



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Informe VI

Diálogo social

Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT
sobre la justicia social para una globalización equitativa



**Conferencia
Internacional
del Trabajo**

102.^a reunión, 2013

Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, 2013

Informe VI

Diálogo social

*Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT
sobre la justicia social para una globalización equitativa*

Sexto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-326869-5 (impreso)
ISBN: 978-92-2-326870-1 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2013

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Abreviaturas	v
Introducción.....	1
Antecedentes.....	1
Estructura del informe	2
Elaboración del informe	3
Capítulo 1. Diálogo social: definiciones y mandato de la OIT	5
1.1. ¿Qué es el diálogo social?	5
1.2. Función de la OIT	5
Capítulo 2. El diálogo social en un mundo en transformación.....	11
2.1. Actores del diálogo social: realidades, agendas y estrategias en mutación ...	14
2.1.1. Administraciones del trabajo	14
2.1.2. Organizaciones de empleadores.....	16
2.1.3. Organizaciones de trabajadores.....	18
2.1.4. Otros actores: organizaciones de la sociedad civil	22
2.2. Fomento de unas relaciones laborales sólidas, justas y productivas	23
2.2.1. Negociación colectiva.....	23
2.2.2. Cooperación en el lugar de trabajo.....	35
2.2.3. Prevención y solución de conflictos.....	38
2.3. Reformas de la legislación del trabajo	43
2.3.1. Evolución general.....	43
2.3.2. Tendencias regionales	43
2.4. Diálogo social tripartito de ámbito nacional.....	47
2.4.1. El tripartismo como oportunidad aprovechada: medidas adoptadas para combatir la crisis mundial, 2008-2010.....	50
2.4.2. El tripartismo como oportunidad desperdiciada: las medidas adoptadas para combatir la crisis de la deuda pública en Europa	50
2.4.3. Otros retos para el tripartismo	53
2.4.4. Tripartismo y formulación participativa de políticas	53
2.5. Diálogo social transfronterizo	62
2.5.1. Empresas multinacionales e iniciativas voluntarias	63
2.5.2. Acuerdos bilaterales y multilaterales e iniciativas de integración regional	67
2.6. Diálogo social y comportamiento de la economía.....	70

Capítulo 3. Actuación de la OIT en el ámbito del diálogo social: responder a las diferentes realidades y necesidades de los mandantes	75
3.1. Observaciones generales	75
3.2. Respaldo a los actores del diálogo social	76
3.2.1. Administraciones del trabajo	76
3.2.2. Organizaciones de empleadores	77
3.2.3. Organizaciones de trabajadores	78
3.3. Relaciones laborales equitativas, productivas y sólidas	79
3.4. Reformas de la legislación laboral	82
3.5. Diálogo social tripartito nacional	83
3.6. Diálogo social transfronterizo	85
3.7. Incorporación del modelo de diálogo social: medidas para fomentar la coherencia entre las organizaciones internacionales	88
3.7.1. Organizaciones multilaterales	88
3.7.2. Organizaciones e iniciativas regionales	91
3.8. Vínculo existente entre el diálogo social y los demás objetivos estratégicos de la OIT	93
3.8.1. Diálogo social y promoción y cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	94
3.8.2. Diálogo social y protección social para todos	96
3.8.3. Diálogo social para crear mayores oportunidades de obtener un empleo y un ingreso decentes para mujeres y hombres	98
3.8.4. Incorporar la igualdad de género y reforzar el poder de expresión de la mujer	101
3.9. Diálogo social en los programas de trabajo decente por país y cooperación técnica	101
Capítulo 4. Observaciones y enseñanzas esenciales, y posibles vías para salir adelante	105
Capítulo 5. Puntos propuestos para la discusión por la Conferencia con miras a la adopción de un plan de acción sobre el diálogo social	111
Punto núm. 1: El diálogo social en el contexto de la crisis y las transiciones	111
Punto núm. 2: El fortalecimiento del diálogo social y de los mecanismos de prevención y solución de conflictos	112
Punto núm. 3: La inclusión de más sectores, empresas y trabajadores en los mecanismos de diálogo social	112
Punto núm. 4: El diálogo social, la globalización y las cadenas mundiales de suministro	112
Punto núm. 5: Coherencia de las políticas	113

Abreviaturas

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
AET	acuerdo de empresa transnacional
AME	acuerdo marco europeo
AMI	acuerdo marco internacional
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
BCE	Banco Central Europeo
CE	Comisión Europea
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CIF-OIT	Centro Internacional de Formación de la OIT (Centro de Turín)
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CSI	Confederación Sindical Internacional
DIALOGUE	Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo de la OIT
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSI	federación sindical internacional
IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales
ISO	Organización Internacional de Normalización
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PARDEV	Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo
PRODIAF	<i>Programme de Promotion du Dialogue Social en Afrique Francophone</i>
PYME	pequeña y mediana empresa
RSE	responsabilidad social de las empresas
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
SST	seguridad y salud en el trabajo
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
ZFI	zona franca industrial

Introducción

Antecedentes

1. La Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó, en su 97.^a reunión, la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la justicia social para una globalización equitativa ¹. En ella se definen los cuatro objetivos estratégicos que la Organización y sus miembros deberían perseguir, y que son los siguientes:

- i) promover el empleo;
- ii) adoptar y ampliar medidas de protección social;
- iii) promover el diálogo social y el tripartismo, y
- iv) respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

2. En la Declaración se recalca que se deberían promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para:

- i) adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a las necesidades y circunstancias de cada país;
- ii) traducir el desarrollo económico en progreso social y el progreso social en desarrollo económico;
- iii) facilitar la creación de consenso respecto de las políticas nacionales e internacionales que inciden en las estrategias y programas en materia de empleo y trabajo decente, y
- iv) fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo ².

3. En la Declaración se expresa también la universalidad de la Agenda de Trabajo Decente: todos los Miembros de la Organización deben propiciar políticas basadas en los cuatro objetivos estratégicos. Asimismo, se recalca la importancia de un enfoque holístico e integrado, reconociendo que esos objetivos son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente», y garantizando la función de las normas internacionales del trabajo como medio útil para alcanzar todos esos objetivos.

4. En marzo de 2009, el Consejo de Administración estableció un ciclo de siete años para las discusiones recurrentes correspondientes a cada uno de los cuatro objetivos estratégicos y decidió que el tema del diálogo social se tratase una vez en dicho período.

¹ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, Ginebra, 2008.

² Parte I, A), iii) de la Declaración.

Al igual que se hizo para las discusiones recurrentes anteriores, las cuales versaron sobre el empleo en 2010, sobre la protección social en 2011, y sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo en 2012, la Oficina ha preparado sobre este tema un informe que servirá de base para la discusión en la CIT.

5. Mediante el presente informe se pretende ayudar a comprender mejor y más a fondo las diversas situaciones y necesidades que experimentan los Estados Miembros de la OIT en relación con el objetivo estratégico de la promoción del diálogo social. Para su elaboración se han seguido estrictamente las orientaciones señaladas en el anexo de la Declaración respecto al objeto de estos informes, que se supone tienen por finalidad ayudar a los mandantes a:

- i) ... comprender mejor las diversas situaciones y necesidades de sus Miembros con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos y responder con mayor eficacia a las mismas, utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone, con inclusión de la labor normativa, la cooperación técnica, y la capacidad técnica y de investigación de la Oficina, y ajustar sus prioridades y programas de acción en consecuencia, y
- ii) [a] evaluar los resultados de las actividades de la OIT con objeto de respaldar las decisiones relativas al programa y el presupuesto así como otras decisiones de gobernanza ³.

6. En marzo de 2011, el Consejo de Administración adoptó una propuesta en que se facilitaban orientaciones para la discusión recurrente de 2013, relativa al objetivo estratégico del diálogo social ⁴. En ella se subrayaba que la discusión se celebraría en un momento especialmente oportuno, dada la importancia que el diálogo social reviste en muchos países para luchar contra la desaceleración económica, y que deberá revestir para garantizar una recuperación con alto coeficiente de empleo. El Consejo de Administración recordó que en el Pacto Mundial para el Empleo se destaca la importancia del diálogo social, especialmente en tiempos de mayor tensión social ⁵. Asimismo, reconoció que la discusión de 2013 permitiría a la CIT analizar más a fondo y definir mejor la función del diálogo social y su relación con los otros tres objetivos estratégicos de la OIT.

Estructura del informe

7. En el capítulo 1 se explica que, para la OIT, el diálogo social y el tripartismo constituyen el principal modelo de gobernanza de la OIT para promover la justicia social, relaciones equitativas y armoniosas en el lugar de trabajo, y el trabajo decente. Este modelo parte, en efecto, de la premisa de que el diálogo entre actores con diversos intereses, perspectivas y opiniones es el modo más eficaz para formular normas y medidas que funcionen en la práctica y beneficien a toda la sociedad, en tiempos de crisis e incluso después. En el capítulo también se señalan los límites del recurso al diálogo social por parte de los mandantes en los Estados Miembros, ya que más de la mitad de la población mundial vive en países que no han ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) ni el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) ⁶.

³ Parte II, B), i) del anexo de la Declaración; Parte II, B), ii) del anexo de la Declaración.

⁴ OIT: *Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Consejo de Administración, 310.ª reunión, Ginebra, marzo de 2011, documento GB.310/2, anexo II.

⁵ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

⁶ OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafo 34.

También se observa que las carencias en términos de diálogo social parecen haberse acentuado en algunos países desde el inicio de la crisis financiera mundial, aunque en otras partes del mundo se han registrado progresos considerables hacia la introducción progresiva del diálogo social en los marcos y procesos jurídicos e institucionales.

8. En el capítulo 2 se examinan, con carácter específico, las tendencias, las dificultades y las oportunidades relacionadas con los actores y las instituciones de diálogo social cuyas realidades y necesidades respectivas se evalúan en el contexto de una economía mundial cada vez más globalizada y desde distintos ángulos. También se abordan los cambios inducidos por la crisis y su incidencia en los actores y las instituciones de diálogo social. Estas realidades se analizan desde distintas perspectivas:

- i) la de los actores del diálogo social, en particular las administraciones del trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- ii) la de la promoción de unas relaciones laborales equitativas, productivas y sólidas, con insistencia en la negociación colectiva, la cooperación en el lugar de trabajo, y la prevención y solución de conflictos;
- iii) la de las reformas legislativas que modelan el marco de diálogo social;
- iv) la del diálogo social tripartito a escala nacional;
- v) la del diálogo social transfronterizo e internacional, y
- vi) la del estudio de los vínculos existentes entre el diálogo social y los resultados económicos.

9. En el capítulo 3 se presentan las actividades que la Oficina dedica al cumplimiento del objetivo estratégico consistente en fortalecer el tripartismo y el diálogo social mediante las principales herramientas de que la OIT dispone: la creación de capacidad; la formación; los servicios de asesoramiento en materia de políticas; la investigación y el intercambio de conocimientos, y la concepción y aplicación de programas de trabajo decente por país y de proyectos de cooperación técnica. En él se analiza asimismo la relación que existe entre el diálogo social y los otros tres objetivos estratégicos de la OIT. También se describen las actividades que la Oficina destina a incorporar la igualdad de género y a fortalecer el compromiso y la intervención efectiva de las mujeres en los mecanismos de diálogo social, y se explica cómo la OIT colabora con otras organizaciones internacionales para promover la integración del diálogo social en sus programas respectivos.

10. En el capítulo 4 se destacan las observaciones y enseñanzas esenciales que se desprenden del análisis de los tres primeros capítulos, y que fundamentarán las actividades que proceda realizar para salir adelante.

11. En el capítulo 5 se formulan los puntos sobre los que cabría debatir para ajustar las prioridades y los programas de acción de la OIT a las necesidades de los mandantes en el área del diálogo social.

Elaboración del informe

12. El presente informe se inspira en el gran corpus de informes técnicos, estudios documentales, investigaciones y documentos de orientación de la OIT, además de informes del Consejo de Administración relativos al diálogo social, constituido a lo largo de los diez años transcurridos desde la adopción, en 2002, de la resolución de la OIT sobre el diálogo social y el tripartismo. También se inspira en las investigaciones y

publicaciones de otras entidades y organismos especializados de ámbito regional, nacional e internacional, así como de instituciones académicas y de investigación.

13. En 2012, el Consejo de Administración también solicitó un documento de trabajo en que se sintetizasen sistemáticamente los resultados y enseñanzas derivados de las evaluaciones, los estudios y otras investigaciones sobre el diálogo social realizados por la OIT con criterio independiente⁷. Dicho documento de trabajo, que viene a completar el informe recurrente, se presenta en esta reunión de la CIT para exponer las actividades que la OIT realizó con carácter específico para promover el diálogo social, las dificultades con que tropezó en este empeño y sus logros.

⁷ OIT: *Otras cuestiones: Respuesta de la Oficina a las sugerencias y recomendaciones del Informe de evaluación anual de 2010-2011*, Consejo de Administración, 313.^a reunión, Ginebra, marzo de 2012, documento GB.313/PFA/7/1.

Capítulo 1

Diálogo social: definiciones y mandato de la OIT

1.1. ¿Qué es el diálogo social?

14. Cuando los intereses de los distintos segmentos de la sociedad no coinciden entre sí, se admite en general que las personas afectadas por las decisiones deben poder expresar sus necesidades, participar en los procesos de toma de decisiones e influir en las decisiones finales, de forma que los gobiernos y demás interlocutores sociales establezcan de consuno un equilibrio adecuado entre los intereses que están en juego. Este principio social básico es aplicable tanto a las grandes instituciones políticas de la democracia como al mundo del trabajo.

15. El concepto de *diálogo social* designa la intervención de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos en la toma de las decisiones relativas a su empleo y lugar de trabajo. Engloba todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información entre los representantes de esos colectivos acerca de los intereses que albergan respecto de las políticas económica, laboral y social. El diálogo social constituye no sólo un medio de progreso social y económico, sino también un objetivo propiamente dicho, toda vez que permite a los interesados expresarse y defender sus intereses en la sociedad y en el lugar de trabajo.

16. El diálogo social puede ser bipartito, cuando se mantiene entre trabajadores y empleadores (a quienes la OIT denomina interlocutores sociales), o tripartito, cuando en él intervienen también los gobiernos. El diálogo social bipartito puede existir a través de la negociación colectiva o de otros tipos de negociaciones, de la cooperación, y de la prevención y solución de conflictos. El diálogo social tripartito brinda a los trabajadores, los empleadores y los gobiernos la oportunidad de deliberar sobre las políticas públicas, la legislación y demás procesos decisorios que repercuten en el lugar de trabajo o en los intereses de los empleadores y los trabajadores.

1.2. Función de la OIT

17. El diálogo social es uno de los principios fundacionales de la OIT desde su constitución, en 1919. La estructura y las funciones básicas de la Organización radican en el diálogo social y presuponen la participación de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores en el desempeño de sus mandatos respectivos ¹. De hecho, el diálogo social es el modelo de gobernanza que la OIT aplica para promover la justicia social, unas

¹ La OIT «tiene la obligación solemne de fomentar ... programas que permitan lograr ... la colaboración de trabajadores y de empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas» (párrafo III). La Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944, forma parte de la Constitución de la OIT.

relaciones equitativas en el lugar de trabajo, un desarrollo sostenible y la estabilidad social y política.

18. Esta dinámica tripartita es característica de la OIT, y cala en el funcionamiento de sus principales órganos — la CIT, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo (su secretaría). Para la Oficina, el diálogo social, el tripartismo y el bipartismo son medios de actuación corrientes que conforman uno de los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente de la OIT, reconocido en el mundo entero como objetivo y herramienta que permite mejorar la vida de las personas ².

19. La OIT ha reafirmado en reiteradas ocasiones ³, que el diálogo social es un elemento esencial del modelo de gobernanza que propugna y la última vez cuando la CIT adoptó, en su reunión de 2008 ⁴, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, en la que se recuerda que el tripartismo y el diálogo social entre gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores son indispensables para preservar la cohesión social y traducir el desarrollo económico en progreso social. En 2009, ante el persistente impacto social de la crisis, los mandantes de la OIT adoptaron el Pacto Mundial para el Empleo, en que se subraya que el diálogo social es «una base sólida para suscitar la adhesión de los empleadores y de los trabajadores a una acción conjunta con los gobiernos, la cual es indispensable para superar la crisis y llevar adelante una recuperación sostenible» ⁵. En el Pacto se destaca asimismo que la búsqueda de políticas y soluciones concertadas en un contexto tripartito podría ayudar a evitar que «la protección social toque fondo» ⁶.

20. Según se explicará en el capítulo 3, el diálogo social propicia la consecución de los otros tres objetivos estratégicos de la OIT, que están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente. El diálogo social es un elemento medular — en cuanto proceso y por su contenido — de los programas de trabajo decente por país ⁷, la cooperación técnica, las investigaciones de la OIT y las actividades de intercambio de conocimientos, en cuya concepción y aplicación suelen intervenir los interlocutores sociales.

21. Algunas normas internacionales del trabajo revisten especial importancia para el diálogo social, cuyos elementos y condiciones fundamentales determinan. Entre ellas valga destacar el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la negociación colectiva,

² Los otros tres objetivos son los siguientes: promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con el objeto de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decente, y realizar el alcance y la eficacia de la protección social para todos.

³ OIT: *Resoluciones (y conclusiones) relativas a las consultas tripartitas a nivel nacional sobre políticas económicas y sociales*, Consejo de Administración, 267.ª reunión, Ginebra, noviembre de 1996, documento GB.267/ESP/3/1; OIT: *Curso que ha de darse a la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.ª reunión (2002)*, Consejo de Administración, 285.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2002, documento GB.285/7/1; Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización equitativa: crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT, 2004), párrafo 240, págs. 59 y 60.

⁴ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, CIT, 97.ª reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

⁵ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

⁶ OIT: *Plan de acción (2010-2016): Para la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de los convenios de gobernanza* (Ginebra, 2011), pág. 2.

⁷ Principal herramienta para que la OIT pueda prestar bien sus servicios (véase el Capítulo 3).

1981 (núm. 154), además del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135). De conformidad con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la CIT en 1998, todos los Miembros de la OIT tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad los principios de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva consagrados en los dos primeros convenios antes citados, con independencia de la situación relativa a su ratificación.

22. En estas normas también se subraya que los interlocutores sociales han de poder funcionar y realizar sus actividades sin injerencia de los gobiernos y de los demás interlocutores, y que deben poder elaborar sus programas y actuar con absoluta libertad, incluso para representar los intereses de sus afiliados en el marco de negociaciones libres y voluntarias.

23. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) fueron señalados en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa como los más significativos desde el punto de vista de la gobernanza. Estas normas, además del Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)⁸ y otros instrumentos de la OIT, como la resolución relativa al tripartismo y el diálogo social, adoptada por la CIT en 2002⁹, recalcan el cometido fundamental que las administraciones del trabajo han de cumplir en la promoción del diálogo social y la creación de un entorno que propicie un verdadero diálogo social en los planos bipartito y tripartito.

24. El diálogo social viene contemplado en casi todos los convenios y recomendaciones de la OIT, así como en el Programa de Trabajo Decente. Ninguno de estos instrumentos puede surtir realmente efecto sin un diálogo social verdadero, ya que en muchas de sus disposiciones se exige expresamente, para garantizar su aplicación, la celebración de consultas con los interlocutores sociales. En muchos convenios y recomendaciones de la OIT se facilitan también orientaciones detalladas acerca de las medidas que los gobiernos deberían adoptar a fin de regular los derechos y prácticas fundamentales para el diálogo social y de desarrollar este diálogo en ámbitos como el empleo, la protección social y los recursos humanos.

25. Según estos instrumentos, las consultas entre los gobiernos y los interlocutores sociales son esenciales para garantizar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, inclusive la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva; la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor y la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, y los esfuerzos para combatir el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Se considera que estas consultas, que constituyen un diálogo social, representan el mejor mecanismo para realizar otras muchas actividades (recuadro 1.1).

⁸ En virtud del Convenio núm. 150, la administración del trabajo es responsable de la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional, poniendo servicios a disposición de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, proporcionando un marco eficaz para la consulta, la cooperación y la negociación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, y ampliando paulatinamente su ámbito de aplicación a la economía informal.

⁹ OIT: *Resolución relativa al tripartismo y al diálogo social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 2002, 90.^a reunión, Ginebra, 2002.

Recuadro 1.1
Diálogo social y normas internacionales del trabajo

En las normas internacionales del trabajo se promueven las consultas tripartitas en cuanto mecanismo apropiado para tratar toda una serie de cuestiones con fines como:

- ❑ la aplicación y la revisión periódica de las políticas destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido;
- ❑ la adopción de decisiones sobre la adopción, ratificación, supervisión y denuncia de las normas internacionales del trabajo;
- ❑ el fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo;
- ❑ la adopción y reconsideración periódica de las políticas de seguridad y salud en el trabajo en los planos empresarial y nacional;
- ❑ la garantía de un sistema de seguridad social sostenible y equitativo, y la promoción de estrategias nacionales de extensión de la cobertura de la seguridad social;
- ❑ la instauración de mecanismos de fijación de salarios mínimos y la garantía del pago efectivo de los salarios, y
- ❑ la garantía de que los trabajadores migrantes puedan expresarse mediante el ejercicio de sus derechos sindicales, y de que se conciben y apliquen políticas de migración adecuadas y respetuosas con los derechos en cabal cumplimiento de los principios de igualdad de oportunidades y de trato.

26. El diálogo social también está vinculado a las normas internacionales del trabajo en la medida en que los convenios ratificados y las recomendaciones que contienen «cláusulas de flexibilidad» diversas prevén casi siempre que éstas se apliquen previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. El diálogo social aporta pues un elemento esencial de asesoramiento a los gobiernos cuando éstos articulan sus legislaciones y políticas nacionales para dar cumplimiento a las normas internacionales del trabajo, teniendo debidamente en cuenta las situaciones nacionales y las necesidades reales de los empleadores y de los trabajadores. El diálogo social es también un elemento insoslayable a la hora de supervisar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 19, 22 y 23 de la Constitución de la OIT.

27. Pese a la función determinante que el diálogo social cumple en las normas internacionales del trabajo, subsisten dificultades de orden práctico, como la existencia de condiciones básicas inadecuadas para el ejercicio de los derechos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva; la ineficiencia de las administraciones del trabajo; lagunas en la aplicación y ejecución efectiva de la legislación del trabajo; la falta de confianza entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, la ausencia de voluntad política, y la presencia de interlocutores sociales débiles.

28. Así, por ejemplo, en las conclusiones de la discusión de la CIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, celebrada en 2012, se destacó el número relativamente escaso de ratificaciones de los Convenios núms. 87 y 98, pese a lo indispensables que resultan para establecer un diálogo social verdadero y eficaz ¹⁰.

29. Mientras estas lagunas parecen haberse acentuado desde el inicio de la crisis financiera mundial, algunos gobiernos, especialmente de Asia y América Latina, han aprovechado la crisis para fortalecer los mecanismos de diálogo social y toma de

¹⁰ Según se reafirmó, en junio de 2012, durante la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo celebrada con arreglo a la Declaración sobre la Justicia Social y al seguimiento de la Declaración de 1998, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_182958.pdf [consultado el 7 de noviembre de 2012].

decisiones en un plano tripartito. Sin embargo, al propio tiempo, otros gobiernos promulgaban reformas de gran calado sin recurrir al diálogo social, como cambios con incidencia negativa en la libertad sindical y de asociación, en las políticas de empleo, en la seguridad social, en los salarios y en la igualdad.

