mientras que los empleadores pagaron el salario restante.)

En cambio, las instituciones de diálogo social de la mayoría de los países africanos no parecían preparadas para participar en la formulación de políticas. Sobre todo en las primeras etapas de la pandemia, los interlocutores sociales y las estructuras de diálogo social estaban un tanto marginadas, por lo que los gobiernos tomaron la iniciativa de formular las primeras medidas de emergencia. No obstante, algunos interlocutores sociales entablaron debates informales al margen de las instituciones de diálogo social establecidas, lo que dio lugar a la formulación de declaraciones conjuntas que se remitieron al Gobierno.

En algunos países se solicitó progresivamente a los interlocutores sociales y a los consejos económicos y sociales e instituciones similares que participaran en la formulación de políticas, a menudo en el marco de órganos tripartitos especiales sobre la COVID-19.

En Botswana, por ejemplo, las dos confederaciones sindicales nacionales –la Federación de Sindicatos de Botswana y la Federación de Sindicatos del Sector Público, Privado y Paraestatal de Botswana– emitieron una declaración conjunta en la que expresaban su preocupación por lo que percibían como una respuesta gubernamental insuficiente en lo que respecta al bienestar de los

23 Planet Labour, «South Korea: towards a 'new deal' for employment», núm. 11950 (20 de mayo de 2020).

24 K. Jun-tae, «Tripartite dialogue nowhere near conclusion despite nearing deadline», *Korea Herald* (29 de junio de 2020); K. Jun-tae, «Tripartite dialogue falls apart just 15 minutes before striking final deal», *Korea Herald* (1 de julio de 2020).

25 Véase OIT, *Diálogo social y tripartismo* (2018), pág. 17.

26 Desde 2013, los mandantes tripartitos tunecinos han dado pasos importantes hacia una concertación social robusta a través de las siguientes medidas: la firma de un contrato social en 2013; la adopción de la Constitución de 2014, que garantiza los derechos fundamentales de los trabajadores; y el establecimiento de un Consejo Nacional para el Diálogo Social en 2017.

trabajadores y la protección de los asalariados frente a la pérdida de salarios y empleos, y por la falta de un debate tripartito sobre estas cuestiones. Posteriormente, el Gobierno estableció un Comité de Alto Nivel tripartito para examinar las medidas de respuesta. El Comité, encabezado por el Presidente de la nación, celebró frecuentes reuniones durante el período examinado. Además, se adoptaron disposiciones para crear un espacio en el que los interlocutores sociales pudieran mantener conversaciones con los Ministerios competentes al margen del Comité. A finales de marzo de 2020, se registró un acuerdo tripartito y se emitió una [declaración pública](#) sobre las medidas destinadas a garantizar la seguridad del empleo y la continuidad de la actividad económica. Muchas recomendaciones del Comité, como las relativas a la reconfiguración de las horas de trabajo, se incorporaron al programa gubernamental de respuesta a la crisis.

► *El escaso protagonismo del diálogo social como instrumento de gobernanza en los Estados Árabes no impidió el surgimiento de algunas iniciativas tripartitas notables.*

Solo unos pocos países de la región generaron resultados del diálogo social en respuesta a la pandemia. En general, se mantiene la tendencia de las lagunas en los marcos jurídicos e institucionales, en la preparación de los gobiernos para participar en el diálogo social y en la capacidad de los interlocutores sociales para contribuir a la formulación de políticas socioeconómicas.²⁷ Algunos Estados Árabes todavía carecen de ciertas condiciones básicas para el diálogo social, como el respeto de los principios de la libertad sindical y de asociación. Los órganos de diálogo social existentes (como sucede en Jordania y el Líbano, por ejemplo) apenas influyen en la gobernanza del mercado de trabajo o en la formulación de políticas socioeconómicas.

No obstante, en el territorio palestino ocupado, a pesar de los déficits persistentes de diálogo social,²⁸ los interlocutores sociales participaron plenamente en la elaboración del plan de respuesta de emergencia de la Autoridad Palestina. Un comité tripartito especial, integrado por el Ministro de Trabajo y dos organizaciones de trabajadores y de empleadores, a saber, la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) y la Federación Palestina de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura (FPCCIA), llegó a acuerdos sobre los siguientes aspectos: las horas de trabajo de las madres trabajadoras; la obligación de los empleadores de seguir pagando al menos el 50 por ciento de los salarios (o no menos de 1.000 shekels, es decir, 270 dólares de los EE.UU.), y de abonar el resto una vez que concluya la crisis; el establecimiento de un comité tripartito para tramitar las quejas motivadas por la aplicación de medidas de

emergencia; y la creación de un fondo de emergencia, financiado principalmente por la PGFTU.