30. Los órganos de control de la OIT han subrayado que el «diálogo social es esencial en circunstancias normales y más aún en tiempos de crisis»¹¹. También han expresado, respecto a determinados casos relativos al Convenio núm. 98, preocupación ante la tendencia advertida en varios países a subordinar la negociación colectiva a la política económica del gobierno, y han destacado la necesidad de preservar la autonomía de los interlocutores que participan en la negociación colectiva (recuadro 1.2). En lo referente a la seguridad social, han tomado nota de que los derechos laborales y de seguridad social en el plano internacional contribuyen a edificar una cultura de diálogo social, que es particularmente útil en períodos de crisis. Finalmente, han observado que los cambios introducidos en los regímenes de seguridad social (cuya entidad obedece a la necesidad de paliar la crisis) requieren un enfoque cuidadosamente equilibrado, que debe sustentarse en una visión clara y a largo plazo, adquirida en el marco de las consultas celebradas con el conjunto de las principales fuerzas políticas y sociales en los países pertinentes¹².

Recuadro 1.2

El diálogo social y el tripartismo durante la crisis financiera mundial

La OIT siempre ha preconizado el diálogo social para afrontar la crisis, toda vez que permite distribuir de modo eficaz y equitativo la carga de la crisis y configurar soluciones justas, que redunden incluso en la protección de los sectores más pobres de la sociedad.

El diálogo social y la negociación colectiva son instrumentos poderosos para afrontar los retos inmediatos que se plantean en tiempos de crisis, como prevenir el malestar social, evitar la perniciosa espiral deflacionista y preservar la cohesión social. Según se explica en el *Informe sobre el trabajo en el mundo de 2012*, las medidas que realmente permiten mitigar el impacto de la crisis en las economías y las personas son las que han sido elaboradas con los interlocutores sociales y suelen considerarse como parte integrante de la solución a estas crisis.

Fuente: OIT e Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL): *La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente*, OIT, Ginebra, 2009, págs. 58 a 60 (solamente en inglés); IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo: Mejores empleos para una economía mejor*, Ginebra, 2012 (solamente en inglés).

¹¹ En particular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

¹² OIT: *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, párrafo 118; la OIT ha corroborado estos datos en sus investigaciones (por ejemplo, el *Informe sobre el Trabajo en el Mundo*, 2012).

Capítulo 2

El diálogo social en un mundo en transformación

31. El diálogo social ha desempeñado un papel importante tanto en la evolución del lugar de trabajo moderno como en las decisiones políticas y económicas que han elevado el nivel de vida de millones de trabajadores, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial. Con todo, el potencial de los mecanismos de diálogo social para producir resultados concretos en una economía globalizada plantea cada vez más dudas.

32. Son varios factores que limitan el poder de negociación de los trabajadores y de los mecanismos de negociación colectiva, como por ejemplo: un nivel de competencia cada vez más intenso en el contexto de la globalización; las reformas de los mercados de trabajo; unos sistemas sociales y fiscales menos redistributivos; unas cotas de desempleo cada vez más elevadas, especialmente durante la crisis, y una disminución progresiva de la cuota correspondiente al trabajo en el producto interior bruto (PIB), acompañada de una merma de la sindicación y de la cobertura de la negociación colectiva en algunos países.

33. La crisis financiera, económica y del empleo ¹ ha demorado el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo cual amenaza la estabilidad socioeconómica y ha entrañado un desperdicio de potencial humano. Según algunos informes recientes de la OIT, es posible que en los diez próximos años se deteriore el nivel de empleo, especialmente entre los jóvenes; este fenómeno tendría importantes repercusiones en el diálogo social, principalmente por el impacto que tendría en el consumo interno, el porcentaje de asalariados que realmente podrían ejercer sus derechos sindicales y el consiguiente poder de negociación de los interlocutores sociales. La crisis de la zona del euro y la desaceleración del crecimiento en otras partes del mundo parecen augurar que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos deberán seguir haciendo frente a una serie de problemas relacionados con el lugar de trabajo y la posibilidad de obtener resultados provechosos para todos a escala nacional e internacional.

34. La progresiva fragmentación de los mercados de trabajo en segmentos dotados de características y reglas propias plantea cada vez más problemas a las instituciones de diálogo social. Esta segmentación supone mayor complejidad en las modalidades contractuales de empleo (por ejemplo, la distinción entre empleo «regular» y empleo «atípico»), en su cumplimiento (en el caso del empleo informal), y en la clasificación de

¹ Naciones Unidas (ONU): *Resolución aprobada por la Asamblea General: Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sexagésimo quinto período de sesiones, Nueva York, 2010, A/RES/65/1, párrafo 6, http://www.un.org/es/mdg/summit2010/pdf/outcome_documentN1051260.pdf [consultado el 6 de noviembre de 2012].

los trabajadores interesados (como trabajadores migrantes, domésticos o trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal).

35. Incluso el diálogo social está cambiando, por su alcance, su contenido y quienes intervienen en él. Si bien algunos de estos cambios pueden adecuarse a un contexto en evolución, otros podrían hacer peligrar la existencia misma del diálogo social en unos tiempos en que éste resulta particularmente necesario. A escala bipartita, la negociación colectiva sectorial y nacional parece ceder terreno frente a la negociación de ámbito empresarial.

36. A nivel transfronterizo, los acuerdos voluntarios de empresas transnacionales con federaciones sindicales internacionales (FSI) han generado iniciativas bipartitas en un contexto de presiones competitivas resultante de la globalización y propiciado por las cadenas mundiales de suministro. Estas iniciativas incluyen acuerdos marco internacionales (AMI) cuyo objetivo es crear «espacios» de diálogo social y promover los derechos fundamentales del trabajo y otras normas internacionales del trabajo en toda la cadena de suministro de las empresas multinacionales signatarias.

37. La expansión del diálogo social allende las fronteras es fruto de múltiples iniciativas voluntarias adoptadas por actores económicos regionales y mundiales con miras a establecer un vínculo entre el alcance de sus actividades, cada vez más internacional, y el de la reglamentación del trabajo, que sigue teniendo un ámbito nacional.

38. Muchos Estados han cedido algunos aspectos de su soberanía económica y política a organizaciones multilaterales y a entidades de integración regional, pero como pocas de estas transferencias han originado nuevas instituciones o mecanismos de diálogo social, se ha producido un vacío en los debates democráticos sobre cuestiones de política. En cambio, los acuerdos de libre comercio (ALC) y las iniciativas de integración regional como la Unión Europea (UE), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y los acuerdos comerciales preferentes incluyen cada vez más disposiciones relativas al diálogo social transfronterizo.

39. El diálogo social ha evolucionado e incluye ahora nuevos actores. Los diálogos tripartitos ampliados pueden abarcar a otras organizaciones de la sociedad civil como, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales (ONG). La resolución de la OIT relativa al tripartismo y el diálogo social, adoptada en 2002, contempla esta posibilidad y señala la necesidad de prestar atención a la importancia que reviste la representatividad de dichas organizaciones. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores se diferencian de los demás grupos de la sociedad civil por el hecho de representar a actores claramente identificables de la economía real y de derivar su legitimidad de los miembros a quienes representan. Pese a la proliferación de las organizaciones de la sociedad civil en los últimos decenios y a la disminución del nivel de sindicación, las organizaciones de trabajadores siguen conformando el movimiento social más importante en la mayoría de países y a escala mundial, pues suman más de 200 millones de afiliados. Las organizaciones de empleadores y las asociaciones patronales siguen considerando que las organizaciones de trabajadores son sus interlocutores predilectos en la sociedad civil.

40. El uso cada vez más difundido de la expresión «diálogo social» por otras entidades, como organizaciones de la sociedad civil, empresas multinacionales y organizaciones multilaterales, como la UE, representa tanto una oportunidad como un desafío para la OIT. Este uso ha suscitado múltiples interpretaciones y también cierta confusión, por

ejemplo respecto al significado de expresiones como «tripartismo ampliado», «diálogo civil», «consultas con las partes interesadas» y «gobernanza participativa».

41. Si bien estas locuciones designan mecanismos presididos por el afán de propiciar la participación y la contribución de los mandantes, los mecanismos no representativos plantean un problema. En cualquier caso, el hecho de que otros órganos reconozcan el diálogo social como un modelo de gobernanza apropiado y eficaz brinda a la OIT la oportunidad de promover sus propios objetivos y valores.

42. Aunque los datos registrados parecen delatar cierto retroceso del diálogo social en algunos países, por efecto de la presión de los mercados financieros, muchas economías emergentes reforzaron la negociación colectiva en los últimos años. Estas tendencias podrían ser precursoras de «una nivelación hacia un punto medio» entre, por una parte, el debilitamiento de unos sólidos sistemas de diálogo social en algunas economías industrializadas y, por otra, el fortalecimiento progresivo de estas estructuras en países en desarrollo.

43. Así pues, los actores del diálogo social — las administraciones del trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores² — deben responder con creciente eficacia a los desafíos que se les plantean. Las administraciones del trabajo deben mejorar la gobernanza para desempeñar mejor sus funciones esenciales, como la prevención y la solución de conflictos, el cumplimiento efectivo de la legislación laboral y la inspección del trabajo. Las organizaciones de empleadores deben adaptar continuamente sus servicios y estrategias a un entorno que evoluciona a un ritmo cada vez más rápido, tanto en el plano económico como en el político. Por su parte, las organizaciones de trabajadores deben seguir ideando estrategias que permitan revitalizar las negociaciones colectivas — incluso para las categorías de trabajadores vulnerables³ — y abrir nuevos espacios para el diálogo social.

² En el presente informe se utilizan indistintamente las expresiones «sindicatos» y «organizaciones de trabajadores». Conforme a lo dispuesto en el Convenio núm. 135, la expresión «representantes de los trabajadores» designa a las personas «reconocidas como tales por la legislación o la práctica nacionales, ya se trate: a) de representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos, o b) de representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos».

³ La categoría de trabajadores vulnerables puede incluir los siguientes colectivos: trabajadores migrantes, trabajadores con discapacidad, minorías étnicas, pueblos indígenas y tribales, trabajadores agrícolas y rurales, trabajadores domésticos, trabajadores de zonas francas industriales, trabajadores de la economía informal, y trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo.

2.1. Actores del diálogo social: realidades, agendas y estrategias en mutación

2.1.1. Administraciones del trabajo ⁴

44. Contar con unas administraciones del trabajo robustas es capital para entablar un diálogo social eficaz; ahora bien, el funcionamiento de las administraciones del trabajo suele verse obstaculizado por problemas de gobernanza, debidos más que nada a una financiación insuficiente (sobre todo en los países en desarrollo, aunque últimamente también en los países europeos afectados por la crisis). Si bien es posible que algunas regiones tengan buenas perspectivas, los gobiernos deben contener el debilitamiento general de los mandatos de los ministerios de trabajo, introducir mejoras en la gestión de las instituciones nacionales de la administración del trabajo, y reforzar la coordinación con los organismos públicos adscritos a ellos, así como entre las entidades de diferentes zonas geográficas y niveles jerárquicos.

45. Promover el diálogo social es una responsabilidad básica de los ministerios de trabajo (o de determinados organismos especializados en el caso de algunos países). La eficacia del diálogo social y la solidez de las relaciones laborales dependen de la capacidad del gobierno para formular políticas, actuar como administrador y, en el caso del tripartismo, participar en los procesos de diálogo.

46. En los convenios y las recomendaciones de la OIT se facilitan normas y directrices detalladas sobre la manera en que los gobiernos deberían reglamentar las más de las veces vinculados a las relaciones laborales (como la libertad sindical y de asociación, y el derecho de negociación colectiva) y sobre cómo impulsar el diálogo social en las esferas determinantes (como el empleo, la protección social y los recursos humanos) ⁵.

47. En la práctica, los ministerios de trabajo y los servicios de inspección del trabajo suelen tener problemas de gobernanza que les impiden desempeñar eficazmente esas funciones. Las evaluaciones de la OIT sobre inspección y administración del trabajo de 2006-2012 mostraron que los problemas más destacados se plantean en la gestión de los ministerios de trabajo, su potencial en materia de elaboración de políticas, planificación y evaluación, su financiación insuficiente y su gestión ineficaz de los recursos humanos. Estos problemas suelen guardar relación con la endeblez de los ministerios de trabajo en comparación con otras carteras (como los ministerios de finanzas, economía o comercio), lo cual podría delatar, a su vez, la escasa importancia otorgada a las cuestiones laborales y sociales.

48. En la discusión general sobre la administración y la inspección del trabajo celebrada en la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2011, se señaló que en muchos países los ministerios de trabajo sigue cumpliendo una función

⁴ En consonancia con el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158), la expresión «administración del trabajo» designa todas las actividades que llevan a cabo los organismos de la administración pública encaminadas a asistir a los gobiernos en la elaboración, aplicación, control y evaluación de la política laboral. Incluye los departamentos ministeriales y órganos públicos que han sido establecidos mediante leyes y reglamentos nacionales para ocuparse de asuntos laborales, y el marco institucional para la coordinación de sus respectivas actividades y para la consulta y participación de empleadores y trabajadores, y sus organizaciones representativas, en la formulación y desarrollo de la política laboral.

⁵ Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); Protocolo de 1995 al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947; Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129); Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133); Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158).

marginal y rara vez cuentan con presupuestos adecuados, especialmente en África y América Central. Aunque en muchas regiones del mundo la organización de las administraciones del trabajo suele estar calcada sobre ministerios que funcionan eficazmente en otros lugares, su poder es a veces tan sólo teórico, la calidad de estas administraciones en cuanto servicios públicos suele ser deficiente.

49. Cuando comenzaron a aplicarse políticas de austeridad en los países afectados por la crisis, en particular en Europa, muchos ministerios de trabajo y organismos con competencia laboral sufrieron reducciones presupuestarias, lo cual entrañó recortes en los programas de empleo y en el personal de la administración del trabajo.

50. Conviene indicar sin embargo que, como cupo observar en muchos países al inicio de la crisis financiera de 2008, la presencia de una administración del trabajo sólida puede resultar determinante para atenuar los efectos de una contracción económica. En la discusión general sobre la administración y la inspección del trabajo que se mantuvo en 2011 se subrayó que la administración del trabajo es fundamental para mitigar el impacto de las recesiones económicas en el empleo, y se afirmó que existía una «necesidad imperiosa de establecer, fomentar y mantener sistemas de administración e inspección del trabajo sólidos, pese a la crisis financiera y económica»⁶.

51. Los factores recién mencionados tienen graves consecuencias en los servicios y políticas de diálogo social que las administraciones del trabajo han de garantizar con arreglo al Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150). Los países donde las administraciones del trabajo son inadecuadas y los mecanismos de cumplimiento efectivo de la legislación ineficaces suelen ser aquellos donde los actores e instituciones de diálogo social más dificultades tienen en organizar sus actividades y cumplir sus funciones de interlocutores sociales. Poco sentido tiene, por ejemplo, que un gobierno adopte leyes laborales y promueva la negociación colectiva si no ha instituido mecanismos — incluidos aquellos relacionados con la justicia laboral y la solución de conflictos del trabajo — para garantizar el cumplimiento de las leyes y de los convenios colectivos, o para informar a los trabajadores y empleadores sobre cómo utilizar esos mecanismos y las ventajas de adoptarlos.

52. Cuando los sistemas de inspección del trabajo son deficientes pueden invitar al incumplimiento de la legislación laboral que regula las relaciones entre trabajadores y empleadores, además de privar a los interlocutores sociales de unos servicios de asesoramiento esenciales y de unas condiciones previsibles de trato equitativo, además de propiciar la aparición de conflictos en el lugar de trabajo.

53. Cuando un ministerio de trabajo está bien estructurado, puede trabajar conjuntamente con los interlocutores sociales sobre cuestiones que tienen efectos importantes en los trabajadores y los empleadores. Por ejemplo, en la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)⁷ se exhorta a los Estados Miembros a que adopten una política nacional sobre la relación de trabajo que incluya medidas tendentes a proporcionar orientación sobre la manera de determinar la existencia de una relación de esta índole, luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, y elaborar y aplicar normas que estipulen claramente a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén.

⁶ OIT: *Informe de la Comisión de la Administración del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, págs. 99 a 105.

⁷ OIT: *El ámbito de la relación de trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003; OIT: *La relación de trabajo*, Informe V(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006; G. Casale: «The employment relationship: A general introduction», en G. Casale (ed.): *The employment relationship; A comparative overview* (Ginebra/Oxford, ILO/Hart Publishing, 2011), págs. 1 a 33.

54. Los servicios de inspección del trabajo suelen desempeñar un cometido esencial. Antes de la crisis, varios países europeos, en particular la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Noruega, Eslovenia y Reino Unido, reforzaron la coordinación de las actividades de inspección del trabajo y de cumplimiento de la legislación laboral, sobre todo en los sectores con mayores cuotas de trabajo no declarado, como la construcción, la hostelería y la agricultura ⁸.

2.1.2. Organizaciones de empleadores

55. En la actual coyuntura económica mundial, las organizaciones de empleadores afrontan una serie de problemas caracterizados por una evolución rápida de las tecnologías, la transformación del mercado de trabajo, la transformación de los sistemas de producción organizados en cadenas mundiales de valor, la presión ejercida en las empresas para que mejoren su competitividad y productividad, y una competencia más intensa para atraer capitales e inversiones. Estas características de la economía mundial dificultan aún más la tarea de las organizaciones de empleadores de representar a sus miembros y responder a sus expectativas, lo cual les obliga a reconsiderar sus estrategias, los servicios que prestan a sus miembros, e incluso sus propias estructuras.

56. En los países dotados de mecanismos de negociación colectiva elaborados, uno de los principales objetivos de las organizaciones de empleadores es representar los intereses de los empleadores en los acuerdos de negociación colectiva. En los Estados Unidos, por ejemplo, donde las negociaciones se entablan a escala empresarial, las organizaciones de empleadores intervienen activamente en los ámbitos político y legislativo, pero no en las negociaciones colectivas. En el Japón, la Federación Empresarial no participa en las negociaciones, aunque proporciona a los empleadores orientaciones en la materia. En Alemania, donde las negociaciones se celebran a escala sectorial, las organizaciones de empleadores participan en órganos tripartitos en el marco de consultas.

57. La función de las organizaciones de empleadores no es hoy la misma, ni siquiera en los países donde estas organizaciones desempeñaban un papel importante en la negociación colectiva. Con el avance de la integración económica mundial, disminuye el tiempo dedicado a las relaciones laborales y se insiste más en las medidas programáticas y en los servicios de asesoramiento encaminados a mejorar la competitividad de los miembros. De ahí que muchas organizaciones reconsideren la combinación de servicios que habitualmente prestan, inviertan en nuevas capacidades y establezcan nuevas asociaciones y alianzas estratégicas. Algunas organizaciones han estudiado incluso la posibilidad de ampliar sus mandatos para abarcar cuestiones comerciales y económicas, o de fusionarse con otras organizaciones (véase recuadro 2.1).

⁸ J. Heyes (ed.): *Tackling unregistered work through social dialogue: Final report of the 2005-2007 EU-ILO Project*: documento de trabajo núm. 14 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2007).

Recuadro 2.1
Las organizaciones de empleadores amplían sus mandatos
y consolidan su representación

La Federación de Empleadores y la Cámara de Comercio de las Bahamas, presentes desde antiguo en el sector privado, se fusionaron en enero de 2011 para constituir la Cámara de Comercio y la Federación de Empleadores de las Bahamas, a fin de combinar los servicios laborales y sociales con otros de carácter comercial y económico, de modo que puedan atenderse mejor las necesidades de los empleadores del país.

La Federación de Empleadores y la Cámara de Comercio de Swazilandia se constituyó en 2003 a partir de la fusión de la Cámara de Comercio e Industria y la Federación de Empleadores de Swazilandia.

Fusiones similares se han producido en Finlandia, Irlanda, Nigeria, Noruega, Sudáfrica, Suecia y Uganda.

58. Dos son las principales tendencias estructurales que se observan en las organizaciones de empleadores. La primera es la regionalización, como lo ilustran la Confederación Panafricana de Empleadores, la Confederación de Empleadores de Asia y el Pacífico y la Confederación Europea de Empleadores. La segunda es el fenómeno de fusión entre organizaciones comerciales y económicas, por una parte, y cámaras de comercio, por otro, con el objeto de conferir a los empleadores mayor poder de expresión a nivel nacional. En fechas recientes se registraron fusiones de este tipo en Finlandia, Irlanda, Noruega y Suecia, donde los empleadores se unieron a confederaciones sectoriales. Se han observado procesos similares en las Bahamas, Nigeria, Sudáfrica, Swazilandia y Uganda.

59. A diferencia de las organizaciones de trabajadores, que a menudo se han unido a escala mundial o regional por sectores de actividad (por ejemplo, las FSI o las federaciones industriales europeas), sólo unas pocas organizaciones de empleadores se han federado por sectores de actividad (por ejemplo, el Comité Marítimo Internacional de Empleadores en el sector marítimo). La debilidad de esta tendencia explica por qué las FSI establecen relaciones laborales transfronterizas con empresas multinacionales y no con organizaciones de empleadores⁹. Este tipo de representación colectiva de los empleadores por sectores de actividad existe sobre todo en Europa, y menos en otros continentes. Al adoptarse las decisiones cada vez más a escala supranacional, las organizaciones de empleadores se ven obligadas a examinar una serie de consideraciones vinculadas a su representatividad a escala mundial.

60. Otro elemento que diferencia las organizaciones de empleadores de las organizaciones de trabajadores es la recopilación de datos (véase recuadro 2.2). Contrariamente a los datos sobre las tasas de sindicación, los relativos a la tasa de representación de los empleadores (número de empleadores afiliados a alguna organización frente al número total de empleadores) ya no se recopilan sistemáticamente desde mediados de 2005.

⁹ En particular mediante la firma de acuerdos marcos (AMI) entre las federaciones sindicales internacionales (FSI) y empresas multinacionales, que versan sobre diferentes aspectos de relaciones entre los trabajadores y los empleadores, o sientan principios de conducta generales en toda la red mundial de afiliados de la empresa.

Recuadro 2.2 **Representación de los empleadores**

Según los datos referentes a 20 países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la tasa de representación de los empleadores permaneció relativamente estable entre 2000 y 2005, razón por la cual los empleadores permanecen bien organizados en esos países. Con todo, se observaron importantes diferencias entre las pequeñas y medianas empresas (PYME), por una parte, y las empresas multinacionales, por otra, así como entre los diferentes sectores e industrias.

En los países de Europa (sobre los que se recopilan datos de forma más sistemática) no se observa en general que las tasas de sindicación tiendan a disminuir. En la mayoría de los Estados miembros de la UE, esta tasa se mantuvo bastante estable, si bien con leves variaciones al alza en algunos Estados (especialmente en los nuevos Estados miembros) y a la baja en otros.