El establecimiento de marcos jurídicos apropiados, la promoción de la libertad sindical y el fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales son objetivos más válidos ahora que nunca.

Preparación para afrontar los retos futuros

► *El diálogo social puede resultar más difícil en las próximas fases de la pandemia, especialmente si la consolidación fiscal y la reducción de la deuda pasan a ser las nuevas prioridades de política.*

Como se observó en las primeras fases de la crisis financiera mundial de 2007-2009, el diálogo social es un instrumento eficaz e insustituible para encontrar formas concretas de concebir medidas de política coordinadas, fortalecer la cohesión social y mejorar la gobernanza democrática.²⁹ En varias publicaciones sobre los efectos de aquella crisis y las medidas de recuperación se señalaban medidas de mitigación satisfactorias a través del diálogo social.³⁰

Este enfoque cristalizó en el [Pacto Mundial para el Empleo de la OIT de 2009](#) y más recientemente en la [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017](#) (núm. 205). En ambos instrumentos se subraya la importancia fundamental de la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la planificación, la puesta en práctica y el seguimiento de las medidas de recuperación y resiliencia. Sin embargo, la misma crisis también demostró que, al reorientar las prioridades políticas hacia la consolidación fiscal y la reducción de la deuda (en muchos casos de forma no negociable) en detrimento del estímulo económico, los gobiernos otorgaron al diálogo social y al tripartismo un papel menos prominente que en la primera fase de la crisis.³¹

Las consecuencias económicas de la pandemia son de magnitud mayor a las de crisis precedentes ocurridas desde la Segunda Guerra Mundial. Según el Fondo Monetario Internacional, se proyecta que la tasa de crecimiento del PIB mundial sufrirá una caída general del 3 por ciento (a diferencia, por ejemplo, de la crisis de 2007-2009, cuando se produjo una caída acumulativa del 0,3 por ciento). La pérdida acumulada del PIB mundial en 2020 y 2021 debida a la crisis de la pandemia podría rondar los 9 billones de dólares de los EE.UU.,

27 OIT, [Diálogo social y tripartismo](#) (2018), págs. 12 y 19.

28 OIT, [La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados](#). Memoria del Director General, Anexo, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, págs. 37-38.

29 OIT, «Pilar 4: Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones», en [Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19](#), Nota de políticas (mayo de 2020); y [La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19, proteger los medios de vida e impulsar la recuperación: Un examen de las prácticas](#), Nota de la OIT (julio de 2020).

30 Por ejemplo, L. Rychly, [Social dialogue in times of crisis: Finding Better Solutions](#), Working Paper 1 (Ginebra, OIT, 2009).

31 Y. Ghellab y K. Papadakis, «The politics of economic adjustment in Europe: State unilateralism or social dialogue?», en [The global crisis: Causes, responses and challenges](#) (Ginebra, OIT, 2011), págs. 81-92. Traducido como [La crisis mundial: causas, respuestas y desafíos](#) (Informes OIT, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013).

cifra mayor a la que representan las economías de Alemania y Japón juntas.³²

Además, la respuesta fiscal masiva necesaria para aumentar la capacidad sanitaria, compensar la pérdida de ingresos de los hogares y evitar las quiebras a gran escala también ha elevado la deuda pública mundial como proporción del PIB mundial a su nivel más alto desde la creación de registros comparables tras la Segunda Guerra Mundial, esto es, más del 100 por ciento.³³ A juzgar por el aumento desproporcionado de los déficits presupuestarios nacionales y de la

► *El diálogo social transfronterizo es ahora más importante que nunca.*

La crisis sanitaria, social y económica mundial pone de manifiesto que las pandemias no reconocen las fronteras nacionales y que el diálogo y los acuerdos transfronterizos entre gobiernos, empleadores y trabajadores son parte integrante de una buena gobernanza socioeconómica.³⁵ El fortalecimiento del diálogo social transfronterizo, incluso por sectores económicos o regiones, es condición necesaria para generar un círculo virtuoso de diálogo a nivel nacional, que contribuya a la mitigación del impacto de la pandemia, y para elaborar estrategias de recuperación apropiadas (recuadro 12).

deuda soberana en las economías desarrolladas y en desarrollo,³⁴ cabe la posibilidad que se prioricen programas de austeridad asimismo sustancial en una fase ulterior de la crisis, lo que menoscabaría aún más la gobernanza socioeconómica.