Fuente: Análisis de datos de algunos países de la OCDE facilitado por Bernd Brandl (investigación documental inédita).

2.1.3. Organizaciones de trabajadores

61. Las presiones debidas al entorno económico mundial y a la vulneración continua de los derechos de los trabajadores han afectado considerablemente a los trabajadores y sus sindicatos. El incumplimiento de los derechos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva; la tendencia a negociar las condiciones de trabajo en el ámbito empresarial (incluso en países con tradiciones de diálogo social sectorial e intersectorial bien arraigadas) en un contexto de fragmentación creciente del mercado de trabajo; las restricciones al ejercicio efectivo de los derechos sindicales de los trabajadores (en particular en las modalidades de empleo atípicas como el trabajo temporal, en régimen de subcontratación o de duración determinada), y el aumento de la tasa de desempleo en algunos países, especialmente entre los jóvenes, han restado eficacia a las organizaciones de trabajadores en su afán de consolidar sus bases y reforzar su poder de negociación.

62. En los países industrializados, los sindicatos han protestado contra el deterioro de los derechos y la disminución de los ingresos de los trabajadores. En el marco de las políticas de austeridad y ajuste estructural, algunos países europeos afectados por la crisis han adoptado una serie de medidas que restringen la negociación colectiva e incluso a veces castigan de forma desproporcionada a los trabajadores y a los pensionistas.

63. La crisis financiera mundial tiene un fuerte impacto negativo en los trabajadores, como lo demuestra el hecho de que el número de desempleados en todo el mundo alcanzó los 197 millones de personas en 2012. Algunos países, incluidas ciertas economías industrializadas (como Grecia y España), atraviesan graves dificultades al registrar tasas de desempleo superiores al 25 por ciento y, en el caso de los jóvenes, al 50 por ciento.

64. En algunos países obligados a soportar unos déficit fiscales insostenibles, los trabajadores son a menudo los más afectados por las medidas de austeridad¹⁰. En muchos países las reformas han debilitado las estructuras de negociación colectiva, han amputado las jubilaciones y los salarios mínimos, y han enervado las leyes sobre

¹⁰ IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2012, Mejores empleos para una economía mejor* (Ginebra, IIEL, 2012) (en inglés solamente).

protección del empleo, sin por ello mejorar el crecimiento o la generación de puestos de trabajo ¹¹.

65. A instancia de una organización de trabajadores, los órganos de control de la OIT han examinado la repercusión que las medidas de austeridad tienen en la aplicación de los convenios ratificados (véase sección 2.4.2).

66. En los países en desarrollo los sindicatos deben prestar mayor atención a los millones de trabajadores no sindicados que trabajan en la agricultura, el sector público y las zonas francas industriales (ZFI), así como a los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes y las trabajadoras ¹². Pese a la importante contribución de los convenios colectivos a la promoción de la igualdad de género y a la no discriminación en el lugar de trabajo, las organizaciones de trabajadores son conscientes de que incluso los procesos de negociación colectiva y diálogo social pueden estar mancillados con estereotipos y prejuicios de género, en cuyo caso no pueden combatir la discriminación de género ni actuar para superar estos tipos de consideraciones.

67. Los trabajadores de la economía informal suelen quedar de facto al margen de la protección de la legislación del trabajo y ver gravemente vulnerados sus derechos fundamentales. En algunos países, las organizaciones de trabajadores respaldan a los trabajadores por cuenta propia de la economía informal integrándoles en sus propias organizaciones o ayudándoles a crear sus propias asociaciones (véase recuadro 2.3).

68. En la primavera árabe, entre finales de 2010 y principios de 2011, se constituyeron sindicatos independientes en algunos Estados, mientras que en otros las organizaciones de trabajadores desempeñaron un papel decisivo en las manifestaciones, principalmente en Bahrein, Egipto y Túnez. En los países donde las organizaciones de trabajadores son severamente reprimidas, existen graves trabas al diálogo social, que a veces resulta incluso imposible. Para paliar esta situación es indispensable que se respeten las libertades públicas fundamentales.

Recuadro 2.3 **Organizaciones de trabajadores y economía informal**

En la India, en los diez últimos años, los sindicatos organizaron a trabajadores de la economía informal de las zonas rurales en sindicatos de trabajadores rurales, que llegaron a reunir a 172 270 afiliados en 2011. Estos sindicatos establecieron 14 centros de información para trabajadores, que ayudaron a más de 83 800 trabajadores de la economía informal a acceder a planes de seguridad social.

En Indonesia, el *Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia* (KSPSI) constituyó el Sindicato de trabajadores de la construcción y obras públicas (SPBPU) y el Sindicato de trabajadores del transporte de Indonesia. La mayoría de sus afiliados trabajan en la economía informal. Los miembros del SPBPU pasan automáticamente a ser miembros de la cooperativa y las asociaciones profesionales del SPBPU, de modo que gozan de protección económica y laboral.

En Nicaragua, la Confederación de Trabajadores por Cuenta Propia (CTCP) elaboró, en 2009, una estrategia para ayudar a los trabajadores por cuenta propia a mejorar sus empresas mediante el diálogo social con algunos empleadores y gobiernos locales. Esta estrategia fue comunicada a organizaciones similares de otros países de la subregión (<http://www.csa-csi.org>).

¹¹ Comisión Sindical Consultiva (CSC): *Stimulating sustainable growth, creating jobs and reducing inequality: TUAC statement to the OECD Ministerial Council Meeting* (París, 2012).

¹² Ilustran esta nueva tendencia las importantes contribuciones de los sindicatos de todo el mundo a las labores preparatorias para el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

En Ghana, donde alrededor del 87 por ciento de la fuerza de trabajo se desempeña en la economía informal, varios sindicatos sectoriales han sindicado a trabajadores durante muchos años y algunos se han afiliado al Congreso de Sindicatos de Ghana. En 1989, se constituyó la Unión de Asociaciones de Comerciantes de Ghana, federación de 15 asociaciones nacionales y regionales de comerciantes por cuenta propia del sector informal.

En Senegal, la *Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal* (CNTS), en colaboración con el banco MESCO, presta servicios financieros a mujeres que han sido despedidas y ahora dirigen pequeñas empresas informales, por ejemplo de comercio, transformación de alimentos y *catering* (<http://www.cnts.sn/>).

En la India, la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) protege a las mujeres pobres del sector informal que trabajan por cuenta propia o en PYME. La SEWA ofrece a sus miembros toda una gama de servicios, desde planes de ahorro y crédito hasta seguros de enfermedad y cuidado de los hijos (<http://www.sewa.org/>). La red Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando crea iniciativas similares para los trabajadores pobres, en particular para las mujeres de la economía informal (<http://wiego.org/>).

69. Las ZFI y zonas similares que se rigen por una normativa especial, sobre todo aquellas que ofrecen incentivos fiscales a las empresas y servicios administrativos simplificados para atraer la inversión extranjera directa y promover las exportaciones, tienen preocupadas a las organizaciones de trabajadores de todo el mundo. Aunque en las ZFI los salarios tienden a ser más elevados que fuera de ellas, en muchas de ellas se imponen importantes limitaciones al ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva¹³. Los servicios de inspección del trabajo y los interlocutores sociales tienen a veces dificultades en acceder a estas zonas, lo cual impide garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y el ejercicio efectivo de los derechos sindicales. En la mayoría de las ZFI, la fuerza de trabajo se compone de mujeres¹⁴, a menudo trabajadoras migrantes que desconocen sus derechos y realizan trabajos que requieren pocas calificaciones, por lo que son más vulnerables a la explotación¹⁵. Algunos países han adoptado medidas para paliar este problema.

70. Los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel decisivo en la promoción y definición de las modalidades de colaboración y diálogo internacional sobre la migración (véanse recuadro 2.4 y «Trabajadores migrantes», sección 2.4.4). La cooperación sindical entre los países de destino y los países de origen se ha intensificado en los últimos años gracias a la firma de al menos 20 acuerdos sindicales bilaterales desde 2009, lo cual incrementa el potencial de los sindicatos en ambos extremos de los corredores migratorios para proteger a los trabajadores migrantes, y facilita la participación en el diálogo sobre políticas en los planos nacional, regional e internacional.

¹³ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, párrafo 74.

¹⁴ T. Farole y A. Gokhan: *Special economic zones: Progress, emerging challenges, and future directions* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2011).

¹⁵ OIT: *Comisión de la Igualdad de Género: Conferencia Internacional del Trabajo: Informe y conclusiones* (Ginebra, 2009), párrafos 24 y 53.

Recuadro 2.4 **Diálogo social y trabajadores migrantes**

Hoy en día, como a lo largo de la historia, la migración internacional es esencialmente un movimiento transfronterizo de personas que buscan empleos y condiciones de vida mejores para ellos y sus familias. Ahora bien, con demasiada frecuencia los debates nacionales e internacionales sobre la migración no incorporan en absoluto las opiniones ni las inquietudes de los interlocutores sociales.

Las iniciativas de cooperación transfronteriza en las que participan los interlocutores sociales pueden mejorar la situación de los trabajadores migrantes, sus hogares, y la sociedad en general. Así lo demuestran el Foro de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre trabajadores migrantes, que representa un medio de cooperación entre las organizaciones de trabajadores, las organizaciones de empleadores y los gobiernos, y la elaboración de un plan de acción sobre la migración en cumplimiento del Programa de Trabajo Decente para la SADC. El diálogo social también podría favorecer la coherencia de las políticas en todo el sistema de las Naciones Unidas si se reconociesen en mayor medida los aspectos de la migración atinentes al empleo y a los derechos laborales. El segundo Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, que se celebrará en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2013, brindará una excelente oportunidad en este sentido.

71. Reconociendo que el tripartismo de ámbito nacional ya no resulta suficiente, toda vez que muchas decisiones que afectan a los trabajadores se adoptan fuera de las fronteras nacionales, las organizaciones de trabajadores se han propuesto añadir nuevas dimensiones mundiales al diálogo social. Preconizan, para ello, la creación y el fortalecimiento de nuevos espacios de diálogo social a escala supranacional, además de reivindicar el derecho de participar en ellos, para poder influir en las políticas relativas a los derechos e intereses de los trabajadores. Ello ha motivado la fusión entre algunos sindicatos mundiales (véase recuadro 2.5).

Recuadro 2.5 **Fusión de sindicatos mundiales**

En 2006, mediante la fusión de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres con la Confederación Mundial del Trabajo se constituyó la Confederación Sindical Internacional (CSI), mayor entidad sindical del mundo.

En 2012, la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas, la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) y la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTVC) se juntaron para constituir la Confederación Sectorial IndustriALL, que representa a los trabajadores de estos tres sectores en todo el mundo. Esta nueva entidad, sin duda la mayor FSI, representa a 50 millones de trabajadores en 140 países.

72. Otras organizaciones de trabajadores que actúan a escala supranacional son los sindicatos regionales (como las federaciones industriales europeas), las alianzas de sindicatos de diferentes países y los sindicatos de empresas multinacionales.

73. El movimiento sindical internacional trata de impulsar la solución de los problemas que interesan a los trabajadores en el seno de instituciones mundiales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Propugna un nuevo paradigma mundial de desarrollo que garantice el respeto universal de los derechos humanos y del trabajo. Los sindicatos insisten en particular en la necesidad de que el

cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo vertebrar el régimen comercial de la OMC.

74. En los planos sectorial y mundial, las FSI procuran articular marcos internacionales de diálogo social y negociación colectiva. Los acuerdos de empresa transnacionales (AET) para los sectores metalúrgico, del transporte, los productos químicos, los servicios, la madera, la alimentación, el turismo y los textiles tienen por objeto la creación de un espacio de diálogo en distintos niveles con las direcciones de las empresas multinacionales, mediante la promoción de los principios de la OIT sobre relaciones laborales armoniosas y condiciones de trabajo apropiadas — que incluyen la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva y otras normas internacionales del trabajo — en todas las actividades de las empresas multinacionales (véase también sección 2.5)¹⁶.

75. En cambio, las organizaciones internacionales de trabajadores no suelen confiar realmente en las iniciativas voluntarias de carácter no vinculante impulsadas por la dirección, generalmente consideradas como iniciativas de responsabilidad social de las empresas (RSE), como pueden ser los códigos de conducta. En efecto, no alcanzan a apreciar cómo pueden unos códigos de conducta unilaterales y de carácter no vinculante mejorar la capacidad de los trabajadores para ejercer sus derechos fundamentales en el trabajo, especialmente la libertad sindical y de asociación. Antes bien, según ellos, estas iniciativas pueden ser instrumentalizadas para redefinir o reinterpretar unos derechos laborales ya establecidos. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) y las *Líneas directrices de la OCDE para las empresas multinacionales* sí son instrumentos que pueden garantizar un mínimo de derechos laborales en todas las actividades mundiales de las empresas multinacionales.

2.1.4. Otros actores: organizaciones de la sociedad civil

76. La «sociedad civil» se ha convertido en un cajón de sastre que ha facilitado la participación de múltiples grupos de interés en la elaboración de políticas¹⁷. El recurso creciente a declaraciones de la sociedad civil va asociada a la reorientación de las identidades políticas, que van abandonando su función económica y acercándose a las identidades comunitarias¹⁸.

77. Las investigaciones de la OIT y de las esferas académicas sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos políticos han revelado que estas organizaciones pueden resultar eficaces para dirigir campañas de sensibilización e información acerca de los derechos humanos¹⁹. En ellas se recalca que, en los procesos oficiales, las organizaciones de la sociedad civil se exponen a ser «cooptadas» por actores más poderosos, pues no gozan de las salvaguardias tradicionales derivadas de la

¹⁶ I. Schömann: «The impact of transnational framework agreements on social dialogue in the European Union», en K. Papadakis (ed.): *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (Nueva York/Ginebra, Palgrave Macmillan/OIT, 2011), págs. 21 a 37.

¹⁷ P. Nanz y S. Smismans: «Conceptualizing civil society and responsiveness in the EU», en C. Ruzza y V. della Sala (eds.): *Governance and civil society: Theoretical and empirical perspectives* (Manchester, Manchester University Press, 2005).

¹⁸ M. J. Piore: *Second thoughts: On economics, sociology, neoliberalism, Polanyi's double movement and intellectual vacuums*, documentos de trabajo del IPC (Cambridge, Massachusetts, Industrial Performance Centre, 2008), págs. 8 y 16.

¹⁹ K. Papadakis: «Bridging social dialogue and civil dialogue», en J. De Munck et al. (eds.): *A new path toward democratic deliberation: Social and civil dialogue in Europe* (Londres/Bruselas, Peter Lang, 2012), págs. 129-132.

representatividad, la legitimidad y un mandato claro. Son más fáciles de intimidar, silenciar o absorber, lo cual entraña el riesgo de que la sociedad civil termine legitimando en apariencia la agenda de una «elite». Estas organizaciones, que por lo general persiguen un objetivo único, pueden carecer por tanto de capacidad para dirimir conflictos de intereses.

78. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores cuestionan a menudo los procesos de diálogo en que se permite la participación de la sociedad civil a través de estructuras «tripartitas ampliadas», «multipartitas» o de «diálogo civil». Según esta tesis, el diálogo social sólo puede ser genuino y eficaz si se funda en la representatividad de las organizaciones que lo entablan con los gobiernos y entre sí, y si dichas organizaciones derivan su legitimidad de sus mandantes.

79. Pese a que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil no cumplen los criterios de representatividad, a diferencia de lo que sí sucede con los interlocutores sociales tradicionales, pueden ser valiosas aliadas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sobre todo donde las tasas de sindicación y de representación de los empleadores son bajas. De hecho, pueden facilitar el acceso a los colectivos que los interlocutores sociales desean alcanzar con fines de asociación (como los trabajadores domésticos o migrantes, o los desempleados), o bien crear un espacio de política en ámbitos que rebasan el ámbito tradicional de las relaciones de trabajo y las cuestiones socioeconómicas (sección 2.4.4).

80. En lo que respecta a la OIT, el debate sobre la función de las organizaciones de la sociedad civil y el diálogo con la sociedad civil en el marco de los procesos tripartitos ampliados y de gobernanza participativa se mantuvo en el contexto de la resolución de 2002 relativa al tripartismo y al diálogo social. En ella se reconoce que los interlocutores tripartitos pueden decidir entablar un diálogo social abierto con otros grupos de la sociedad civil que compartan sus mismos valores y objetivos — transformando así estos procesos en procesos tripartitos ampliados — para adquirir una perspectiva más amplia y lograr un consenso sobre cuestiones concretas que trascienden el programa del mundo del trabajo. En Sudáfrica, por ejemplo, y siguiendo esta lógica, la sociedad civil se ha convertido, junto con los interlocutores sociales tripartitos, en el cuarto miembro del foro nacional institucionalizado de negociación colectiva, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra (NEDLAC).

2.2. Fomento de unas relaciones laborales sólidas, justas y productivas

81. El diálogo social bipartito y la negociación voluntaria de convenios colectivos entre los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones respectivas siguen siendo los métodos más adecuados para reglamentar las condiciones de trabajo y de empleo, así como las relaciones laborales, incluso conforme éstas evolucionan y se adaptan a nuevos contextos. Existen otros mecanismos para equilibrar las necesidades de los trabajadores con las de los empleadores, como la cooperación en el lugar de trabajo, y la prevención y la solución de conflictos.

2.2.1. Negociación colectiva

Estructura y cobertura

82. La negociación colectiva es importante en muchos países a la hora de reglamentar las relaciones de trabajo, fijar salarios y condiciones de trabajo, conciliar las necesidades

de los trabajadores con las de los empleadores y determinar cómo han de distribuirse las ganancias de productividad ²⁰.

83. La negociación colectiva se da en varios niveles: nacional (intersectorial), sectorial y empresarial. La forma más habitual es la que conjuga los tres planos (con variaciones según los países). El cuadro 2.1 permite hacerse una idea de la negociación colectiva sobre salarios en los distintos planos, en aquellos países sobre los que se dispone de información.

Cuadro 2.1. Negociación colectiva sobre salarios

	Nivel intersectorial	Nivel sectorial	Nivel empresarial		Nivel intersectorial	Nivel sectorial	Nivel empresarial
Australia	–	XXX	X	Letonia	–	–	XXX
Austria	–	XXX	X	Lituania	–	–	XXX
Bélgica	XXX	X	X	Luxemburgo	–	XX	XX
Brasil		XXX	X	Malasia	–	–	XXX
Bulgaria	–	XXX	X	Malta	–	–	XXX
Canadá	–	–	XXX	México	XX	XX	XXX
Chile	–	–	XXX	Países Bajos	–	XXX	X
China	–	X	XXX	Nueva Zelanda	–	–	XXX
Chipre	–	XXX	X	Noruega	XX	XX	X
República Checa	–	XXX	X	Filipinas	–	–	XXX
Dinamarca	XX	XX	X	Polonia	–	–	XXX
Estonia	–	–	XXX	Portugal	–	XXX	X
Finlandia	XX	XX	X	Rumania	–	XXX	X
Francia	X	X	XXX	Federación de Rusia	X	XX	X
Alemania	–	XXX	X	Singapur	–	–	XXX
Grecia	X	XXX	X	Eslovaquia	–	–	XXX
Hungría	–	XXX	X	Eslovenia	X	XXX	–
India	–	XX	XXX	Sudáfrica	–	XXX	X
Indonesia	–	–	XXX	España	–	XXX	X
Irlanda	XXX	X	X	Suecia	–	XXX	X
Israel	–	XXX	X	Suiza	–	XXX	X
Italia	–	XXX	X	Turquía	–	–	XXX
Japón	–	–	XXX	Reino Unido	–	X	XXX
República de Corea	–	X	XXX	Estados Unidos de América	–	–	XXX

Nota: X = nivel actual en materia de negociación salarial, XX = nivel importante pero no dominante en materia de negociación salarial; XXX = nivel dominante en materia de negociación salarial.

Fuente: S. Cazes et. al.: *Employment protection and collective bargaining: Beyond the deregulation agenda* (Ginebra, OIT, documento de trabajo núm. 133, Sector del Empleo, 2012), pág. 6 (actualizado y adaptado al presente informe).

²⁰ Existen otras formas de gobernanza, como las disposiciones legales, las decisiones unilaterales de los empleadores y la regulación a través de contratos individuales.

84. La negociación colectiva abarca a menos del 20 por ciento de los trabajadores que tienen un empleo remunerado en alrededor del 60 por ciento de los Estados Miembros de la OIT²¹. La cobertura de los convenios colectivos ha evolucionado tanto desde un punto de vista geográfico como en el tiempo. Durante los diez últimos años, la cobertura se ha mantenido relativamente estable en varios países de Europa (por ejemplo, en Austria, Bélgica y Francia) y se ha ampliado en unos pocos países de América Latina (como la Argentina y el Uruguay). En 2010, la Argentina registró un máximo histórico de 2 038 convenios colectivos, lo cual elevó a 5 millones el número de trabajadores del sector privado (sin contar el sector agrícola) cubiertos por dichos convenios, frente a 3 millones en 2003²². La negociación colectiva parece estar ganando terreno en algunas economías en desarrollo de Asia (como Camboya, China e Indonesia). No obstante, en algunos países se observa una disminución de la proporción de asalariados cubiertos por convenios colectivos. Esta tendencia se debe en ocasiones a la desreglamentación de los convenios colectivos, a la descentralización de las estructuras de negociación y al retroceso del apoyo político a la negociación colectiva. Estos descensos también pueden producirse en economías reestructuradas o como consecuencia de la retirada del Estado de actividades empresariales, en particular mediante la privatización de empresas públicas.

85. En los países con mercados de trabajo sumamente segmentados, en los que muchos trabajadores no entran en el ámbito de la reglamentación del mercado de trabajo, la negociación colectiva puede dar cobertura a gran número de trabajadores asalariados de la economía formal pero no a los de la economía informal (recuadro 2.6). La debilidad de la negociación colectiva y la cobertura limitada de los convenios colectivos en estos países obliga al Estado y a unas instituciones oficiales dotadas de recursos limitados a ampliar la cobertura y a controlar los salarios y las condiciones de trabajo en la economía informal.

Recuadro 2.6 Predominio de la economía informal

La información sobre la economía informal suele escasear, ya que no todos los Estados Miembros recaban y difunden datos sobre el empleo en dicha economía.

Con todo, según parece, en muchos países del África subsahariana, la economía informal abarca un porcentaje de entre el 60 y el 80 por ciento de los trabajadores no agrícolas y la mayoría de los sectores económicos. Las excepciones son los sectores públicos y aquellos que requieren un grado de especialización alto, el sector financiero y los servicios sanitarios. Los convenios colectivos engloban un porcentaje muy pequeño de estos trabajadores. En Malawi, por ejemplo, donde más del 80 por ciento de las personas que trabajan en la agricultura se desempeñan en el sector informal, solamente el 20,8 por ciento de los asalariados están cubiertos por convenios colectivos, porcentaje éste que no supera el 2,7 por ciento de todos los trabajadores.

En Asia, muchos trabajadores del sector informal laboran en el tramo más bajo de la cadena de producción.

En América Latina, el empleo en el sector informal es un fenómeno principalmente urbano. Éste supera el 70 por ciento del empleo total en los sectores no agrícolas en el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, India, Lesotho, Madagascar, Malí, Paraguay, Perú, Filipinas, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia.

Fuente: OIT: *Statistical update on employment in the informal economy* (Ginebra, junio de 2012).

²¹ *Trade union density and collective bargaining coverage*, OIT, datos del Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (DIALOGUE), <http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/dialogue-data/lang--en/index.htm> [consultado el 7 de noviembre de 2012].

²² http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/notas_oit_negociacion_colectiva.pdf [consultado el 6 de noviembre de 2012].

El impacto de la crisis mundial

86. Los países que adoptan medidas de austeridad de gran envergadura también han introducido reformas encaminadas a facilitar los ajustes salariales y garantizar que en las negociaciones salariales se atienda a las diferencias regionales y empresariales en términos de productividad (Portugal, por ejemplo) ²³. En algunos países, las reformas se adoptaron para permitir que los convenios empresariales se aparten de los acuerdos de mayor rango e incluso de la normativa legal — por ejemplo, en Grecia (ley núm. 3899, de 2010) y en España (Real Decreto-ley núm. 7/2011, de 10 de junio de 2011, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Negociación Colectiva). Otros países enmendaron las disposiciones de extensión, como Eslovaquia (ley núm. 557, de 2010 que modificó la Ley refundida núm. 2, de 1991, sobre Negociación Colectiva, diciembre de 2010) e Italia (Accordo interconfederale fra Confindustria e CGIL, CISL e UIL, de 28 de junio de 2011). Algunos gobiernos resolvieron reconsiderar los criterios de representatividad de los interlocutores sociales y unos cuantos elevaron los umbrales correspondientes en los procedimientos de reconocimiento, como los de Eslovaquia, España, Grecia, Hungría, Italia, Portugal y Rumania (sección 2.3).

87. Estas medidas contrastan con la experiencia reciente de varios países dotados de mecanismos de negociación colectiva bien desarrollados, que han permitido tanto a los trabajadores como a la dirección hallar soluciones ventajosas para ambas partes y han contribuido a facilitar los ajustes y mitigar los efectos que la crisis tiene en los trabajadores y las empresas. En estos casos, los interlocutores sociales negociaron conjuntos de medidas que paliaban la incertidumbre económica, atendían los intereses de los empleadores — reducir costos — y de los trabajadores — evitar despidos y proteger los ingresos —, y atenuaban la incidencia de la crisis en las desigualdades laborales ²⁴.

88. La seguridad del empleo era la máxima prioridad de los programas de negociación cuando se solían hacer concesiones en términos salariales (como la aplicación de unos aumentos salariales flexibles o graduales, o la moderación, la congelación o el recorte de salarios) y de tiempo de trabajo (empleos de corta duración, mayor uso de medidas para flexibilizar el horario de trabajo y/o despidos voluntarios o temporales). Algunos de los acuerdos más innovadores también preconizaban el aprovechamiento de los períodos de inactividad de los trabajadores para reforzar sus competencias profesionales ²⁵. En algunos países, como la Argentina y Austria, la negociación colectiva fue importante para atenuar los efectos de la crisis en el empleo, así como para proteger los salarios reales y el poder adquisitivo, elementos que, a su vez, permitieron sostener el consumo privado y contribuyeron a limitar la contracción del producto interno bruto (PIB) ²⁶.

89. Los procesos tripartitos de ámbito nacional resultaron ser fundamentales para promover estas iniciativas. Algunos acuerdos preveían cláusulas de contingencia para las empresas que tropezasen con dificultades económicas concretas, a las que se permitía

²³ E. Allard y L. Everaert: *Lifting euro area growth: Priorities for structural reforms and governance*, Fondo Monetario Internacional, Nota para la discusión del personal núm. 19 (Washington, D.C., 2010); K. Holm-Hadulla et al.: *Public wages in the euro area: Towards securing stability and competitiveness*, Serie de documentos oficiosos del BCE 112 (Frankfurt am Main, Banco Central Europeo, 2010).

²⁴ D. Vaughan-Whitehead: *Work inequalities in the crisis: Evidence from Europe* (Cheltenham/Ginebra, Edward Elgar/OIT, 2012).

²⁵ V. Glassner y M. Keune: *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, documento de trabajo núm. 10 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2010); K. Papadakis: *Restructuring enterprises through social dialogue: Socially responsible practices in times of crisis*, documento de trabajo núm. 19 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2010).

²⁶ C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, documento de trabajo núm. 23 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2011).

invocar cláusulas de excepción (como las previstas en los convenios colectivos en Sudáfrica) y cláusulas de apertura/seguridad (como en la Alemania, Argentina y Austria)²⁷. Varios acuerdos también incluían disposiciones para garantizar la recuperación del nivel salarial en cuanto mejorara la perspectiva económica²⁸.

90. Resulta esencial determinar si la negociación colectiva se utilizará para distribuir las ganancias de productividad cuando se vuelva por la senda de la recuperación, o bien para seguir moderando los salarios. Se teme cada vez más que el descenso de las tasas de sindicación y la erosión de la negociación colectiva causen estancamiento salarial, una desigualdad creciente de los ingresos y la disminución del componente salarial en el PIB en muchos países²⁹. Es capital fortalecer la negociación colectiva en aras de una recuperación equitativa, pero será preciso que los gobiernos ayuden a promover y reforzar la función de la negociación colectiva en la formación de los salarios y en el robustecimiento de los vínculos entre salarios y crecimiento de la productividad (sección 2.6).

Modalidades de empleo atípicas

91. Las modalidades de empleo atípicas plantean un problema adicional en las relaciones laborales³⁰. Corresponden a relaciones de empleo en que los trabajadores no son empleados directamente por la empresa usuaria, sino por un subcontratista o una agencia de trabajo temporal, o bien a relaciones de empleo en que los trabajadores son empleados directamente, aunque con diversos tipos de contratos de corta duración, a tiempo parcial o de trabajo a domicilio³¹.

92. Los trabajadores empleados en modalidades de empleo atípicas suelen ver limitada su capacidad de sindicación, participación en negociaciones colectivas y acceso a instituciones y procesos de diálogo social. En las relaciones de trabajo indirectas o «triangulares» puede suceder que los trabajadores contratados, por ejemplo, mediante agencias de empleo, queden excluidos de las unidades de negociación³².

93. La cuota de trabajadores ocupados en modalidades de empleo atípicas está en aumento constante en muchos países³³. Por ejemplo, en los últimos decenios el número de trabajadores a tiempo parcial se incrementó considerablemente en las economías industrializadas. En los 27 Estados miembros de la UE, la proporción de trabajadores que declaran tener principalmente un empleo a tiempo parcial ascendió del 16,2 por

²⁷ R. Grawitzky: *Collective bargaining in times of crisis: A case study of South Africa*, documento de trabajo núm. 32 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2011); C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, documento de trabajo núm. 23 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2011).

²⁸ W. Roche et al.: *Human resources in the recession: Managing and representing people at work in Ireland* (Dublín, Labour Relations Commissions Chartered Institute of Personnel and Development, 2011).

²⁹ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013: «Los salarios y el crecimiento equitativo»* (Ginebra, 2013); S. Tilford: *Economic recovery requires a better deal for labour* (Londres, Centre for European Reform, 2012).

³⁰ Las formas de empleo «no convencionales» difieren de las modalidades «convencionales» de empleo permanente y a tiempo completo con un empleador único y claramente determinado, si bien se reconoce que estas últimas han dejado de ser «convencionales» en muchos países. El empleo «no convencional» también se denomina empleo «atípico», «no regular» o «contingente», en función del contexto nacional.

³¹ OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, ILC.101/VI.

³² OIT: *Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario*, Documento informativo del Simposio de los trabajadores sobre políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario, Ginebra, 4 a 7 de octubre de 2011.

³³ OCDE: StatExtracts: *Employment by permanency of the job*, <http://stats.oecd.org/> [consultada el 11 de diciembre de 2012].

ciento en 2001 al 19,5 por ciento en 2011. En el Japón, el porcentaje de trabajadores con empleos atípicos (a tiempo parcial, cedidos por agencias de trabajo temporal, con contratos de duración determinada o a corto plazo) aumentó del 23,6 por ciento en 1998 al 34 por ciento en 2008³⁴. Si bien, en algunos casos, las modalidades de empleo atípicas pueden generar más oportunidades y favorecer una flexibilidad mutuamente acordada, también han acentuado la inseguridad y la vulnerabilidad de muchos de los trabajadores, que son cada vez más numerosos en entablar ese tipo de relación por necesidad, y no por elección³⁵.

94. La proliferación de las modalidades de empleo atípicas, cuando no están reguladas adecuadamente por la legislación nacional, plantea dudas en relación con el ejercicio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Los trabajadores jóvenes y las trabajadoras se ven particularmente afectados por esa situación³⁶.

95. En algunos países, la negociación colectiva se ha utilizado con miras a obtener para los trabajadores con empleos atípicos los resultados deseados. Las negociaciones han permitido lograr la paridad en el empleo, exigiendo la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, con independencia del tipo de contrato suscrito (como en Alemania y en Francia); facilitando la transición hacia la obtención de un empleo (como en Alemania, Francia, India, Japón y Sudáfrica); o impidiendo mayor segmentación, por ejemplo mediante la negociación de períodos máximos de contratación para los trabajadores temporales (como en Bélgica, Francia, Sudáfrica y Suecia) o la fijación de un número máximo de trabajadores contratables con un empleo temporal (Estados Unidos).

96. La negociación colectiva también ha desembocado en acuerdos encaminados a atender las necesidades propias de los trabajadores que ejercen modalidades de empleo atípicas, por ejemplo brindándoles oportunidades de desarrollo de las competencias laborales (como en Indonesia, Italia, Japón y Sudáfrica) y la igualdad de acceso a ese tipo de oportunidades³⁷.

97. Los mecanismos de negociación con múltiples empleadores, que hacen extensivas las cláusulas de los convenios colectivos a todos los trabajadores de un mismo sector, parecen ser particularmente eficaces para proteger a quienes ejercen empleos atípicos y facilitar la paridad en el empleo (como se ha visto en Alemania, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos y Sudáfrica). En Sudáfrica, los mecanismos de negociación con varios empleadores permiten reglamentar las condiciones laborales de todos los trabajadores³⁸. Estos dispositivos tienen por objeto establecer condiciones equitativas y dar cobertura a las diversas categorías de trabajadores con empleos atípicos. También han demostrado

³⁴ K. Hamaguchi y N. Ogino: *Non-regular work: Trends, labour law policy, and industrial relations development: The case of Japan*, documento de trabajo núm. 29 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2011), pág. 2.

³⁵ OIT: *Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario*, Documento informativo del Simposio de los trabajadores sobre políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario, Ginebra, 4 a 7 de octubre de 2011.

³⁶ OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, ILC.101/VI.

³⁷ M. Ebisui: *Non-standard workers: Good practices of social dialogue and collective bargaining*, documento de trabajo núm. 36 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2012).

³⁸ Atendiendo a los criterios de representatividad, los convenios alcanzados por los consejos de negociación en Sudáfrica pueden hacerse extensivos a todos los empleados de un sector, incluido el sector informal. Actualmente, varios consejos de negociación exigen el registro de los servicios de empleo temporal en el consejo de negociación (y la aplicación del convenio colectivo).

ser importantes en la negociación de las condiciones laborales de los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal (recuadro 2.7).

Recuadro 2.7
Negociaciones con agencias de empleo temporal

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores negocian cada vez más a menudo las condiciones de los trabajadores cedidos por agencias.

Se han firmado convenios colectivos nacionales entre organizaciones de trabajadores y representantes de agencias en países como Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza.

La Confederación Europea de Agencias de Empleo Privadas y UNI-Europa participan en un diálogo social sectorial europeo desde 2000, en el marco del Tratado de la UE, y han organizado mesas redondas nacionales para promover el diálogo social sobre las agencias de trabajo temporal en países como Bulgaria, Hungría, Polonia y Turquía.

Diversidades regionales

98. La evolución de la negociación colectiva pone de manifiesto la existencia de una diversidad regional amplia. En África, a pesar de algunos avances legislativos, el potencial de negociación colectiva sigue siendo, por lo general, débil. Se han establecido instituciones tripartitas en algunos países, como Ghana y Senegal, que contribuyen a la instauración de condiciones mínimas y a revitalizar la negociación colectiva.

99. En algunos países africanos de expresión francesa se ha advertido un cambio leve: la reglamentación colectiva de las relaciones laborales y las condiciones de empleo tiende a volverse más intersectorial que interprofesional. En Burkina Faso, por ejemplo, los acuerdos colectivos de los sectores del transporte y los servicios financieros se transpusieron a los convenios colectivos de 2011. En Níger, se sellaron convenios colectivos en los sectores de la banca, el transporte y la hostelería.

100. En la República Unida de Tanzania, la negociación colectiva está centralizada en el sector público, pero se realiza sobre todo en las empresas del sector privado. En Nigeria, las asociaciones de empleadores y uno o varios sindicatos negocian acuerdos para sectores enteros, que después se complementan o modifican con la incorporación de elementos negociados a escala empresarial. En Sudáfrica, se practica la negociación colectiva sectorial por conducto de consejos o de foros de negociación no reglamentados. Esta estructura de ámbito sectorial, preponderante en algunos sectores de producción, coexiste con una fuerte tradición de negociación a escala empresarial en otros sectores, como el del comercio minorista³⁹.

101. En Asia y el Pacífico, los marcos institucionales de las relaciones laborales se hallan en etapas muy diferentes de desarrollo. En un extremo del espectro se encuentran los países donde las relaciones laborales están bien desarrollados, como Australia, Japón, Nueva Zelanda y Singapur. En el otro, se encuentran países como Camboya, China, Mongolia, Nepal y Viet Nam, cuyos marcos jurídicos de negociación colectiva han evolucionado considerablemente y la práctica de la negociación colectiva progresa.

³⁹ D. Bundlender: *Industrial relations and collective bargaining: Trends and developments in South Africa*, documento de trabajo núm. 2 (Ginebra, OIT, 2009); S. Hayter et al.: *The role of collective bargaining in the global economy* (Ginebra, OIT, 2011).

102. En la mayoría de los países de la región, predomina la negociación a escala empresarial. Algunas excepciones notables son los acuerdos sectoriales suscritos en la industria del vestido y el textil de Camboya, en los sectores sanitario, de la banca y los metales de la República de Corea, y en el sector de las plantaciones de Sri Lanka ⁴⁰. En el Japón, las organizaciones de trabajadores revitalizan el mecanismo del *Shunto*, consistente en la coordinación de acuerdos salariales, para atenuar la disparidad salarial entre los trabajadores contratados por grandes empresas y por pequeñas y medianas empresas (PYME), así como entre los trabajadores con empleo regulares y los trabajadores que ejercen modalidades de empleo atípicas.

103. China ha experimentado numerosos cambios en los diez últimos años. El Gobierno y los interlocutores sociales trataron de promover la negociación colectiva como objetivo de una política socioeconómica más amplia destinada a estimular el consumo interno, y, por tanto, los ingresos de los trabajadores, además de asegurar unas relaciones laborales armoniosas. La calidad del proceso y de los acuerdos parece mejorar ⁴¹. También ha aumentado de forma constante el número de negociaciones regionales y sectoriales, lo cual evidencia una evolución respecto al modelo tradicional de las relaciones laborales exclusivamente basadas en la empresa.

104. También Europa ha registrado grandes cambios. En el decenio de 1990, muchos países de Europa central y oriental reforzaron los fundamentos legales de la negociación colectiva, que sin embargo cuesta aún poner en práctica. En algunos países de Europa occidental, la negociación colectiva está hoy mucho más descentralizada, tras pasar de la concertación de acuerdos nacionales o sectoriales entre múltiples empresas a negociaciones de ámbito empresarial, a raíz de las medidas de austeridad y las reformas estructurales adoptadas en países como España, Grecia, Irlanda y Rumania ⁴² (véase también sección 2.3).

105. En países con estructuras de negociación colectiva sólidas entre empleadores múltiples (como Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia), las negociaciones colectivas siguen realizándose fundamentalmente a escala sectorial. Las excepciones son Bélgica, donde la evolución general de los salarios y las condiciones de trabajo se fija mediante un acuerdo intersectorial, y Finlandia, donde un acuerdo tripartito histórico sobre los salarios y las condiciones de trabajo, firmado en 2011, marcó la vuelta a un sistema más centralizado. Estos acuerdos de rango superior suelen establecer los parámetros o los marcos de negociación para las negociaciones empresariales posteriores.

106. La negociación de ámbito empresarial sigue siendo la más frecuente en las Américas, sobre todo en América Central y la subregión andina. Ello se debe principalmente a los obstáculos legislativos que dificultan la negociación colectiva a escala sectorial. Las excepciones son la Argentina y el Uruguay, donde la negociación colectiva predomina claramente en el ámbito sectorial. En el Brasil, la negociación colectiva se realiza principalmente en el plano provincial o municipal, lo cual dificulta la

⁴⁰ F. Amerasinghe: *The current status and evolution of industrial relations in Sri Lanka* (documento de trabajo sobre Asia-Pacífico (Ginebra, 2009); Y. Yoon: *A comparative study on industrial relations and collective bargaining in East Asian countries*, documento de trabajo núm. 8 (Ginebra, OIT, 2009).

⁴¹ C. H. Lee: *Industrial relations and collective bargaining in China*, documento de trabajo núm. 7 (Ginebra, OIT, 2009).

⁴² M. Keune: *Cláusulas de excepción en materia salarial en los convenios colectivos sectoriales de siete países europeos*, Eurofound, 2010, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/87/es/1/EF1087ES.pdf> [consultada el 1.º de noviembre de 2012].

coordinación de los esfuerzos, cuyo impacto quizás atenúe ⁴³. En Colombia, el Gobierno tomó medidas en 2011 para reglamentar la práctica de los empleadores consistente en concluir acuerdos directamente con trabajadores no sindicados, a fin de impedir que dichos acuerdos se utilicen en perjuicio de las organizaciones de trabajadores ⁴⁴. En muchos países del Caribe, la negociación colectiva es obligatoria por ley y se realiza a nivel de la empresa, con la excepción de Barbados, donde también se lleva a cabo a escala intersectorial. En América del Norte, la mayor parte de las negociaciones colectivas siguen realizándose en el ámbito empresarial, aunque para algunos oficios se practica todavía la negociación con varios empleadores y en algunos sectores de servicios prima la negociación colectiva en el ámbito de la ciudad o la región.

Negociación colectiva en el sector público

107. En los Estados Unidos y Europa, el impacto de la crisis financiera, económica y fiscal ha debilitado la negociación colectiva en el sector público, que antes de la crisis se caracterizaba por su fortaleza y una tasa de sindicación respetable ⁴⁵. En los Estados Unidos, donde la mayoría de las negociaciones se efectúan a escala local, de los condados y de los estados, algunas jurisdicciones han modificado las prestaciones o las condiciones laborales sin negociación alguna. Por ejemplo, los estados de Wisconsin y Ohio adoptaron disposiciones legislativas para limitar el alcance de la negociación colectiva. En virtud de la denominada *Budget Repair Bill* (proyecto de ley de revisión del presupuesto), el estado de Wisconsin limitó el alcance de las negociaciones a los salarios, así como la duración de los contratos a un año, amén de prescribir la certificación anual de la representatividad de los sindicatos en las unidades de negociación ⁴⁶. Sin embargo, en septiembre de 2012, un tribunal federal de segunda instancia derogó partes fundamentales de dicha ley por inconstitucionalidad a nivel federal y del estado. El fallo del tribunal permitió restablecer los derechos de negociación colectiva de los empleados de ciudades, condados y distritos escolares, pero mantuvo las restricciones para los empleados del estado y la Universidad de Wisconsin ⁴⁷. El estado indicó que recurriría contra la decisión del tribunal y pidió que la ley siguiera vigente hasta tanto se pronunciase una sentencia judicial firme al respecto. En el caso de Ohio, las enmiendas introducidas en la legislación fueron derogadas por votación popular en noviembre de 2011.

108. En Europa, muchos países efectuaron importantes recortes en el empleo, los salarios y el gasto público. Las medidas fueron mucho más radicales en los países con una deuda pública elevada (como España, Grecia, Portugal y Rumania), pero también fueron sumamente estrictas en países como los Estados Bálticos, Hungría o el Reino Unido. Los recortes provocaron el rápido deterioro de los salarios y las condiciones de trabajo en el sector público, especialmente en la educación, la sanidad y la

⁴³ A. Cardoso y J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared* (documento de trabajo núm. 5 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2009).

⁴⁴ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización (Estudio General sobre los convenios fundamentales)*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

⁴⁵ OIT: *Dimensión sectorial de la labor de la OIT: Actualización de los aspectos sectoriales relativos a la crisis económica mundial: administración pública*, Consejo de Administración, 309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010, documento GB.309/STM/1/1.

⁴⁶ También conocida como «Ley 10 de 2011 de Wisconsin» (2011 Wisconsin Act 10): *Senate bill 11*, Estado de Wisconsin, Legislatura 2011-2012, enero de 2011, sesión especial, <http://legis.wisconsin.gov/2011/data/JR1SB-11.pdf> [consultada el 1.º de noviembre de 2012].

⁴⁷ M. Elk: «Wisconsin anti-union law struck down», en *Truth-out news*, 15 de septiembre de 2012, <http://truth-out.org/news/item/11558-wisconsin-anti-union-law-struck-down?tmpl=component&print=1> [consultada el 6 de noviembre de 2012].

administración pública. Surgió un nuevo fenómeno de bajas remuneraciones en el sector público. Los datos preliminares también evidencian los efectos negativos que, en el futuro, cabe esperar en la calidad de la administración pública en dichos ámbitos ⁴⁸.

109. Los recortes se impusieron a veces sin que apenas mediase diálogo social, como en Grecia ⁴⁹, y en ciertos países no se respetaron los acuerdos tripartitos iniciales. En España, el Gobierno incumplió un acuerdo en cuya virtud no recortaría los salarios en 2010, pues los redujo unilateralmente en un 5 por ciento. En cambio, en Irlanda, los interlocutores sociales llegaron a un acuerdo para la administración pública en 2010 (el Acuerdo de Croke Park, 2010-2014), en cuya virtud no se aplicarían más recortes salariales a los funcionarios públicos a cambio de mantenerse la paz laboral, reformarse el pago de primas, congelarse las contrataciones en los sectores de la sanidad y la educación, y aplicarse nuevas condiciones de trabajo y remuneración para los trabajadores que se incorporasen a la administración pública. Es importante destacar que la mayoría de las reducciones de gastos del sector público encaminadas a disminuir las remuneraciones se realizan mediante bajas incentivadas ⁵⁰.

110. Algunos países también han restringido los mecanismos de negociación colectiva existentes. En Letonia, la crisis debilitó la aplicación de las normas de negociación colectiva. En Croacia, los intentos de reducir el ámbito de los convenios colectivos generó una movilización sindical y, posteriormente, la retirada de los cambios propuestos. En Rumania, una nueva ley sobre diálogo social suprimió la figura del convenio colectivo a nivel nacional y la prórroga automática de los convenios colectivos a nivel sectorial, limitando así el alcance de la negociación colectiva. Dicha ley también endureció los requisitos de representatividad, lo cual dificulta la acción sindical.