En un contexto tan adverso, será de suma importancia fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales, las administraciones del trabajo y las instituciones de diálogo social, para que puedan contribuir a la elaboración y aplicación de las políticas de recuperación.

► *La transición hacia una nueva normalidad –idealmente, una mejor normalidad– exige fortalecer el diálogo social para abordar las cuestiones ya señaladas en la Declaración del Centenario de la OIT.*

La presente crisis socioeconómica mundial parece estar provocando una aceleración de las tendencias observadas durante la iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo y de las medidas pertinentes que se promueven en la Declaración del Centenario de la OIT.³⁶ Los gobiernos, pero también los actores y las instituciones del diálogo social, deben prepararse para hacer frente a las dificultades que se derivan de ese proceso.

32 G. Gopinath, *El Gran Confinamiento: La peor desaceleración económica desde la Gran Depresión*, blog del FMI (14 de abril de 2020).

33 V. Gaspar y G. Gopinath, «*Políticas fiscales para un mundo transformado*», blog del FMI (10 de julio de 2020).

34 El FMI prevé que en 2020 los déficits fiscales serán más de cinco veces superiores en las economías avanzadas y más del doble en las economías de mercado emergentes, en comparación con las proyecciones realizadas en la actualización de *Perspectivas de la economía mundial* de enero de 2020, lo que provocará un aumento sin precedentes de la deuda pública de 26 y 7 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Véase V. Gaspar y G. Gopinath, «*Políticas fiscales para un mundo transformado*», blog del FMI (10 de julio de 2020); y ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *COVID-19 and sovereign debt*, Policy brief 72 (14 de mayo de 2020).

35 OIT, *Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo: Conclusiones*, Ginebra (15 de febrero de 2019).

36 Conferencia Internacional del Trabajo, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 108.ª reunión (Ginebra, 21 de junio de 2019).

► **Recuadro 12. Los interlocutores sociales internacionales toman medidas para proteger los ingresos, la salud y el empleo de los trabajadores y para apoyar a los empleadores durante la pandemia**

La Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) publicaron en marzo de 2020 una [declaración conjunta sobre la COVID-19](#) en la que se exige una mayor coordinación de todas las partes interesadas y se insta a las instituciones financieras internacionales a apoyar las medidas y políticas socioeconómicas. También se aboga por el diálogo social y por la participación de los interlocutores sociales, las organizaciones de empleadores y los sindicatos en la formulación de las políticas. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores que representan a los sectores sociales y económicos a nivel mundial o por regiones también han presentado [declaraciones conjuntas y llamamientos a la acción](#) para proteger a los trabajadores y apoyar a las empresas, impulsando el diálogo social a nivel nacional.

Por ejemplo, el 22 de abril de 2020, en una declaración conjunta de la OIE, la CSI e IndustriALL sobre la [COVID-19: Acción conjunta en apoyo a la industria textil](#), un sector mundial muy afectado por la crisis, se exigen medidas para apoyar a los fabricantes de prendas de vestir y a sus trabajadores. Se insta a las partes a que adopten medidas para proteger los ingresos, la salud y el empleo de los trabajadores de la industria del vestido y a que apoyen a los empleadores para que sobrevivan durante la crisis de COVID-19, y se les emplaza a trabajar de forma conjunta, con el objetivo de establecer sistemas sostenibles de protección social para una industria textil más justa y resiliente. También se exige a todas las partes interesadas –incluidos los gobiernos, los bancos y las instituciones financieras, las organizaciones internacionales, las marcas, los minoristas y minoristas en línea, los fabricantes, las organizaciones de empleadores y los sindicatos, y los asociados para el desarrollo– que aúnen esfuerzos para elaborar y apoyar medidas concretas, específicas y visibles, incluso mediante ayuda financiera. En consonancia con la declaración, se han establecido (o se están estableciendo) grupos de trabajo tripartitos nacionales en Bangladesh, Camboya, la India, Indonesia, Myanmar, el Pakistán y Viet Nam, que colaborarán con las instituciones financieras, los gobiernos y los donantes en la movilización de fondos, a fin de apoyar la continuidad de las actividades económicas y la concesión de créditos y préstamos a corto plazo que permitan cubrir rápidamente los ingresos de los trabajadores.

Por ejemplo, en los países industrializados, la pandemia y el confinamiento se asocian a un uso más generalizado del teletrabajo. En los programas de regulación pública y diálogo social se podrían abordar nuevas cuestiones relativas a los horarios de trabajo, la flexibilidad del empleo, el teletrabajo y el trabajo en las plataformas digitales.

La difusión acelerada de nuevos modelos comerciales basados en la digitalización de los servicios y en la utilización del comercio en línea (comercio electrónico) y el aumento de la automatización en la industria³⁷ generan nuevas oportunidades de negocio y de empleo, pero también plantean dificultades inusitadas para las pequeñas y medianas empresas tradicionales, las organizaciones de empleadores y de empresas y los sindicatos, obligándolos a ajustar sus servicios a las necesidades de sus mandantes. En este contexto,

se hace necesario priorizar los puntos relativos a la reestructuración responsable de las empresas y a la mejora de las competencias en el programa de políticas del mundo en desarrollo y de los países industrializados.³⁸ Asimismo, la crisis ha impulsado la conciencia ecológica y el debate sobre la necesidad de formular políticas que mitiguen las amenazas del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y las pandemias.³⁹

Por último, los devastadores efectos de la crisis en las personas ocupadas en la economía informal –que son mayoritarias en el mundo del trabajo– han invertido la tendencia de reducción de la pobreza, lo que exige respuestas inmediatas.⁴⁰ La lucha contra las prácticas nocivas asociadas a la pobreza, como el trabajo infantil, también requiere la adopción de medidas concertadas entre los mandantes tripartitos lo antes posible.⁴¹

37 Christine Lagarde, Presidenta del Banco Central Europeo, ha estimado que, como consecuencia de la crisis de la COVID-19, las cadenas de suministro se contraerán aproximadamente un 35 por ciento y la utilización de robots aumentará entre un 70 y un 75 por ciento. Véase W. Horobin y A. Rajbhandari, «[ECB's Lagarde Expects Disinflation as Crisis Transforms Economy](#)», Bloomberg Economics (4 de julio de 2020).

38 OIT, [Reestructurar con miras a la recuperación y la resiliencia en respuesta a la crisis del COVID-19](#), Nota (6 de mayo de 2020).

39 S. Dixon-Deciève, H.J. Schellnhuber y K. Raworth, «[Could COVID-19 give rise to a greener global future?](#)», Foro Económico Mundial (25 de marzo de 2020).

40 OIT, [La crisis de COVID-19 y la economía informal: Respuestas inmediatas y desafíos de política](#), Nota informativa (mayo de 2020).

41 OIT y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, «[COVID-19 and child labour: A time of crisis, a time to act](#)», OIT y UNICEF (Nueva York, 2020).

► Anexo 1. Definiciones de trabajo de los conceptos relativos a las formas y otros elementos del diálogo social

Concepto	Definición
Diálogo social en el más alto nivel	El diálogo social en el más alto nivel con la participación de gobiernos y organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores contribuye a la formulación y adopción de políticas sociales, económicas y laborales y puede aplicarse a toda adopción de decisiones que afecte al lugar de trabajo o a los intereses de los empleadores y trabajadores.
Tripartismo	El tripartismo se define en el Tesauro OIT como «la interacción del gobierno, empleadores y trabajadores (a través de sus representantes) como asociados iguales e independientes para buscar soluciones a asuntos de interés común». Se refiere a instituciones, mecanismos y procesos de consulta, negociación y adopción de decisiones conjuntas, con arreglo a disposiciones acordadas entre las partes interesadas. Estas disposiciones pueden ser especiales o institucionalizadas.
Diálogo social bipartito	El diálogo social bipartito supone la participación de dos partes: los empleadores o las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, que convienen en intercambiar información, celebrar consultas o negociaciones. Con frecuencia se lleva a cabo por medio de la negociación colectiva o la cooperación en el lugar de trabajo.
Negociación colectiva	La negociación colectiva , según se define en el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), comprende «todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: <ul style="list-style-type: none"> a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez».
Cooperación en el lugar de trabajo	Por cooperación en el lugar de trabajo se entiende, conforme a lo dispuesto en la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), «la consulta y la colaboración entre empleadores y trabajadores en el ámbito de la empresa sobre las cuestiones de interés común que no estén comprendidas dentro del campo de acción de los organismos de negociación colectiva o que normalmente no sean tratadas por otros organismos encargados de determinar las condiciones de empleo».

Fuente: Basado en OIT, [Diálogo social y tripartismo](#), 2018, pág. 3.