111. Algunas disminuciones de salarios, prestaciones o del alcance de la negociación se realizaron en cumplimiento de conjuntos de medidas de austeridad más amplios y negociados con el Banco Central Europeo (BCE), la Comisión Europea (CE) y el FMI. Estas medidas también incluyeron cambios en la edad de la jubilación y los derechos en materia de pensiones. En algunos casos, estas medidas se adoptaron pese a huelgas y otras manifestaciones de oposición pública. En algunos países, esta oposición de los ciudadanos y de los sindicatos llegó incluso a provocar cambios de gobierno.

112. En otras regiones del mundo, varios países han reforzado los mecanismos de consulta y negociación. Desde 2006, Brasil, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia y Gabón han ratificado el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151). Desde 2008, Botswana, Mozambique, Sudáfrica, Turquía y Uruguay adoptan medidas a fin de establecer estructuras de negociación colectiva para los empleados públicos. Costa Rica, la República de Corea y la República Dominicana han instaurado otros mecanismos de consulta. Los programas de trabajo decente por país para Benin, Bosnia y Herzegovina, Lesotho, Madagascar y Namibia incluyen la ratificación del Convenio núm. 151 como una prioridad, y los de Camboya, Mozambique, República Democrática Popular Lao, República de Moldova y Ucrania respaldan la negociación colectiva en la administración pública. El Plan de Trabajo y

⁴⁸ D. Vaughan-Whitehead (ed.): *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe* (Cheltenham/Ginebra, Edward Elgar/OIT, de próxima publicación).

⁴⁹ OIT: *Informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 316.ª reunión, noviembre de 2012, documento GB.316/INS/9/1, párrafos 784 a 1003.

⁵⁰ A. Regan: *The impact of the eurozone crisis on Irish social partnership: A political economic analysis*, documento presentado en el taller organizado por la UE, la OIT y el CIF sobre Gobernanza de las reformas políticas en Europa: actores e instituciones de diálogo social en tiempos de desaceleración económica y austeridad, Ginebra, 28 y 29 de mayo de 2012.

Empleo de Filipinas para 2011-2016 y la resolución de 2011 de los Ministros de Trabajo de la SADC también incluyen como prioridad la prestación de apoyo a la negociación colectiva. En mayo de 2012, Colombia promulgó un decreto por el que se establecieron negociaciones en el sector público.

Pequeñas y medianas empresas

113. Las pequeñas y medianas empresas (PYME) son las que más empleos generan en todo el mundo, o sea, el 67 por ciento del total de puestos de trabajo permanentes. También hay datos fehacientes de que las PYME generan el mayor número de empleos a escala mundial (86 por ciento) y registran las tasas más altas de crecimiento del empleo, aunque también las de mayor destrucción de empleo. Las pequeñas empresas constituyen la mayor fuente de empleo en los países de ingresos bajos y medios ⁵¹.

114. Sin embargo, el diálogo social formal es poco común en las PYME, donde los índices de afiliación sindical y la representación colectiva son muy bajos ⁵². Algunos analistas sostienen que ello se debe a la cercanía entre los empleadores y los trabajadores, que podría desalentar los procesos formales de diálogo social. Muchas PYME son de propiedad familiar y no tienen tradición de representación de los trabajadores. En los países donde la mayoría de las PYME operan en la economía informal, la situación es aún menos favorable para la negociación colectiva.

La ampliación del ámbito de aplicación de los convenios colectivos

115. El ámbito de la negociación colectiva se ha extendido en muchas partes del mundo. Además de los salarios, otros temas que aparecen con frecuencia en la agenda de negociación son la organización del trabajo, la formación profesional, la conciliación del trabajo y la vida familiar, el desarrollo de las competencias y los resultados de las empresas.

116. Esta expansión ha permitido a los interlocutores sociales consensuar soluciones y negociar acuerdos de integración que combinan las necesidades de las empresas en términos de mayor flexibilidad con los intereses de los trabajadores en términos de ingresos y seguridad del empleo, lo cual propicia la conciliación entre el trabajo y la vida familiar ⁵³. Por ejemplo, en países con estructuras de negociación colectiva bien desarrolladas y altos niveles de cobertura, las negociaciones ya no se centran tanto en la duración de la semana laboral como en la ordenación flexible del tiempo de trabajo. De esa forma, es posible establecer un marco amplio a nivel sectorial, y concretar sus detalles a escala empresarial. Los acuerdos innovadores son aquellos en que se logra equilibrar los intereses de la empresa con los de los trabajadores ⁵⁴.

117. En relación con el control de la utilización del tiempo, cabe señalar que la agenda de negociación se ha ampliado de suerte que incluye cuestiones como la licencia de

⁵¹ A. Ayyagari *et al.*: *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation, and growth* (Washington, D.C., World Bank Policy Research Working Paper 5631, 2011); Banco Mundial, *World Development Report 2013: Jobs* (Washington, D.C., 2012).

⁵² *SMEs in the crisis: Employment, industrial relations and local partnership*, Eurofound, 2011, www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1010039s/tn1010039s.pdf [consultada el 1.º de noviembre de 2012].

⁵³ S. Hayter *et al.*: «Collective bargaining for the 21st century», in *Journal of Industrial Relations* (2011, vol. 53, núm. 2, abril), págs. 225-247.

⁵⁴ S. Lee y D. McCann: «Negotiating working time in fragmented labour markets: Realizing the promise of 'regulated flexibility'», en S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy* (Ginebra, OIT, 2011), págs. 55 y 56.

maternidad remunerada y políticas de promoción de la igualdad de género. En algunos países, como Australia y Nueva Zelandia, los esfuerzos por integrar en la agenda las cuestiones de género han impulsado considerablemente las tasas de afiliación sindical de las mujeres ⁵⁵.

118. Pese a ello, las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en la mayoría de las estructuras de negociación y aún se presta poca atención a las cuestiones relativas al género ⁵⁶. Aunque algunos países, como Finlandia, han empezado a evaluar el impacto que en materia de género tienen los convenios colectivos, siguen escaseando los datos sobre la igualdad de género en la negociación colectiva. En un estudio que la OIT publicará próximamente y en el que se examina cómo las cuestiones de género se incorporan a 210 convenios colectivos de América Central y la República Dominicana, se concluye que la mayoría de las medidas previstas en esos convenios para promover la igualdad de género (84 por ciento) son innovadoras e incluso cumplen con creces los requisitos legales. Algunos países han utilizado la negociación colectiva para reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres, y lograr aumentos de la remuneración en ramas de actividad predominantemente femeninas, como el comercio al por menor, la hostelería y la restauración, y las empresas de limpieza (Suecia, por ejemplo), así como a nivel de las empresas. Los acuerdos concertados por los interlocutores sociales sobre salarios mínimos pueden ser importantes para lograr la igualdad de remuneración en el caso de los empleos mal retribuidos donde predomina la presencia de mujeres. Estas negociaciones suelen entablarse por ley, como sucede en Australia, China y Francia.

119. Tampoco es frecuente la negociación colectiva sobre el empleo de los jóvenes, que se practica esencialmente en Europa. Un examen reciente de la situación (tanto de la negociación colectiva a escala de una empresa como en varias) reveló la existencia de algunos acuerdos sobre políticas y medidas destinadas a fomentar la contratación de trabajadores jóvenes, como las pasantías y los contratos de aprendizaje (por ejemplo en Alemania y Francia); la estabilización del empleo de los trabajadores desfavorecidos, incluidos los jóvenes (Alemania, Italia y Polonia); mejoras en las condiciones de empleo de los trabajadores jóvenes, como la eliminación de las tarifas salariales o de los salarios inferiores al mínimo para esa categoría de trabajadores, y un aumento del salario y las prestaciones (Australia, Canadá y Dinamarca), y la formación (Suecia) ⁵⁷.

120. Son cada vez más los convenios colectivos de Europa que integran cláusulas de desarrollo de competencias (recuadro 2.8) ⁵⁸. Asimismo, se han establecido entre la dirección y los trabajadores unas alianzas innovadoras que pueden transformar unas relaciones laborales de enfrentamiento en esfuerzos constructivos para tratar cuestiones tales como la calidad, los objetivos de producción y la distribución de las ganancias de productividad ⁵⁹.

⁵⁵ J. Parker et al.: *Comparative study on social dialogue and gender equality in New Zealand, Australia and Fiji*, documento de trabajo núm. 22 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2011).

⁵⁶ L. Briskin y A. Muller: *Promoting gender equality through social dialogue: Global trends and persistent obstacles*, documento de trabajo núm. 34 (Ginebra, OIT, 2012).

⁵⁷ OIT: *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

⁵⁸ J. Heyes y H. Rainbird: «Bargaining for training: Converging or diverging interests?», en S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy* (Ginebra, OIT, 2011), págs. 55 y 56.

⁵⁹ R. McKersie et al.: *Negotiating in partnership: A case study of the 2005 national negotiations at Kaiser Permanente* (Cambridge, MA, MIT Sloan School of Management, 2006).

121. Los estudios indican que los cambios de la organización del trabajo negociados con los representantes de los trabajadores pueden ayudar a mejorar los resultados de la empresa ⁶⁰.

Recuadro 2.8

Un diálogo social orientado al desarrollo de competencias

La clave para que las políticas y los sistemas de desarrollo de competencias funcionen eficazmente consiste en conectar la educación y la formación con el mundo del trabajo, tendiendo puentes para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, aumentar la productividad y competitividad de las empresas, y ampliar el potencial integrador del crecimiento económico. El diálogo social puede ayudar a tender esos puentes.

En Alemania, todos los interlocutores tienen acceso a la educación y la formación profesional en el ámbito de la empresa, que son objeto de diálogo social. En Alemania, se aplica el sistema dual (en que se compagina la formación académica con el aprendizaje en el lugar de trabajo), que presupone una participación amplia de las empresas, las organizaciones de trabajadores, los ministerios y las entidades gubernamentales competentes, amén de garantizar un diálogo social orientado al desarrollo de competencias.

En Australia existen unos mecanismos de consulta sobre las necesidades experimentadas en términos de competencias sectoriales. Éstos contribuyen a definir las necesidades y a evaluar el sistema de competencias, además de proporcionar certificación y acreditación. En el ámbito estatal o territorial, las juntas asesoras laborales trabajan con las autoridades encargadas de la formación para supervisar la reglamentación, las políticas, la ejecución y la financiación relativas a la formación, y reciben el apoyo de las juntas asesoras de formación, integradas por representantes de empresas y trabajadores. Los consejos empresariales para el desarrollo de las competencias elaboran programas de formación a partir de las necesidades de competencias y los resultados profesionales en 11 sectores de actividad.

En Costa Rica, el diálogo social destinado a fomentar el aprendizaje en el lugar de trabajo mediante convenios colectivos en el ámbito empresarial ha demostrado que el desarrollo de competencias puede estimular la productividad e integrarse en un conjunto global de prestaciones que permita incrementar los ingresos potenciales de los trabajadores.

El éxito del sistema de calificación profesional de los trabajadores de Singapur se debe a la existencia de un sistema de consultas tripartitas bien coordinado y encauzado mediante el diálogo social en los consejos laborales, de formación y desarrollo de las competencias.

2.2.2. Cooperación en el lugar de trabajo

122. Las prácticas y las instituciones de cooperación entre empleadores y trabajadores en el lugar de trabajo propician el intercambio de información, las consultas e incluso la toma de decisiones conjunta ⁶¹. El objetivo es crear unas relaciones laborales y de empleo estables, amén de unos lugares de trabajo productivos a través del diálogo y la colaboración, si bien las modalidades de esta cooperación difieren mucho según las empresas y los países, además de evolucionar con el tiempo. Los temas tratados son también muy diversos. En algunos países, esta cooperación es voluntaria, mientras que

⁶⁰ F. Fakhfakh *et al.*: «Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?», en S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy* (Ginebra, OIT, 2011), págs. 107 a 135.

⁶¹ G. Arrigo y G. Casale: *Una visión comparativa de los términos y conceptos de la participación de los trabajadores* (Ginebra, OIT, 2010).

en otros la impone la ley o la promueve el gobierno mediante políticas laborales que pueden otorgar incentivos o fomentar las buenas prácticas.

123. De conformidad con las normas pertinentes de la OIT, las modalidades de cooperación en el lugar de trabajo deben complementarse con la negociación colectiva, aunque manteniéndose claramente la distinción entre negociación colectiva, por una parte, y la cooperación y consulta, por otra ⁶². En el lugar de trabajo, la cooperación no debería socavar los mecanismos y prácticas existentes de negociación colectiva ni debilitar la posición de los sindicatos de trabajadores.

124. Un diálogo y una cooperación armoniosos en el lugar de trabajo facilitan la consulta con los trabajadores y sus representantes, lo cual puede ayudar en gran medida a resolver problemas laborales y cuestiones de producción, a evitar que surjan conflictos y a cumplir decisiones ⁶³.

125. El diálogo y la cooperación han resultado particularmente importantes a la hora de reestructurar empresas durante la crisis financiera mundial. Algunas de éstas se han dotado de mecanismos formales de negociación entre la dirección y los trabajadores para anticipar y gestionar reestructuraciones mediante la cooperación en algunas plantas, y, en algunos casos, para el conjunto de las operaciones de las empresas multinacionales en el marco del AET ⁶⁴. Sin embargo, aun existiendo marcos legalmente establecidos para las consultas previas o simultáneas al proceso de reestructuración, existe un gran contraste entre lo preceptuado por estos marcos y la realidad ⁶⁵.

126. La cooperación en el lugar de trabajo es un principio esencial de la seguridad y salud en el trabajo (SST). Según el Estudio General relativo a la seguridad y salud en el trabajo realizado por la OIT en 2009, la mayoría de los Estados Miembros de la OIT se han dotado de estructuras vinculadas a la SST para la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes. Sobre todo en épocas de desaceleración económica y en los países cuyos servicios de inspección del trabajo presentan carencias en materia de SST, los interlocutores sociales son esenciales para hallar mecanismos apropiados de consulta y cooperación y, en última instancia, para preservar la protección de los trabajadores.

127. Esta cooperación es especialmente importante para los países con sistemas de SST poco desarrollados, que gastan mayor cuota de su PIB en gastos derivados de lesiones, accidentes y enfermedades laborales. Hay indicios de que la presencia de sindicatos y la existencia de diálogo social cuando se debaten cuestiones de SST entrañan una disminución del número de lesiones y accidentes laborales ⁶⁶. Las empresas con buenos antecedentes en materia de seguridad y salud tienen mejor productividad y

⁶² Artículo 1 de la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94); artículo 2 de la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), y artículo 15, 3) de la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129); OIT: *Dar un rostro humano a la globalización (Estudio General sobre los convenios fundamentales)*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

⁶³ M. Weiss: «*Re-inventing labour law?*» en G. Davidow y B. Langille (eds.): *The idea of labour law* (Oxford, Oxford University Press, 2011).

⁶⁴ K. Papadakis: *Restructuring enterprises through social dialogue: Socially responsible practices in times of crisis*, documento de trabajo núm. 19 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2010).

⁶⁵ A. Dornelas et al.: *Comparative overview analysis of the ways in which the restructuring phenomenon is dealt with worldwide* (Bruselas, Comisión Europea /OIT, 2011).

⁶⁶ Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo: *Worker representation and consultation on health and safety: An analysis of the findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging risks* (Luxemburgo, 2012).

competitividad⁶⁷. También pierden menos personal cualificado por causa de lesiones, accidentes y enfermedades laborales, y realizan ahorros en concepto de primas de seguro y gastos de indemnización.

Tendencias regionales en materia de cooperación

128. Al igual que ocurre con la negociación colectiva, los acuerdos regionales de cooperación en el lugar de trabajo son muy diversos. En el último decenio, Europa experimentó importantes avances institucionales. Éstos se han visto favorecidos por la Directiva adoptada por la UE en 2002 sobre la información y la consulta de los trabajadores (2002/14/CE), que tiene por objeto la institución de un marco general para el intercambio de información y la consulta destinado a garantizar la participación de los trabajadores en las decisiones que les afectan. En 2009, alrededor de una tercera parte de los lugares de trabajo de los Estados miembros de la UE y de los países candidatos a formar parte de ésta, con plantillas de diez o más trabajadores, tenían sindicatos u órganos análogos a los comités de empresa para fomentar el diálogo social en el lugar de trabajo: entre más del 55 por ciento en Dinamarca, Finlandia y Suecia, y menos del 20 por ciento en Grecia y Portugal⁶⁸. Algunos países garantizan una representación equilibrada de los trabajadores en términos de género (Alemania) o de generaciones (Bélgica y Luxemburgo en el caso de los trabajadores jóvenes)⁶⁹. Alrededor del 77 por ciento de los representantes de los trabajadores reciben información al menos una vez al año sobre la situación económica y de empleo de la empresa. La representación laboral suele ser mayor en los países donde la negociación colectiva prima a nivel nacional o sectorial, cuando recibe mayor respaldo legislativo, y en las grandes empresas⁷⁰. Las diferencias en los niveles de aplicación en el marco de la UE reflejan en gran medida los sistemas nacionales de relaciones laborales y el grado de importancia atribuido a la negociación colectiva⁷¹.

129. En Asia, la cooperación en el lugar de trabajo varía de un país a otro. En el Japón, los comités mixtos voluntarios de concertación, que desde antiguo forman parte del sistema de relaciones laborales, tienen por objeto crear entornos de trabajo que propicien un clima de confianza mutua y un rendimiento elevado. La República de Corea tiene una institución similar, aunque por imposición legal. En ambos países, esos comités suelen estar más presentes en las empresas donde los trabajadores están sindicados y en las grandes empresas⁷², aunque su prevalencia es mucho mayor en la República de Corea que en el Japón. En Indonesia y Filipinas, las políticas nacionales impulsan la cooperación en el lugar de trabajo.

⁶⁷ OIT: *Seguridad y salud en el trabajo: sinergia entre la seguridad y la productividad*, Consejo de Administración, 295.^a reunión, Ginebra, marzo de 2006, documento GB. 295/ESP/3.

⁶⁸ A. Bryson et al.: *Workplace employee representation in Europe: An analysis of the European company survey 2009* (Dublín, Eurofound, 2012).

⁶⁹ *Workplace representation*, Instituto Sindical Europeo, 2012, <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Belgium/Workplace-Representation> [página consultada el 10 de diciembre de 2012]; G. Arrigo y G. Casale: *Una visión comparativa de los términos y conceptos de la participación de los trabajadores* (Ginebra, OIT, 2010).

⁷⁰ A. Bryson et al.: *Workplace employee representation in Europe: An analysis of the European company survey 2009* (Dublín, Eurofound, 2012).

⁷¹ *Workplace representation*, Instituto Sindical Europeo, 2012, www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Workplace-Representation2 [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁷² Ministerio de Sanidad, Trabajo y Bienestar: *Survey on labour-management communications* (Tokyo, MHLW, 2009); K.S. Bae: «Industrial democracy through the Labor-Management Council in non-union firms in South Korea», en R. Traub-Merz y K. Ngok (eds.): *Industrial democracy in China: With additional studies on Germany, South-Korea and Viet Nam* (Beijing, China Social Sciences Press, 2012).

130. En China y Viet Nam, el sistema de congresos de representantes de los trabajadores era importante en el pasado, pero la liberalización del mercado ha inducido a cuestionar su representatividad y su formalismo. Con todo, el Gobierno chino procura extender este sistema más allá de las empresas estatales y mejorar su funcionamiento como pilar fundamental de las relaciones laborales en el lugar de trabajo ⁷³. En la India, los sucesivos gobiernos intentaron introducir sistemas para la participación de los trabajadores, aunque con escaso éxito, en gran parte a causa de la fragmentación sindical y de la renuencia de los directivos a compartir su poder de decisión ⁷⁴.

131. En la Argentina, la normativa otorga únicamente a las asociaciones de trabajadores reconocidas el derecho de ser informadas de ciertas actividades de la empresa relacionadas con su formación profesional y de todas las cuestiones necesarias para celebrar negociaciones colectivas adecuadas. En el Brasil existen las «comisiones de conciliación previa» (comissões de conciliação previa), que pueden constituirse voluntariamente en las empresas para resolver extrajudicialmente los conflictos individuales y los litigios entre empleadores y trabajadores ⁷⁵.

2.2.3. Prevención y solución de conflictos

132. Al ser los conflictos — individuales o colectivos — inevitables en las relaciones laborales y de empleo, es necesario contar con procedimientos destinados a prevenir, atender y resolver dichos conflictos para promover unas relaciones laborales pacíficas, sanas y productivas. Estos mecanismos, que incluyen la facilitación, la mediación, la conciliación y el arbitraje voluntario, también pueden tener un efecto positivo en la promoción de la negociación colectiva.

133. Las diferencias que se desprenden de la comparación de los conflictos laborales entre varios Estados Miembros evidencian la dificultad que supone realizar análisis comparativos históricos y geográficos de la incidencia o los resultados de dichos conflictos. Las diferencias más marcadas se observan principalmente respecto de los tipos de conflictos sobre los cuales se recaban datos, la periodicidad de estas recopilaciones, la manera de clasificar los distintos tipos de conflictos cuando se han recogido datos, y la ausencia total de datos sobre determinados países, años, o ambos conceptos a la vez ⁷⁶. Acto seguido, se intenta despejar algunas tendencias en función de los principales ejes considerados, aunque muchos datos no son del todo comparables entre sí.

Conflictos individuales

134. El número de conflictos individuales ha aumentado de forma generalizada en África (sobre todo en Sudáfrica y la República Unida de Tanzania), en las Américas (el

⁷³ Q.C. Do: *Employee participation in Viet Nam*, documento de trabajo núm. 42 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2012).

⁷⁴ R. Sen: *Employee participation in India*, documento de trabajo núm. 40 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2012).

⁷⁵ Baker & McKenzie: *The global employer: Focus on trade unions and works councils* (2012); G. Arrigo y G. Casale: *Una visión comparativa de los términos y conceptos de la participación de los trabajadores* (Ginebra, OIT, 2010).

⁷⁶ L. J. Perry y P. J. Wilson: *Trends in work stoppages: A global perspective*, documento de trabajo núm. 47 (Ginebra, OIT, 2004); G. Gall: «Quiescence continued? Recent strike activity in nine Western European economies», en *Economic and Industrial Democracy* (2012, publicado en línea, agosto), pág. 15; A. Chan: «Strikes in China's export industries in comparative perspective», en *The China Journal* (2001, núm. 65, enero.), pág. 30; T. Ackson: *Draft report of a study on preventing and resolving labour disputes in Tanzania*, series de documentos de trabajo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

Brasil y los Estados Unidos), en Asia y el Pacífico (China ⁷⁷, Filipinas, Japón, Indonesia y Malasia) y en Europa (España, Francia y Reino Unido). Ello obedece, entre otras causas, a la disminución de la tasa de sindicación, al deterioro del ambiente de trabajo, y al aumento del desempleo ⁷⁸. En el recuadro 2.9 se presentan algunos datos.