► Anexo 2. Nota sobre la metodología y las fuentes

Los datos que se presentan en la presente nota provienen principalmente del registro de [respuestas políticas nacionales frente a la pandemia de COVID-19](#) elaborado por la OIT, en el que se recopila la información facilitada por los gobiernos y las organizaciones de interlocutores sociales de 188 países y territorios. En particular, se han tomado los datos correspondientes a los apartados «Confiar en el diálogo social para encontrar soluciones», «Actividades de las organizaciones de empleadores» y «Actividades de las organizaciones de trabajadores», comunicados entre el 15 de marzo y el 10 de junio de 2020. Aunque este registro de la OIT constituye una base de datos única con una cobertura mundial de respuestas nacionales, también se ha consultado la información pertinente de los siguientes portales y sitios web:

- *Planet Labour: Managing the fallout of COVID-19 se encuentra en el sitio web de Planet Labor, especializado en la evolución de la legislación del trabajo y de las relaciones laborales. En este portal se publican periódicamente artículos sobre las iniciativas de las autoridades públicas y los interlocutores sociales para luchar contra la pandemia de COVID-19.*
- *COVID-19 crisis: Mapping out trade union and social partners' responses es un sitio web especializado del Comité Consultivo Sindical (TUAC) ante la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el que se recopilan las iniciativas de organizaciones de trabajadores e interlocutores sociales de los Estados miembros de la OCDE.*
- *El sitio web de IR Share es un espacio dedicado a la evolución de la legislación del trabajo y de las relaciones laborales en Europa, en el que se siguen de cerca los acontecimientos relacionados con la pandemia.*
- *La Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) han establecido sitios web dedicados específicamente a la pandemia.*

La información tomada de estas fuentes no se ha ajustado en modo alguno y puede contener errores. Siempre que ha sido posible se han utilizado fuentes primarias, como declaraciones conjuntas, propuestas conjuntas y acuerdos derivados de los procesos de diálogo social, a fin de verificar los datos y atenuar el riesgo de inexactitudes de las fuentes indirectas. En los casos en que el diálogo social generó resultados específicos y visibles, se ha podido cotejar la información de 126 de los 177 resultados comunicados del diálogo social en el más alto nivel.

La recopilación de datos a partir del examen de los registros, portales y sitios web mencionados tenía por objeto identificar el mayor número posible de ejemplos de diálogo social que contara con la participación de los gobiernos y las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores en la formulación y adopción de respuestas bipartitas o tripartitas intersectoriales o sectoriales, destinadas a abordar las repercusiones económicas, sociales o laborales de la pandemia. En la presente nota *no* se recoge información sobre el diálogo social a nivel empresarial, como la negociación colectiva o la cooperación en el lugar de trabajo, ni sobre las consultas mantenidas directamente entre el gobierno y las empresas.

La información obtenida ha servido para construir un conjunto de datos basado en una codificación sencilla, a fin de documentar los siguientes tipos de elementos: información general (país/región/fecha/período abarcado); resultados del diálogo social (título/tipo/alcance/ámbito de aplicación); proceso (tripartito/bipartito/otros y dentro/fuera de una institución); resultados obtenidos del proceso/tipo de medidas (a partir del marco de políticas de la OIT para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19, estructurado en cuatro pilares); medios de aplicación (instrumento legislativo/exigencia de otras instancias de diálogo social/exigencia de otras medidas unilaterales de los empleadores o los trabajadores); y repercusiones en el diálogo social (reactivación de instituciones latentes/mejora de la participación en el diálogo social/generación de diálogo y acuerdos de nivel inferior/otros).

Cabe la posibilidad de que el conjunto de datos y la presente nota no recojan todos los casos de diálogo social por falta de información. Además, habida cuenta de la heterogeneidad de conceptos de diálogo social y de relaciones laborales entre países y territorios, y de las diversas metodologías de presentación de información utilizadas por las citadas fuentes, es posible que los datos no sean siempre directamente comparables entre países y territorios. El conjunto de datos no permite evaluar las características específicas de las instituciones de diálogo social en cada país o territorio, la autonomía de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, ni los obstáculos jurídicos o políticos que puedan entorpecer la labor de los interlocutores sociales.

Además, los gráficos, las estadísticas y los análisis que figuran en la presente nota solo ofrecen una «visión instantánea» y estática de las respuestas del diálogo social frente a la pandemia en el período examinado. Por último, es posible que falte información sobre los casos de diálogo social sectorial, ya que estos no parecen haberse comunicado de forma tan sistemática como los casos de diálogo social intersectorial.

Contacto

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

T: +41 22 799 68 40
E: governance@ilo.org