Recuadro 2.9 Conflictos individuales

En África, Sudáfrica ha notificado un aumento constante de este tipo de conflictos, evidenciado por el hecho de que el número de demandas interpuestas por despido indebido aumentó de 82 411 en 2002-2003 a 123 458 en 2011-2012, con un incremento cercano al 50 por ciento ¹. En los últimos años, la Comisión de Mediación y Arbitraje de la República Unida de Tanzania conoció un número extraordinario de conflictos individuales; el número de conflictos por ese concepto pasó de 1 977 en 2006-2007 a 12 075 en 2009-2010, aunque posteriormente disminuyó a 6 449 en 2011-2012 ².

En las Américas, los Estados Unidos registraron un claro aumento en el número de reclamaciones por discriminación ³, mientras que, en el Brasil, el número de conflictos individuales y colectivos sometidos a los tribunales del trabajo creció de manera significativa en el último decenio ⁴.

En la región de Asia-Pacífico, el Japón y Filipinas comunicaron que el número de conflictos individuales había aumentado rápidamente en los dos últimos decenios ⁵.

En Europa, en países como España, Francia y el Reino Unido se multiplicó el número de reclamaciones individuales, relacionadas en su mayoría con casos de terminación de la relación de trabajo ⁶.

¹ P. Benjamin y R. Hulme: *Assessing South Africa's Commission for Conciliation, Mediation and Arbitration (CCMA)*, documento de trabajo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

² T. Ackson: *Draft report of a study on preventing and resolving labour disputes in Tanzania*, documento de trabajo (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

³ P. Salvatore, R. Meisburg, D. Ornstein e Y. Tarasewicz: *International trends in employment dispute resolution: Counsel's perspectives*, Informe de la conferencia sobre el mundo del trabajo, Proskauer, organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad de St. John y el Fitzwilliam College, Universidad de Cambridge, 21 de julio de 2011, págs. 36-37.

⁴ Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do Tribunal Superior do Trabalho: *Dados Demonstrativos. Justiça do Trabalho*, 2011, <http://www.tst.jus.br/documents/10157/190d5bbd-d905-4fc2-81f6-1e92aa89e11e> [página consultada el 10 de diciembre de 2012]; F. O. de Lavor: «Formas alternativas de solução dos conflitos individuais e coletivos de trabalho», en *Revista Symposium* (2000, Ano 4, No. 1, Jan.-June), págs. 78-86.

⁵ H. Nakakubo: «Feature articles: Labor dispute resolution system», en *Japan Labor Review* (2006, vol. 3, núm. 1, Winter), pág. 2; B.E.R. Bitonio: *Industrial relations and collective bargaining in the Philippines*, documento de trabajo núm. 41 (Ginebra, OIT, 2012).

⁶ Proskauer: *International trends in employment dispute resolution: Counsel's perspectives*, Informe de la Conferencia sobre el mundo del trabajo organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad de St. John y el Fitzwilliam College, Universidad de Cambridge, 21 de julio, págs. 36-37, www.proskauer.com/worlds-of-work-employment-dispute-resolution-systems-across-the-globe-07-21-2011/ [página consultada el 17 de diciembre de 2012].

Conflictos colectivos

135. Las acciones de reivindicación realizadas en fechas recientes obedecieron a varios motivos, de los cuales, los más citados, son la rápida transición económica (por ejemplo, en Viet Nam) ⁷⁹, los altos niveles de desigualdad (Sudáfrica) ⁸⁰ y la fuerte desaceleración

⁷⁷ F. Cai y M. Wang: *Labour market changes, labour disputes and social cohesion in China*, documento de trabajo núm. 307 (París, OCDE, 2012), <http://www.oecd.org/china/Working%20Paper%20307.pdf> [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁷⁸ S. Jefferys: «Collective and individual conflicts in five European countries», en *Employee Relations* (2011, vol. 33, núm. 6), págs. 670 a 687.

⁷⁹ A. Chan: «Strikes in China's export industries in comparative perspective», en *The China Journal* (2001, núm. 65, enero), pág. 30.

económica (Grecia)⁸¹. Los factores cíclicos, como las rondas de negociación colectiva, también pueden incidir en el número de huelgas realizadas en años determinados, aunque ello tampoco parece explicar su aumento en muchos países⁸².

136. La falta de reconocimiento legal del derecho de huelga (en China y en el sector público en Kuwait)⁸³ o las restricciones legales en cuanto al momento en que cabe autorizar el inicio de una huelga (Australia y Viet Nam)⁸⁴ no han frenado el aumento del número de huelgas en esos países.

137. El número medio de días perdidos por huelgas es mucho menor hoy en día que hace tres decenios⁸⁵, pero se ha observado un incremento notable del número de conflictos colectivos (recuadro 2.10).

Recuadro 2.10 Conflictos colectivos

El número de conflictos ha aumentado en países como Camboya, Sudáfrica y Viet Nam, así como en algunos países europeos que están aplicando programas de austeridad. Las causas de la acción reivindicativa son complejas y varían entre las regiones, los Estados y los sectores, de modo que resulta difícil definir las razones que subyacen a este fenómeno.

En África, Marruecos informó de que, en 2011, las huelgas costaron 300 000 días de trabajo, tres veces más que el año anterior¹. En Sudáfrica, la cifra para 2010 se situó en 20,6 millones, lo cual supuso un incremento considerable con respecto al promedio anual de 3,3 millones registrado entre 2004 y 2009, aunque en 2011 esa cifra disminuyó a 2,8 millones².

Con respecto a las Américas, en el Brasil el número de huelgas aumentó a 411 en 2008, frente a un promedio anual de 312 en los seis años anteriores, mientras que en Chile, la tasa anual de huelgas aumentó un 50 por ciento, pasando de 108 en 1999 a 159 en 2008³.

En los Estados árabes, Jordania y Kuwait registraron un número sin precedentes de protestas y paros laborales en 2011⁴.

En la región de Asia y el Pacífico, el número de días de trabajo perdidos por huelga aumentó un 83 por ciento en Australia desde el año finalizado en junio de 2011

⁸⁰ G. Hartford: *The mining industry strike wage: what are the causes and what are the solutions?*, 2012 <http://groundup.org.za/content/mining-industry-strike-wave-what-are-causes-and-what-are-solutions> [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁸¹ Confederación Sindical Internacional: *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales: Siria 2012*, 2012, <http://survey.ituc-csi.org/Syria.html#tabs-4> [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁸² Véase, por ejemplo, el caso de Australia, donde la negociación colectiva no está centralizada sino que tiene lugar en las distintas empresas en momentos diferentes.

⁸³ A. Chan: «Strikes in China's export industries in comparative perspective», en *The China Journal* (2001, núm. 65, enero), pág. 30; Confederación Sindical Internacional: *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales: Kuwait 2012*, 2012, <http://survey.ituc-csi.org/Kuwait.html#tabs-4> [página consultada el 10 de diciembre de 2012]; Confederación Sindical Internacional: *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales: Siria 2012*, 2012, <http://survey.ituc-csi.org/Syria.html#tabs-4> [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁸⁴ Ley de Trabajo Equitativo, de 2009 (Australia); A. Chan: «Strikes in China's export industries in comparative perspective», en *The China Journal* (2001, núm. 65, enero), pág. 30.

⁸⁵ S. Jefferys: «Collective and individual conflicts in five European countries», en *Employee Relations* (2011, vol. 33, núm. 6), págs. 670 a 687; G. Gall: «Quiescence continued? Recent strike activity in nine Western European economies», en *Economic and Industrial Democracy* (2012, publicado en línea, agosto), pág. 15; OCDE: «Strikes» en *Society at a glance 2006: OECD social indicators* (París, 2007); B. E. Jr. Bitonio: *Labour dispute resolution systems in the Asia-Pacific Region: A nine-country comparison* (Bangkok, OIT, 2008).

no se publican estadísticas oficiales, pero las huelgas parecen ir en aumento, por lo general sin el respaldo de los sindicatos⁶. En Viet Nam, el número de huelgas registradas oficialmente pasó de un promedio anual de 111,8 entre 2000 y 2005 a un promedio de 567 huelgas entre 2006 y 2011⁷. En la República de Corea, en 2012 aumentaron de forma acusada las huelgas en los sectores financiero, metalúrgico y de transporte⁸.

En Europa, el número de días laborales perdidos por huelgas por cada 1 000 trabajadores también aumentó considerablemente en España, Irlanda y Malta durante el período 2005-2009⁹. En el Reino Unido, se perdieron 53 días laborales por cada 1 000 trabajadores en 2011, frente a un promedio de 25 días laborales perdidos en los cinco años precedentes¹⁰. Por otra parte, más allá de las huelgas ampliamente difundidas registradas en España, Grecia, Italia y Portugal desde 2010 para protestar contra las medidas de austeridad, desde mediados del decenio de 1980 el número de huelgas generales ha aumentado considerablemente en Grecia, Italia y Portugal. En Grecia, concretamente, la frecuencia de las huelgas generales y de las huelgas generalizadas del sector público aumentó de 14 en el período 1986-1996 a 22 en el período 1997-2008, mientras que en Italia la frecuencia de este tipo de huelgas creció de 7 a 18, y en Portugal de 4 a 12 en los mismos períodos¹¹.

¹ S. Karam: *Strike law tests Moroccan government reforms*, Reuters, Rabat, 18 de abril de 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/04/18/morocco-strike-idUSL6E8FH3U820120418> [página consultada el 29 de octubre de 2012]; Emarrakech: *Maroc: augmentation de 77% du nombre de grèves au premier trimestre 2011*, 30 de junio de 2011, http://www.emarrakech.info/Maroc-augmentation-de-77-du-nombre-de-grèves-au-premier-trimestre-2011_a57061.html [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

² J. Hofmeyr: *Transformation audit 2011: From inequality to inclusive growth* (Stellenbosch, African Minds, 2012), pág. 28; Ministerio de Trabajo: *Media statement for the Director General on Industrial Action Report* (Pretoria, República de Sudáfrica, 2011); T. Mkalipi: *Industrial Action 2008 Annual Report* (Pretoria, Ministerio de Trabajo, República de Sudáfrica, 2011), https://www.labour.gov.za/downloads/documents/annual-reports/industrial-action-annual-report/2008/industrialaction08_preface.pdf [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

³ LABORSTA, *Strikes and lockouts – 9A Strikes and lockouts by economic activity*, OIT http://laborsta.ilo.org/data_topic_E.html [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁴ Confederación Sindical Internacional: *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales*, Bruselas, 2012, <http://survey.ituc-csi.org/> [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁵ Oficina de Estadística de Australia: *Industrial Disputes*, Australia, junio de 2012, <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/6321.0.55.001Main+Features1Jun%202012?OpenDocument> [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁶ A. Chan: «Strikes in China's export industries in comparative perspective», en *The China Journal* (2001, núm. 65, enero), pág. 44; F. Cai y M. Wang: *Labour market changes, labour disputes and social cohesion in China* (París, OECD, documento de trabajo núm. 307, 2012), <http://www.oecd.org/china/Working%20Paper%20307.pdf> [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁷ A. Chan: «Strikes in China's export industries in comparative perspective», en *The China Journal* (2001, núm. 65, enero), pág. 29; A. Chan y K. Siu: *Strikes and living standards in Vietnam: The impact of global supply chain and macroeconomic policy*, presentación durante una conferencia internacional de expertos, Nuremberg, 8-9 de octubre de 2012.

⁸ H. Jin y J. Lee: *S. Korea's finance workers plan first strike in 12 years*, Reuters, 13 de julio de 2012, <http://in.reuters.com/article/2012/07/13/korea-strike-idINL3E8ID0LG20120713>; S. Mundy y J. Song: «Strikes reflect shift in S. Korea politics», en *Financial Times*, 10 de septiembre de 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/411fcc06-fb34-11e1-a983-00144feabdc0.html#axzz2Ao8xAdCA> [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

⁹ Eurofound: *Developments in industrial action 2005-2009* (Dublín, 2010).

¹⁰ Oficina Nacional de Estadísticas: *Labour disputes, Annual Article 2011, 2012*, <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/bus-register/labour-disputes/annual-article-2011/art---labour-disputes--annual-article-2011.html> [página consultada el 10 de diciembre de 2012].

¹¹ G. Gall: «Quiescence continued? Recent strike activity in nine Western European economies», en *Economic and Industrial Democracy* publicado en línea, *op. cit.*, agosto de 2012, pág. 15.

Examen de los sistemas de solución de conflictos

138. Muchos de los mecanismos de la solución de conflictos adolecen de fallos, como la falta de independencia y de rendición de cuentas; los costes y las demoras imputables a la escasez de recursos de las administraciones del trabajo y de las instituciones de

justicia laboral; unos procedimientos complicados, y la ineficacia de algunas medidas para proteger adecuadamente el ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo.

139. Estos problemas obligaron a muchos Estados Miembros a reconsiderar, en los últimos decenios, sus sistemas de solución de conflictos. Las tendencias principales en lo que respecta a la solución de los conflictos laborales son las siguientes⁸⁶: creación y refuerzo de los tribunales y/u órganos jurisdiccionales especializados en resolver conflictos laborales colectivos y/o individuales (Dinamarca, Japón y varios países de América Latina); conciliación, mediación y procesos de arbitraje voluntarios para resolver los conflictos colectivos (Brasil, Camboya, Canadá, República Checa, España, Filipinas, Hungría, Indonesia, Jordania y Namibia), instauración de procedimientos y medidas especiales para que la protección judicial de la libertad sindical y de asociación, y de los derechos de negociación colectiva resulte más eficaz (España, Perú y Uruguay); y señalamiento de plazos y otras medidas para agilizar los procedimientos de solución de conflictos laborales (China, Ghana, Japón, Sudáfrica y República Unida de Tanzania y seis países de América Latina)⁸⁷.

140. Entre otras innovaciones dignas de mención valga citar la creación de servicios de asesoramiento jurídico para ayudar a prevenir la escalada de conflictos colectivos (Canadá, España y el Reino Unido); el mayor cometido de los funcionarios de la administración del trabajo en los procesos de conciliación y/o mediación en conflictos laborales (Japón, Jordania, Montenegro y Zimbabwe); mayor énfasis en la creación de capacidad para las personas con responsabilidades en materia de conciliación, mediación y arbitraje (Bahamas, Granada, Haití, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Sudáfrica y Zimbabwe); el recurso a la conciliación, la mediación y/o el arbitraje en los conflictos individuales, especialmente en los casos de terminación de la relación de trabajo (Australia, China, Indonesia, Irlanda, Japón, Sudáfrica); la autorización de presentar demandas orales y la práctica de pruebas en los procedimientos de solución de los conflictos laborales (China y varios países de América Latina)⁸⁸; la introducción de prescripciones legales para el intercambio de información durante las negociaciones colectivas, ya sea en cumplimiento de la obligación de actuar de buena fe o de obligaciones autónomas (Argentina, Australia, Finlandia, Kenya, República Unida de Tanzania y Uruguay); la instauración de medidas especiales para facilitar el acceso a los trabajadores vulnerables (Australia); la interrupción de los procesos de conciliación y arbitraje hasta tanto las partes se pongan de acuerdo en que ambos procesos sean ultimados por una misma tercera parte al cabo de un día (Sudáfrica), y la instauración de sistemas de gestión de casos que permiten recopilar, analizar y difundir información sobre los conflictos laborales y sus resultados (Sudáfrica y la República Unida de Tanzania).

⁸⁶ Las diferencias incluyen el origen de la reglamentación (por ejemplo, según se trate de convenios colectivos, de disposiciones legislativas o de ambas cosas) y el hecho de que se distinga o no entre los tipos de conflictos a los fines de la reglamentación (por ejemplo, conflictos individuales o colectivos, conflictos relacionados con derechos o con intereses, y diferentes categorías de conflictos relacionados con derechos e intereses).

⁸⁷ Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. Dos países centroamericanos, Costa Rica y Nicaragua, han emprendido reformas similares; A. Ciudad Reynaud: «Las reformas procesales emprendidas en América Latina», en *Revista de Derecho Procesal* (2010, núms. 3-4).

⁸⁸ A. Ciudad Reynaud: «Las reformas procesales emprendidas en América Latina», en *Revista de Derecho Procesal* (2010, núms. 3-4).

2.3. Reformas de la legislación del trabajo

2.3.1. Evolución general

141. Un estudio de la OIT relativo a determinados aspectos de las reformas de la legislación laboral realizadas durante el período 2008-2012 revela que 76 de 144 países modificaron su legislación relativa a las instituciones y los procedimientos de diálogo social, su legislación de protección del empleo o, en algunos casos, ambas⁸⁹. El examen de 40 marcos nacionales de desarrollo realizado en 2012 reveló que la reforma de la legislación laboral figuraba en los programas de políticas de 25 países con el propósito de sostener el desarrollo o la buena gobernanza del sector privado. Se modificó la legislación laboral en todas las regiones y subregiones del mundo, sobre todo en los países de Asia Central y de Europa.

142. En algunas regiones, en particular en países en desarrollo, las reformas tendieron a mejorar el marco de diálogo social. En otras, principalmente en los países industrializados, ciertas reformas limitaron el alcance del diálogo social, redujeron los derechos de negociación colectiva de los trabajadores y restringieron la autonomía de las partes en la negociación. Las reformas impulsadas por políticas de austeridad y medidas de ajuste estructural entrañaron a veces la descentralización de las relaciones laborales, incluso en países caracterizados por una fuerte tradición de negociación colectiva en los planos nacional y sectorial.

2.3.2. Tendencias regionales

143. En la discusión recurrente sobre el objetivo estratégico relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que se celebró en 2012, se observó que aún no se había alcanzado la meta del respeto universal de los principios fundamentales de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva⁹⁰. No obstante, se han realizado avances en algunos aspectos, si bien se observan tendencias diferentes según las regiones. Sin embargo, algunos Estados Miembros han reformado su Constitución para proteger mejor los principios y derechos relativos a la libertad sindical y de asociación.

África

144. Las reformas llevadas a cabo en África en los cinco últimos años tuvieron en general por objeto promover las instituciones y los procesos de diálogo social. Nueve de los 40 países estudiados modificaron la legislación relativa al diálogo social. Algunos países adoptaron cambios a fin de promover mecanismos nacionales de diálogo social tripartito (entre ellos, Cabo Verde y Djibouti). Otros modificaron la reglamentación aplicable a los derechos sindicales (como Kenya y Senegal), a los procedimientos de negociación colectiva (como Mauricio, Rwanda y Swazilandia) o a los mecanismos de solución de conflictos con el fin de facilitar el diálogo social bipartito (como Mozambique). En cambio, la República Democrática del Congo renunció en parte a su compromiso con el diálogo social, cuando, por razones presupuestarias, disolvió por decreto la institución del diálogo social tripartito.

⁸⁹ OIT: «Employment protection and industrial relations: Recent trends and labour market impact», en *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012: Mejores empleos para una economía mejor* (Ginebra, IIEL, 2012), págs. 35 a 57 (en inglés solamente).

⁹⁰ OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

Américas

145. A raíz de las políticas de ajuste estructural de los años 1990 y 2000, la orientación de las reformas de la legislación laboral que se introducen en muchos países de América Latina parece haberse desplazado hacia la promoción del diálogo social. En los cinco últimos años, varios países — principalmente de América del Sur — modificaron sus leyes.

146. Algunas de las reformas introducidas en América del Sur afianzaron la protección de los derechos de sindicación y de negociación colectiva en las constituciones nacionales. La mayoría de los cambios consistió en mejoras del marco jurídico para la promoción de la negociación colectiva (por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia). Otros países reforzaron la función de las federaciones centrales en las estructuras tripartitas y sus derechos para representar a los trabajadores en caso de que no tengan representación sindical (por ejemplo, el Brasil y el Uruguay). Ciertos Estados Miembros revisaron la reglamentación del derecho de negociación colectiva, incluidas las normas de representatividad sindical (entre ellos, Ecuador y El Salvador), o reforzaron la función que cumplen los sindicatos debidamente organizados en la negociación de convenios colectivos (por ejemplo, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela). Algunos perfeccionaron los sistemas de solución de conflictos laborales (como Ecuador y el Perú) o las leyes enmendadas que regulan la solución judicial de los conflictos laborales con miras a facilitar el acceso a los tribunales laborales y su eficiencia. (entre ellos Nicaragua y el Uruguay).

147. En América del Norte, la legislación no suele reforzar la negociación colectiva. En los Estados Unidos, los intentos de fortalecer el reconocimiento de los sindicatos y los derechos negociación colectiva decayeron cuando el Congreso rechazó el proyecto de ley sobre la libre elección del trabajador (*Employee Free Choice Act*)⁹¹. En dos estados la legislación debilitó la negociación colectiva en el sector público, si bien estas reformas fueron pronto invalidadas por los tribunales o limitadas por el voto popular (véase «Negociación colectiva en el sector público» en la sección 2.2.1). En el Canadá, un fallo del Tribunal Supremo pronunciado en 2007 concedió protección constitucional a la negociación colectiva⁹². Sin embargo, en la provincia de Saskatchewan se introdujeron cambios que limitaban el acceso a la negociación colectiva y prohibían las huelgas en todo servicio que el empleador considerara esencial, a menos que éste concertara un acuerdo diferente por medio de la negociación. También se impusieron a los sindicatos unos criterios más rigurosos para poder negociar.

Estados árabes

148. En los Estados árabes, sólo dos países han modificado la legislación relativa al diálogo social. En Jordania, se reconoció expresamente el derecho de constituir y registrar sindicatos, y el derecho de afiliación sindical se extendió por primera vez a los trabajadores extranjeros. En Kuwait, el derecho de constituir sindicatos se extendió a los trabajadores del sector privado y se introdujo un derecho de pluralidad sindical limitado en el plano local. Sin embargo, en ambos países sólo existe una sola federación sindical autorizada por el Gobierno, a la que todos los sindicatos deben hallarse afiliados. Se

⁹¹ El proyecto de ley sobre la libre elección del trabajador fue presentado el 10 de marzo de 2009 en ambas cámaras del Congreso de los Estados Unidos. Véase H. R. 1409 y S. 560 de la Ley sobre la Libre Elección del Trabajador (*Employee Free Choice Act*), de 10 de marzo de 2009.

⁹² En la causa de la *Asociación de Negociación Colectiva del Subsector de Servicios Sanitarios y de Apoyo c. Columbia Británica (Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Association v. British Columbia)*, la Corte Suprema resolvió que la Carta de Derechos y Libertades del Canadá también protege el derecho de los sindicatos a negociar colectivamente.

sigue denegando a los trabajadores migrantes de los países del Golfo los derechos sindicales básicos y el acceso a los mecanismos de diálogo social.

Asia y el Pacífico

149. Los marcos institucionales de las relaciones laborales se encuentran en etapas de desarrollo muy diferentes (sección 2.2.1), como lo indican los diferentes tipos de modificaciones legislativas promulgadas. Los países que adoptaron un modo de gobernanza más democrática, como Indonesia, procuraron ante todo fortalecer los derechos de sindicación y promulgar procedimientos para el reconocimiento de la negociación colectiva. Algunas economías en transición, como Mongolia y Viet Nam, han tomado iniciativas legislativas (e institucionales) con el fin de crear nuevos sistemas de relaciones laborales.

150. Entre los países que han llevado a cabo una reforma integral de la legislación en los cinco últimos años se encuentran China (2009)⁹³, la República Democrática Popular Lao (2008),⁹⁴ la República de Maldivas (2008, 2009)⁹⁵ y Viet Nam (2012)⁹⁶. En el período 2008-2012, se enmendó la legislación relativa al diálogo social en ocho de los 27 países examinados. La mayoría de estas enmiendas tenían por objeto mejorar y promover las instituciones y los procesos de diálogo social.

151. Algunos países adoptaron medidas para reforzar los derechos sindicales (Viet Nam) o para promover o perfeccionar los procedimientos de negociación colectiva (República de Maldivas). Myanmar adoptó, con la asistencia de la OIT, una ley para facilitar la constitución de sindicatos. En otros países, la modificación de la legislación consistió en la introducción de nuevas disposiciones destinadas a facilitar la negociación, tanto respecto de las organizaciones multisindicales (en la República de Corea, por ejemplo) como respecto de determinadas categorías de trabajadores (por ejemplo, los trabajadores de bajos salarios de Australia). Otros países aprobaron reformas para promover la solución eficaz de los conflictos laborales (por ejemplo, la reglamentación de China sobre la consulta y la mediación en materia de conflictos laborales en las empresas, y la Guía de Indonesia sobre la solución de conflictos de relaciones laborales mediante la negociación bipartita).

152. Fiji tomó la dirección opuesta: mediante un decreto de 2011 se toleró la injerencia del Gobierno en las elecciones de los representantes sindicales y se facultó a los empleadores para anular las condiciones de empleo negociadas colectivamente.

Europa

153. Algunos países de Europa modificaron los modelos de negociación colectiva dominantes para facilitar los ajustes salariales en vista de las diferencias de productividad en los planos regional y empresarial. Las reformas permitieron en general reforzar la negociación a escala empresarial, no así en los planos sectorial o nacional; se revisó el principio de la norma más favorable⁹⁷ (y se dio preferencia a los acuerdos

⁹³ Ley sobre el Contrato de Trabajo, Ley sobre la Promoción del Empleo, Ley sobre la Mediación y el Arbitraje.

⁹⁴ Ley sobre el Trabajo revisada (2006), y Ley de Sindicatos revisada (2008).

⁹⁵ En 2008, se aprobó una nueva Constitución, en la que por primera vez se reconoce el derecho de los trabajadores a sindicarse y a ir a la huelga. En 2009 se adoptó una nueva Ley sobre el Empleo.

⁹⁶ Ley de Sindicatos revisada (2012).

⁹⁷ De acuerdo con este principio, los convenios colectivos de trabajo sectoriales, profesionales y de empresa no pueden contener condiciones que sean menos favorables para los trabajadores que las fijadas en los convenios colectivos nacionales generales. Tradicionalmente, este principio tiene por objeto evitar la erosión del sistema de negociación colectiva por medio de cláusulas de exención (*opt out*) y otras cláusulas de excepción.

celebrados en el plano empresarial, aun cuando sus cláusulas no se ajustasen a las de los convenios sectoriales o a las disposiciones de la legislación nacional), y se eliminó la posibilidad de prorrogar la vigencia de los convenios colectivos ⁹⁸.

154. En Grecia, por ejemplo, las modificaciones legislativas dispusieron que el salario mínimo nacional ya no se fijase por medio del convenio colectivo general nacional, sino por decisión del Gobierno. Se amplió el alcance de los convenios colectivos de empresa de modo que primasen sobre los convenios sectoriales, aunque éstos fueran más favorables a los trabajadores. También se suspendió su prórroga por un período determinado. Mediante otras reformas se amplió el ámbito de la negociación colectiva de manera que los empleadores concertaran acuerdos colectivos con asociaciones de personas, a pesar de las objeciones de los sindicatos según las cuales estas asociaciones no gozaban de las mismas garantías de independencia que los sindicatos ⁹⁹.

155. En España se introdujeron medidas para dar primacía a los convenios colectivos de empresa y excluir temporalmente, por motivos económicos, técnicos, organizativos o de producción, determinadas condiciones acordadas colectivamente con anterioridad ¹⁰⁰. En Italia se introdujeron medidas según las cuales mediante un acuerdo de empresa pueden establecerse excepciones a las disposiciones convencionales y reglamentarias, incluidas las que rigen la terminación de la relación de trabajo ¹⁰¹. En Rumania se abolió, por la Ley de Diálogo Social (2011), la negociación colectiva nacional y se sustituyó la aplicación universal automática de los acuerdos sectoriales por un sistema que exige presentar al Gobierno toda solicitud de prórroga de un convenio colectivo, y el acuerdo del Consejo Nacional Tripartito de Diálogo Social ¹⁰².

156. En algunos países se facultó a los comités de empresa para celebrar acuerdos y, por otros medios, desempeñar funciones antes reservadas a los sindicatos. En Hungría se han ampliado ciertos derechos que antes se reservaban a los sindicatos y a otros órganos de representación de los trabajadores. Los comités de empresa tienen ahora el derecho exclusivo de ser consultados sobre determinadas cuestiones (como el traspaso de empresas y los despidos colectivos). Además, ahora los convenios colectivos podrán apartarse de ciertas disposiciones del Código del Trabajo, no sólo en favor sino también en perjuicio de los trabajadores. Otros países introdujeron nuevos procedimientos para determinar la representatividad de los sindicatos a los efectos de la negociación colectiva. En Rumania, la Ley de Diálogo Social (2011) elevó el número mínimo de afiliados a la mitad más uno de los trabajadores de la empresa para que un sindicato sea considerado representativo y pueda negociar un convenio colectivo con un empleador único (el umbral anterior era un tercio) ¹⁰³.

⁹⁸ Por ejemplo, en Eslovaquia, ley núm. 557 de 2010 y, en Italia, *Accordo interconfederale fra Confindustria e CGIL, CISL e UIL*, de 28 de junio de 2011.

⁹⁹ Ley núm. 3845, de 2010; ley núm. 3899, de 2010; ley núm. 3986 de 2011; ley núm. 4024, de 2011; OIT: *Report on the High-Level Mission to Greece* (Atenas, 19 a 23 de septiembre de 2011); caso núm. 2820 presentado al Comité de Libertad Sindical: OIT: 365.º *Informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 316.ª reunión, noviembre de 2012, documento GB.316/INS/9/1, párrafos 784 a 1003.

¹⁰⁰ Real decreto-ley núm. 7/2011.

¹⁰¹ Artículo 8 del decreto núm. 138, de 12 de agosto de 2011.

¹⁰² Para que un convenio colectivo sea jurídicamente vinculante a nivel sectorial más del 50 por ciento de todos los trabajadores del sector deberán trabajar en empresas que estén afiliadas a las organizaciones de empleadores firmantes. En caso contrario, el convenio podrá registrarse pero sólo tendrá validez a nivel de «grupo de unidades»; C. Ciutacu, 2011: *National unique collective agreement ended by law*, Eurofound, www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ro1107029i.htm [consultado el 10 de diciembre de 2012].

¹⁰³ C. Ciutacu, 2011. *National unique collective agreement ended by law*, Eurofound, www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ro1107029i.htm [consultado el 10 de diciembre de 2012].

157. Estas políticas reflejan, por un lado, las repercusiones de la crisis financiera mundial y, más recientemente, las de la crisis de la zona del euro y, por otro lado, la influencia que las instituciones europeas y el Fondo Monetario Internacional ejercen en los países que buscan asistencia financiera para hacer frente a la crisis de la deuda soberana. Al inicio de la crisis mundial, la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas económicas y sociales permitió que algunos países europeos acordaran, en un marco tripartito, conjuntos de medidas para combatir la crisis del mercado de trabajo (sección 2.4). Sin embargo, cuando la crisis se agravó y se transformó en crisis de la deuda soberana con alta volatilidad de los tipos de interés, los gobiernos prefirieron actuar de manera unilateral y los sindicatos dejaron de apoyar las políticas de austeridad.

158. El número creciente de reformas de la legislación laboral adoptadas en Europa marca la ruptura con una larga tradición de diálogo social, que hasta entonces daba prioridad al consenso ¹⁰⁴. Si bien la reglamentación laboral debe elaborarse teniendo presente los contextos económicos y sociales nacionales sin ser necesario seguir un modelo único, las reformas deberían nacer del diálogo social. Las crisis no deberían debilitar las valiosas instituciones construidas durante generaciones a cambio de la obtención de presuntos beneficios económicos o fiscales a corto plazo (véanse las secciones 2.4.1. y 2.4.2).

2.4. Diálogo social tripartito de ámbito nacional

159. El diálogo social tripartito es esencial para lograr unas relaciones laborales armoniosas y un crecimiento económico sólido en unas sociedades cada vez más complejas. Se suele recurrir a él para llevar a cabo las funciones esenciales de creación de consenso, promoción de la justicia y mantenimiento de la cohesión social mediante la concepción y aplicación de políticas sociales y económicas que, posteriormente, pueden articularse recurriendo a otros niveles de diálogo social, en especial la negociación colectiva de ámbito sectorial y empresarial.

160. El diálogo social tripartito de ámbito nacional adopta diversas formas — dependiendo de las tradiciones de cada país — y nombres, como consejos económicos y sociales (recuadro 2.11) o consejos laborales tripartitos. Además de generar consenso y propuestas negociadas de políticas económicas y sociales, sus procesos también han ido encaminados históricamente a garantizar transiciones armoniosas después de conmociones y crisis, como el fin de regímenes autoritarios, la transición a partir de economías de planificación centralizada, ajustes estructurales, y tensiones laborales y económicas especialmente fuertes, como dilatadas huelgas o políticas de austeridad ¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Los expertos de la OIT y los órganos regionales creados en virtud de tratados han señalado que los elementos fundamentales de las instituciones del mercado de trabajo y de la legislación laboral se han debilitado en algunos países de Europa. OIT: 365.º *informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 316.ª reunión, noviembre de 2012, documento GB.316/INS/9/1, párrafos 784 a 1003.

¹⁰⁵ T. Fashoyin: «Colaboración tripartita, diálogo social y desarrollo nacional», en *Revista Internacional del Trabajo* (2004, vol. 123, núm. 4, diciembre), págs. 383-417.

Recuadro 2.11 Consejos económicos y sociales

Estos consejos son instituciones que fomentan la participación democrática de los interlocutores sociales y, en ocasiones, de otros grupos de la sociedad civil en la gobernanza de los asuntos públicos.

Muchos de ellos son miembros de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS). De sus 95 miembros, 27 son de África, 20 de Asia, 18 de América Latina y 30 de Europa.

Pese a su aumento creciente, su perfil público suele ser bajo. Muchos de ellos tienen escasa capacidad de influencia y desempeñan un papel tan sólo marginal en los procesos de elaboración de políticas. Su mandato y sus competencias suelen estar mal definidos, y en general cuentan con pocos recursos. Es necesario que den a conocer su labor para aumentar su visibilidad y reforzar su influencia en los procesos de elaboración de políticas y leyes.

Fuente: AICESIS-UNDESA Partnership, 2011. «Global Knowledge Base on Economic and Social Councils and Similar Institutions», AICESIS Working Paper, julio de 2011.

161. En aproximadamente el 80 por ciento de los Estados Miembros de la OIT se han instituido y puesto en marcha mecanismos de diálogo social tripartito de ámbito nacional, aunque en grados diversos. Cuando estos mecanismos funcionan bien, permiten a los interlocutores tripartitos tratar los problemas económicos y sociales a nivel central, lo cual garantiza cierto grado de coordinación y solidaridad que no puede lograrse fácilmente en los planos inferiores de los procesos de adopción de decisiones. En algunos casos se han creado órganos tripartitos para promover concretamente el Programa de Trabajo Decente de la OIT (recuadro 2.12).

Recuadro 2.12 Diálogo social y política económica y social en el Brasil

En el Brasil se recurre al diálogo social en todos los aspectos de la elaboración y aplicación de las políticas económicas y sociales, y el trabajo decente es un elemento modular del programa de políticas públicas.

En el último decenio, el Brasil ha creado, mantenido y reforzado los consejos, las comisiones y los foros nacionales en la práctica totalidad de las esferas de políticas sociales, económicas y laborales, con la participación activa de los interlocutores sociales. Las esferas de políticas incluyen: la igualdad racial y de género; el salario mínimo; la inmigración; las relaciones internacionales; las condiciones de trabajo en el sector portuario; la prevención y la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso; la seguridad social; la seguridad y la salud de los trabajadores; la política social y económica de la Presidencia del Brasil; las condiciones de trabajo en el sector de la caña de azúcar; las condiciones de trabajo en los sectores de la edificación y la construcción; el empleo de los jóvenes y las relaciones laborales en general.

Estos consejos, comisiones y foros no se limitan a promover el debate entre los interlocutores sociales, sino que también formulan propuestas para guiar las futuras medidas en materia legislativa, normativa y ejecutiva.

También se ha constituido un Grupo de Trabajo Tripartito para la Agenda Nacional de Trabajo Decente (GTT-ANTD), cuyo objetivo es promover la incorporación del trabajo decente en todos los niveles del proceso de formulación de políticas públicas en el país. Además, el Grupo de Trabajo Tripartito cuenta con una subcomisión que ha elaborado un programa nacional de trabajo decente para los jóvenes.

162. La promoción y ratificación del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), de la OIT, suscrito por 133 países a fecha

de noviembre de 2012, parece haber impulsado la expansión de los mecanismos de diálogo social tripartito de ámbito nacional (recuadro 2.13).

Recuadro 2.13
Impacto del Convenio sobre la consulta tripartita
(normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

Durante los cinco últimos años se han instituido nuevos órganos encargados de garantizar la consulta tripartita en varios países, entre ellos Bangladesh, Colombia, Jordania, Kenya y Kuwait.

Estos órganos han abordado cuestiones relativas a los salarios mínimos y a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En los países que ya contaban con órganos tripartitos, el Convenio núm. 144 contribuyó a mejorar la eficacia de los procedimientos de diálogo social, invitando a los interlocutores sociales a formular observaciones sobre los informes de la OIT (como en Armenia, la República Checa y el Japón); haciendo partícipes a los representantes de los interlocutores sociales en los procesos de decisión, incluso en sus primeras fases (Sudáfrica); promoviendo la creación de nuevas unidades y comisiones en los ministerios del trabajo con el fin de que preparen las consultas tripartitas sobre las normas internacionales del trabajo (Togo), o examinando cuestiones específicas con las que se ven confrontados sus mercados de trabajo, como el salario mínimo nacional y las respuestas a la crisis mundial (India, Indonesia, Perú y Turquía).

Las consultas tripartitas han permitido a algunos países, entre ellos Albania, Benin, Eslovaquia y Estados Unidos, registrar y ratificar otros convenios de la OIT o preparar el terreno para ratificarlos.

Fuente: OIT, 2011. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra; OIT, 2012. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra.

163. En el último decenio se han ampliado los programas de trabajo de dichos mecanismos y los temas que en ellos se abordan. Los acuerdos tripartitos de ámbito nacional, que en general adoptan la forma de «pactos sociales»¹⁰⁶, se han utilizado para hacer frente a convulsiones y crisis¹⁰⁷. Las cuestiones consideradas incluyen la fijación de salarios y la aplicación de metas de inflación; la seguridad social (en particular el seguro de desempleo); la formación profesional y las políticas activas del mercado de trabajo; la protección del empleo; la economía informal; la protección de grupos vulnerables, y la gobernanza de la reforma de las pensiones¹⁰⁸.

164. En algunos procesos también se trataron cuestiones macroeconómicas, las políticas comerciales y de inversión, y las políticas laborales¹⁰⁹. En algunos casos se crearon órganos tripartitos específicos para examinar determinadas cuestiones, como la SST y la inspección del trabajo (sección 2.4.4). La recesión económica mundial de 2008-2009 evidenció una vez más el papel que desempeña el diálogo social en cuanto componente fundamental de las estrategias de recuperación.

¹⁰⁶ P. Pochet *et al.* (directores de la publicación): *After the euro and enlargement: Social pacts in the EU* (Bruselas, ETUI y Observatoire Social Européen, 2010), pág. 413.

¹⁰⁷ L. Baccaro y S. H. Lim: «Social pacts as coalitions of ‘weak’ and ‘moderate’: Ireland, Italy and South Korea in comparative perspective», en *European Journal of Industrial Relations* (2007, vol. 13, núm. 1, marzo), págs. 27-46.

¹⁰⁸ H. Sarfati y Y. Ghellab: *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, documento de trabajo núm. 37 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2012), pág. 29.

¹⁰⁹ OIT: *Logros concretos relativos al trabajo decente en Europa y Asia Central*. Informe del Director General, volumen I, parte 1, octava Reunión Regional Europea de la OIT, Lisboa, Portugal, 9 a 13 de febrero de 2009 (Ginebra, 2009), pág. 110.

2.4.1. El tripartismo como oportunidad aprovechada: medidas adoptadas para combatir la crisis mundial, 2008-2010

165. Las investigaciones llevadas a cabo por la OIT muestran que, en 51 de los 131 países sobre los que se dispone de datos (el 39 por ciento), las principales medidas contra la crisis se aprobaron en consulta con los interlocutores sociales. Los países con menor tradición de interlocución social recurrieron a ella en menor medida. Concretamente, recurrieron al diálogo social tripartito el 22 por ciento de los países de Oriente Medio y África Septentrional, el 30 por ciento de los países de Europa Central y Sudoriental, el 35 por ciento de los países del África Subsahariana, y la mitad de las economías avanzadas ¹¹⁰.

166. Los países con los sistemas de relaciones laborales más desarrollados e institucionalizados reaccionaron con mayor rapidez y anticipación en 2008-2010 ¹¹¹, y sus gobiernos se dirigieron inmediatamente a los interlocutores sociales para que cooperaran con ellos desde el principio de la crisis ¹¹².

167. Las medidas contra la crisis acordadas por los órganos tripartitos contenían un amplio abanico de actividades: desde la promoción de los mecanismos de repartición del trabajo, las oportunidades de formación y la mejora de la protección social, hasta la prestación de apoyo financiero para la sostenibilidad de las empresas y la creación de empleos mediante programas de infraestructuras públicas. La mayoría de las medidas tenían por principal objetivo salvar empleos y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad de las empresas. Para mantener los puestos de trabajo se aplicó una combinación de medidas públicas y empresariales.

168. En algunos países, como en Bulgaria, Indonesia y Sudáfrica, las medidas tripartitas contra la crisis obedecieron directamente a la adopción del Pacto Mundial para el Empleo por la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2009. Los acuerdos tripartitos concertados en algunos países recibieron un respaldo legislativo, por ejemplo en Bélgica, Chile y Polonia. Con todo, pese a sus esfuerzos por mantener consultas, muchos países no lograron consensuar resultados, a falta de acuerdo entre el gobierno y los interlocutores sociales (como en Camboya, Letonia, Rumania y Serbia) o a causa de la retirada de una de las partes en la negociación (República de Corea) ¹¹³.

2.4.2. El tripartismo como oportunidad desperdiciada: las medidas adoptadas para combatir la crisis de la deuda pública en Europa ¹¹⁴

169. Tras las experiencias positivas derivadas del diálogo social tripartito a nivel nacional en las primeras fases de la crisis financiera, algunos países europeos que

¹¹⁰ OIT: «Employment protection and industrial relations: Recent trends and labour market impact», en *World of Work Report 2012* (Ginebra, IIEL, 2012), págs. 35-57.

¹¹¹ L. Baccaro y S. Heeb: *Social dialogue during the financial and economic crisis: results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries*, documento de trabajo núm. 31 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2011).

¹¹² L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, documento de trabajo núm. 1 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2009), págs. 12 a 15.

¹¹³ L. Baccaro y S. Heeb: *Social dialogue during the financial and economic crisis: results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries*, documento de trabajo núm. 31 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2011).

¹¹⁴ 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. 81-91.

soportaban presiones por la deuda pública adoptaron políticas de austeridad haciendo generalmente caso omiso del diálogo social.

170. Las medidas de austeridad adoptadas en Grecia, Irlanda, Letonia, Portugal, Rumania y Reino Unido tuvieron por objeto reducir rápidamente el déficit fiscal mediante la disminución del gasto público, la eliminación de varias subvenciones, el aumento de las tarifas de electricidad y del impuesto sobre el valor añadido, la congelación de los salarios en el sector público, la fijación de una cuantía máxima para las pensiones y la reducción o aplazamiento de prestaciones sociales. La mayoría de estos gobiernos declaró que la austeridad no era negociable, lo cual supuso la interrupción del diálogo social. Los gobiernos que sí consultaron a los interlocutores sociales sobre el contenido de los planes, como el de Irlanda, hicieron concesiones, y los sindicatos refrendaron los planes.

171. En algunos países (como España, Grecia y Rumania), las políticas de austeridad fueron acompañadas de medidas para restringir el alcance de la negociación colectiva y la consulta tripartita (sección 2.2).

172. La adopción de medidas de austeridad en períodos de recesión se ha puesto en entredicho y ha supuesto una seria prueba para la resiliencia del diálogo social en los países afectados. En general, los interlocutores sociales han mantenido posturas divididas sobre la necesidad de medidas de austeridad. La mayoría de los sindicatos se opusieron a ellas, aduciendo que reducirían la demanda agregada y, por lo tanto, provocarían recesión. También criticaron duramente la exclusión del diálogo social en la elaboración y aplicación de las reformas en materia de políticas, la rapidez de las reformas y el carácter permanente de las medidas. Algunas organizaciones de empleadores han apoyado las medidas adoptadas por los gobiernos a favor de la consolidación fiscal, pero generalmente con objeciones respecto de ciertas medidas y, en ocasiones, con distanciamiento respecto de las políticas de austeridad, dado su impacto negativo en la demanda agregada y, por tanto, en la rentabilidad y la sostenibilidad de las empresas, en particular las PYME.

173. Ante la falta de acceso al diálogo social tripartito, algunos sindicatos han recurrido a los tribunales para impugnar decisiones gubernamentales en Letonia, Rumania y el Reino Unido. Los sindicatos griegos y españoles dirigieron comentarios a los órganos de control de la OIT por supuestas violaciones de convenios ratificados. En el caso de Grecia, esto conllevó el envío en 2011 de una Misión de Alto Nivel de la OIT al país ¹¹⁵ a instancia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ¹¹⁶ y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ¹¹⁷. Sobre la base de las conclusiones de la Misión de Alto Nivel, la CEACR formuló observaciones sobre la aplicación de 11 convenios, entre ellos el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). En noviembre de 2012, el Comité de Libertad Sindical ¹¹⁸ formuló conclusiones y recomendaciones respecto del

¹¹⁵ OIT: *Report on the High Level Mission to Greece*, Atenas, 19 a 23 de septiembre de 2011.

¹¹⁶ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

¹¹⁷ La Misión de Alto Nivel visitó el país del 19 al 23 de septiembre de 2011. Tras esta visita, se celebraron reuniones de seguimiento con la UE y el FMI en Bruselas y Washington, D.C., con el fin de ayudar a la Misión a comprender la situación sobre la base de las sugerencias formuladas por la Comisión de Aplicación de Normas.

¹¹⁸ OIT: *365.º informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 316.ª reunión, noviembre de 2012, documento GB.316/INS/9/1, párrafos 784 a 1003.

caso núm. 2820, relativo a presuntas violaciones de los principios y normas en materia de libertad sindical y de asociación en Grecia, en las cuales señaló un importante déficit de diálogo social y la modificación del marco institucional de derechos fundamentales esenciales de la libertad sindical y de asociación, y la negociación colectiva (recuadro 2.14). En 2012, el Comité Europeo de Derechos Sociales también adoptó decisiones en las que criticaba estas medidas al considerarlas a la luz de las disposiciones establecidas en la Carta Social Europea ¹¹⁹.

Recuadro 2.14
Relaciones laborales en Grecia en tiempos de austeridad

El Comité de Libertad Sindical de la OIT examinó una queja inicialmente presentada en octubre de 2010 por la Confederación General de Trabajadores de Grecia, la Confederación de Funcionarios Públicos, la Federación General de Trabajadores de la Empresa Nacional de Electricidad y la Federación de Empleados del Sector Privado de Grecia y apoyada por la CSI. Dicha queja se refería a diversas medidas de austeridad adoptadas en el país durante los dos años anteriores en el contexto del mecanismo de préstamo internacional acordado con la «troika» ¹.

Aun siendo profundamente consciente de que estas medidas se habían adoptado en un contexto considerado como grave y excepcional que venía provocado por una crisis financiera y económica, el Comité concluyó que el Estado se había injerido de forma repetida y extensa en la negociación colectiva libre y voluntaria, y constató un importante déficit de diálogo social. Subrayó la necesidad de promover y reforzar el marco institucional relativo a estos derechos fundamentales y esenciales.

El Comité pidió que se entablara un diálogo social permanente e intensivo sobre todas las cuestiones planteadas en la queja y en sus conclusiones, con el fin de concertar una postura común y exhaustiva respecto de las relaciones laborales que se ajustase plenamente a los principios de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, y a los convenios de la OIT pertinentes que hubieran sido ratificados por el país. El Comité confiaba en que los interlocutores sociales pudieran participar plenamente en la determinación de toda modificación adicional, en el marco de los acuerdos alcanzados con la troika, respecto a cuestiones esenciales para los derechos humanos de la libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva, y fundamentales para los cimientos de la democracia y la paz social.

El Comité subrayó la necesidad y disponibilidad de la asistencia de la OIT para lograr estos objetivos.

¹ Con el término «troika» se designan los equipos de personal de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.

Fuente: http://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_193308/lang-en/index.htm [15 de noviembre de 2012].

174. También el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó, en una declaración pronunciada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de octubre de 2012, su preocupación por el impacto de las medidas de austeridad en los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ¹²⁰.

175. Algunos países europeos afectados por la crisis de la deuda han seguido recurriendo al diálogo social para hacer frente a distintos desafíos. Por ejemplo, en 2012,

¹¹⁹ Comité Europeo de Derechos Sociales (ECSR): *General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, quejas núms. 65/2011 y 66/2011.

¹²⁰ *Austerity measures may violate human rights*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, octubre de 2012, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/AusterityMeasures.aspx> [consultada el 7 de noviembre de 2012].

el nuevo Gobierno de Francia adoptó medidas encaminadas a lograr un consenso respecto de sus planes destinados a revitalizar la economía, al tiempo que, en noviembre de 2011, los interlocutores sociales de Finlandia concertaron, con el respaldo del Gobierno, un acuerdo marco para garantizar la competitividad de las empresas y la protección del empleo.

2.4.3. Otros retos para el tripartismo

176. Muchos países tienen todavía dificultades en explotar plenamente el potencial del tripartismo. La experiencia de la OIT demuestra que, en muchos casos, las instituciones tripartitas participan en la formulación de políticas de una manera a lo sumo marginal y con pocos recursos, además de funcionar tan sólo esporádicamente y de ver a menudo cómo los gobiernos pasan por alto sus conclusiones en la elaboración de las políticas económicas y sociales.

177. La desconfianza en el diálogo y el tripartismo puede reflejar un compromiso gubernamental escaso hacia ese tipo de concertación y una cooperación real limitada con los interlocutores sociales en la formulación de las estrategias nacionales de desarrollo. El diálogo social a nivel nacional no puede avanzar si no se respetan los derechos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva, y si los interlocutores sociales son endebletes o están fragmentados. La escasez o inexistencia de un presupuesto para las instituciones tripartitas y sus actores también puede obstaculizar su pleno funcionamiento, el cual pasa por que gobiernos e interlocutores sociales tengan la voluntad política necesaria, así como una capacidad técnica y una confianza mutua y en el proceso.

178. El diálogo social puede ser percibido por los gobiernos como un proceso que requiere mucho tiempo y retrasa decisiones necesitadas de una ejecución rápida. Sin embargo, la experiencia demuestra que el tiempo dedicado al diálogo social con el fin de alcanzar el consenso social está bien empleado cuando sirve para recabar un amplio apoyo social y político para las reformas y las políticas necesarias. El tiempo ahorrado mediante una reforma rápida y bien llevada puede traducirse en notables ganancias económicas y competitivas ¹²¹.

179. También puede darse la circunstancia de que los actores y las instituciones de diálogo social carezcan del espacio político necesario para mantener debates democráticos sobre las políticas nacionales económicas y sociales debido a las limitaciones derivadas de la integración económica — en casos como la UE, MERCOSUR, la ASEAN y la SADC —, en la medida en que dicho fenómeno desplaza la toma de decisiones sobre algunas cuestiones clave a espacios supranacionales en los que quizá los interlocutores sociales tengan apenas representación. No obstante, están empezando a aparecer actores e instituciones de diálogo social en el plano regional o subregional para mejorar el equilibrio entre los objetivos económicos y sociales (sección 2.5).

2.4.4. Tripartismo y formulación participativa de políticas

180. Pese a los desafíos mencionados, en el último decenio el diálogo social tripartito a escala nacional ha funcionado como instrumento de consenso y ha permitido formular políticas económicas y sociales con mayor conocimiento de causa. Gracias a este diálogo, se ha generado entre los interlocutores sociales una cooperación que ha evitado la acción

¹²¹ Y. Ghellab y otros: «Social dialogue and social security governance: A topical ILO perspective» en *International Social Security Review* (2011, vol. 64, núm. 4, octubre-diciembre), págs. 39-56.

normativa unilateral de los Estados y se ha mitigado el efecto negativo de las políticas determinadas por el mercado para así consolidar la justicia y la cohesión social con el establecimiento de políticas consensuadas. Los siguientes ejemplos de negociación, consulta o simple intercambio de información ilustran los esfuerzos realizados en consonancia con los instrumentos de la OIT para promover el diálogo social tripartito y aplicar las normas de la OIT.

*Política industrial y transformación productiva*¹²²

181. Las instituciones nacionales de diálogo social han sido fundamentales para el desarrollo industrial y económico de algunos países en la medida en que se han encargado de coordinar, elaborar y respaldar los procesos relacionados con la transformación productiva y la formulación y la aplicación de las políticas industriales¹²³. En Irlanda, por ejemplo, entre 1987 y 2008, el principal objetivo del Gobierno y los interlocutores sociales fue lograr una productividad elevada y un desarrollo de recuperación. La participación de los interlocutores sociales en el contexto de la estrategia de desarrollo nacional permitió coordinar las políticas de desarrollo industrial e inversión con las políticas de competencias, educación, investigación y desarrollo y mercado de trabajo, lo cual se tradujo en un aumento del empleo en la fabricación de mediana y alta tecnología, y en un incremento de los ingresos y los salarios¹²⁴.

182. En Asia, el Gobierno de la República de Corea estableció, en respuesta a la crisis de 1997, una comisión tripartita que en 2007 había celebrado varios acuerdos que sirvieron para pasar de la institución tradicional del empleo vitalicio y la asignación de puestos por antigüedad a un sistema basado en el mérito que favorecía la movilidad de los trabajadores en una o en varias empresas, así como la redistribución eficaz de la fuerza de trabajo y la transformación productiva¹²⁵. Por su parte, el Gobierno del Uruguay constituyó en 2008 el Gabinete Productivo con el objetivo de reforzar las instituciones de diálogo social a escala nacional para lograr una transformación económica con justicia social a largo plazo. En 2010 se habían creado seis consejos sectoriales tripartitos de producción para la definición, la aplicación y la evaluación de los planes de desarrollo industrial y las políticas industriales¹²⁶.

Política de empleo

183. En consonancia con las disposiciones del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), ratificado por 106 países, y las orientaciones del Pacto Mundial para el Empleo, varios países han recurrido a instancias tripartitas para la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas nacionales encaminadas a lograr el pleno empleo en el marco de políticas activas del mercado de trabajo. La CEACR ha tomado

¹²² La transformación productiva se define como un proceso de cambio estructural de la economía hacia actividades y empleos con un valor añadido más elevado, y un proceso de aumento de la productividad en determinados sectores debido ante todo a la mejora tecnológica o del capital humano. Los procesos sostenidos de transformación productiva se fundamentan en la transformación social y el desarrollo institucional.

¹²³ I. Nübler: *Capabilities, productive transformation and development* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

¹²⁴ OIT: *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

¹²⁵ W. Lee y J. Lee: *Will the model of uncoordinated decentralization persist? Changes in Korean industrial relations after the financial crisis*, artículo presentado en la conferencia *The Changing Nature of the Structure of Collective Bargaining: Is «coordinated decentralization» the answer?*, ILR-Cornell University, 5 a 7 de octubre de 2001.

¹²⁶ S. Torres: *Industrial policy in Uruguay* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

nota de que, en los cinco últimos años, se dieron varios casos en que gobiernos recabaron la intervención de los interlocutores sociales en la formulación y la adopción de sus políticas de empleo (recuadro 2.15). Algunas de las políticas adoptadas han sido de carácter temporal, como en Francia o Italia, pero otras han contribuido a reformas estructurales de mayor duración, como en el caso de los Países Bajos.

Recuadro 2.15
Diálogo social y política de empleo

En China, el Gobierno adoptó en 2009 una serie de medidas de estímulo en materia de infraestructura, obras públicas, desarrollo rural, inversión y apoyo a industrias que requerían la utilización de gran cantidad de mano de obra, destinadas sobre todo a las PYME y al sector de los servicios. Entre otras cosas, se permitió a las empresas aplazar o reducir el abono de las cotizaciones a la seguridad social, y algunas de ellas recibieron ayudas. Se promovió el diálogo social para combatir la crisis. El mecanismo tripartito nacional publicó unas directrices por las que se exhortaba a las empresas y a los trabajadores a que afrontaran la situación económica estabilizando los puestos de trabajo y evitando los despidos en la medida de lo posible. Se preconizó la adopción de medidas como introducir ajustes salariales y flexibilizar los horarios de trabajo mediante consultas.

En Nueva Zelanda, se instauraron 20 iniciativas para aliviar las pérdidas de empleo, y ello de resultas de la Cumbre sobre el Empleo de 2009, en que intervinieron grupos maoríes y administraciones locales.

En los Países Bajos, la crisis motivó una reforma del sistema de pensiones; el Gobierno y los interlocutores sociales acordaron elevar la edad de la jubilación a los 67 años de edad y mejorar las condiciones de trabajo de las personas mayores.

En otros países, el diálogo social sobre las políticas de empleo se utilizó para lograr un aumento del empleo de los grupos desfavorecidos, como los migrantes, las personas mayores y los jóvenes. En el Canadá, por ejemplo, en 2009 se creó una comisión especial de convalidación de calificaciones extranjeras previa consulta del gobierno con los interlocutores sociales y otros interesados. En Austria el diálogo social tripartito condujo en 2008 a una reforma del paquete de empleo juvenil mediante la que se incluyeron programas de formación para los jóvenes. También se introdujeron programas de formación en Lituania, país que complementó la reforma con incentivos para la contratación de los jóvenes.

El Brasil puso en marcha la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud en 2011 como resultado del diálogo social tripartito. En la Agenda se contemplan los problemas relacionados con el empleo juvenil de manera integral, conjugando la educación, el equilibrio entre la vida profesional y la vida familiar, el empleo y el diálogo social.

Fuente: OIT. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011; OIT. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

184. Sin embargo, tal y como se señaló en la discusión general de 2012 relativa a la crisis del empleo de los jóvenes, ni siquiera la mitad de los países que adoptaron políticas de empleo en favor de los jóvenes habían recabado la participación de los interlocutores sociales o de los representantes de los jóvenes en el proceso de debate y redacción previo. El panorama parece más halagüeño en lo referente a la integración del empleo de los jóvenes en las políticas nacionales de empleo: más de tres cuartas partes de los países que desarrollaban políticas de empleo globales e integraban el empleo de los jóvenes como elemento fundamental consultaban a los interlocutores sociales¹²⁷.

¹²⁷ OIT: *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012, págs. 95 a 97.

Cabe citar como ejemplo a Serbia, país que elaboró una política y un plan de acción en materia de empleo juvenil mediante un proceso participativo en el que intervinieron, por un lado, varios ministerios y organismos gubernamentales y, por otro, los interlocutores sociales, los cuales fueron adoptados por el Gobierno en septiembre de 2009.

185. En el plano nacional, los interlocutores sociales también promueven de manera indirecta las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes de manera indirecta, en la medida en que crean y estructuran los sistemas de aprendizaje y educación y formación profesionales y crean fondos de formación. En el plano mundial, varias iniciativas reflejan los esfuerzos de los sindicatos por mejorar la organización de los jóvenes, como la campaña de «contratación» de trabajadores jóvenes llevada a cabo por la CSI en 2010.

186. En algunos países europeos y latinoamericanos, los representantes de los jóvenes participan en la administración de los sistemas nacionales de formación, y en varios países asiáticos y africanos, los órganos tripartitos intervienen en los consejos consultivos nacionales sobre recursos humanos. Estos órganos participan ampliamente en los procesos de configuración de los sistemas nacionales de certificación de las competencias profesionales en los Estados Miembros de la Comunidad del Caribe, Chile, Malasia, Mauricio, Singapur, Sudáfrica, Sri Lanka, Túnez y Turquía, así como en muchos países europeos.

187. Según un proyecto de investigación internacional sobre los marcos nacionales de calificaciones en 16 países, la falta de diálogo social con los interlocutores sociales sobre el diseño, la ejecución y la evaluación de dichos marcos redundaba en menor participación de los interlocutores sociales en 15 de estos países (siendo Australia la excepción)¹²⁸.

Salarios

188. En consonancia con los convenios y las recomendaciones relativos a los salarios mínimos¹²⁹, en unos pocos países las organizaciones de empleadores y de trabajadores son consultadas y participan plenamente en los procesos de formulación de políticas para la fijación y el ajuste de los salarios mínimos. El diálogo social de ámbito nacional sirve para definir salarios mínimos dignos y adaptados a las realidades socioeconómicas, y para realizar revisiones y ajustes periódicos¹³⁰.

189. En Costa Rica, un consejo nacional de salarios de naturaleza tripartita se encarga de fijar los salarios mínimos por sectores y ocupaciones mediante decreto ejecutivo. En Eslovenia, la fijación de salarios es un proceso tripartito que el consejo económico y social (CES) realiza desde mediados de los años noventa con el objetivo de reducir la inflación y limitar la dispersión salarial.

190. Los sistemas de fijación de los salarios mínimos en Asia Sudoriental y en algunos países del Pacífico presentan una forma bastante sólida de tripartismo. El Consejo Nacional de Salarios de Singapur (órgano tripartito establecido en 1972) promueve aumentos salariales moderados y la flexibilidad salarial, partiendo (entre otras cosas) de la mejora de la productividad y las expectativas de crecimiento del PIB. También ha

¹²⁸ OIT: *The implementation and impact of national qualification frameworks: Report of a study in 16 countries* (Ginebra, 2010).

¹²⁹ Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26); Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99), y Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).

¹³⁰ F. Eyraud y C. Saget: «The revival of minimum wage setting institutions», en J. Berg y D. Kucera (eds.): *In defence of labour market institutions* (Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2008), págs. 100 a 118.

facilitado el acceso de la economía a sectores con un valor añadido más elevado y su reacción ante los cambios bruscos exteriores. Tanto Camboya como Filipinas, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia y Tailandia llevan a cabo, en mayor o menor medida, un proceso tripartito de consultas y toma de decisiones. Preocupa que la fijación de los salarios mínimos suponga un desplazamiento de la fijación de los salarios mediante negociación colectiva en algunos de estos países, pero tal y como indican los *Informes mundiales sobre salarios de la OIT*, un mercado de trabajo saludable saldrá beneficiado tanto por la fijación de salarios a cargo de organismos oficiales como por la negociación colectiva (sección 2.6). En el Uruguay, el Gobierno desempeña una labor de concertación y articulación, y la negociación de los interlocutores sociales puede tener lugar en los sectores y las empresas en que éstos son más fuertes.

Género

191. El diálogo social tripartito y la negociación colectiva encierran un gran potencial en cuanto herramientas programáticas para promover la igualdad de género en el mundo del trabajo, en particular la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Varios instrumentos de la OIT destacan la capital importancia del diálogo social para la promoción de la igualdad de remuneración y la no discriminación¹³¹, y exhortan a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que participen en la elaboración y la puesta en práctica de los marcos jurídicos y normativos nacionales¹³².

192. En los últimos años se han reformado varias leyes laborales para ampliar los derechos de los trabajadores con responsabilidades familiares. Además, entre 2008 y 2010, 56 países de un total de 77 adoptaron nuevas medidas para poner remedio a las grandes diferencias existentes en materia de participación y empleo por motivo de género¹³³. Algunas de esas medidas consistían en soluciones de diálogo social, como la participación de las instituciones tripartitas en la elaboración de leyes favorables a la igualdad.

Seguridad y salud en el trabajo

193. El diálogo social tripartito es indispensable para lograr unos sistemas nacionales de seguridad y salud sólidos y unas medidas de prevención eficaces en el lugar de trabajo. El Estudio General de 2009 sobre la seguridad y la salud de los trabajadores¹³⁴, que abarcaba a 123 países, demostró que la mayoría de los Estados Miembros de la OIT aplicaban cada vez más las disposiciones del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), que exigen consultas tripartitas. Aunque los mecanismos de participación de los interlocutores sociales en la gobernanza de la seguridad y la salud en el trabajo varían en función del país considerado, éstos abarcan funciones básicas de

¹³¹ En el artículo 1, 1), b) del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), se define la discriminación como «cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social [...] [y] cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación».

¹³² Destacan en particular el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y la Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90).

¹³³ OIT: *Global employment trends for women 2012* (Ginebra, 2012).

¹³⁴ OIT: *Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

consulta, asesoramiento y toma de decisiones en la formulación de las políticas nacionales, la redacción de leyes y la configuración de los sistemas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo.

VIH y sida

194. Con arreglo a la Recomendación sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, 2010 (núm. 200) — en la cual se destaca la importancia del diálogo social —, sus principios deberían promoverse de conformidad con el Convenio núm. 144. En el día de hoy, varios Estados Miembros de la OIT han creado una autoridad encargada de las cuestiones relacionadas con el VIH y el sida (normalmente en el seno del ministerio de sanidad o el departamento correspondiente), y algunos han instituido una autoridad específica para cuestiones de VIH y sida, que revisten la forma de comisiones, consejos o programas nacionales sobre el sida¹³⁵. Los interlocutores sociales están presentes en algunos de estos organismos, aunque suele haber más representantes de los empleadores que de los sindicatos.

Seguridad social y reforma de las pensiones

195. A las organizaciones de trabajadores y de empleadores les corresponde una importante labor en lo referente a los regímenes de la seguridad social y las pensiones¹³⁶. Muchos Estados Miembros han consultado o han informado a los interlocutores sociales sobre la realización de reformas de gran calado en los sistemas de la seguridad social y la redacción de leyes al efecto. Las consultas celebradas en Belice, Cuba, República Dominicana y Perú, por ejemplo, tenían por objeto informar a los interlocutores sociales de la necesidad de reformar el sistema de la seguridad social y recoger la opinión del público acerca de los cambios.

196. Sin embargo, las principales instituciones de diálogo social de muchos países apenas han intervenido en los debates relativos a la reforma de las pensiones. Según un reciente estudio de la OIT sobre esa intervención en los últimos diez años¹³⁷, el diálogo social ha tenido un papel mínimo, salvo en contadas excepciones, como puede ser en el caso del Canadá y de Finlandia. En general, la falta de diálogo social ha generado el rechazo de los interlocutores sociales a las reformas, por lo que su ejecución se ha visto seriamente dificultada. La reciente crisis y las medidas de austeridad subsiguientes han incrementado la presión sobre la seguridad social y los sistemas de pensiones, especialmente en Europa (sección 2.4.2). Otro problema conexo que suscita una preocupación cada vez mayor y que hace imprescindible el diálogo social es la presión que el envejecimiento de la población ejerce en los planes tradicionales de la seguridad social¹³⁸.

¹³⁵ En el sitio web de la UNESCO «HIV and AIDS Education Clearinghouse» figura una enumeración de las autoridades nacionales responsables, <http://hivaidsclearinghouse.unesco.org/related-links/national-aids-commissions.html> [consultado el 5 de noviembre 2012].

¹³⁶ OIT: *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, págs. 2013 a 2229.

¹³⁷ En China, Francia, Grecia, Jordania, Mauricio, los Países Bajos, Eslovenia, España, Suecia y Uruguay; H. Sarfati y Y. Ghellab: *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, documento de trabajo núm. 37 de DIALOGUE (Ginebra, OIT, 2012).

¹³⁸ OIT: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, 2013.

Inspección del trabajo

197. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) propugnan el diálogo social como medio para promover políticas de inspección del trabajo destinadas a velar por la aplicación de la legislación laboral y minimizar los riesgos en el lugar de trabajo. En el informe sobre la administración y la inspección del trabajo que para la Conferencia Internacional del Trabajo se presentó en 2011 se analizaban de manera detallada varios enfoques para garantizar la consulta tripartita en este ámbito ¹³⁹.

198. En algunos países, la colaboración entre las inspecciones del trabajo y los interlocutores sociales ha sido fundamental para la formulación de políticas encaminadas a acabar con el trabajo precario y no declarado. En el Brasil, por ejemplo, el pacto tripartito firmado en 2009 por el estado de São Paulo contra el trabajo precario y a favor del pleno empleo y el trabajo decente recaba la participación de todas las autoridades competentes y de los interlocutores sociales en las medidas dirigidas por la inspección del trabajo para erradicar el trabajo forzoso y no declarado en los sectores textil y marítimo ¹⁴⁰. En México se han elaborado, mediante consultas tripartitas, unos protocolos de inspección del trabajo por sectores (por ejemplo, para la industria minera y la azucarera).

Economía informal

199. Los interlocutores sociales de algunos países (Hungría e Irlanda, por ejemplo) han debatido las políticas nacionales sobre diversos aspectos de la economía informal, como el trabajo no declarado. Existen iniciativas locales parecidas en Durban, Sudáfrica, donde se han instaurado políticas a favor del trabajador y el operador informal, que consisten en mantener un diálogo regular con los representantes de la economía informal y en crear capacidad para las organizaciones de la economía informal. En otros lugares, las consultas tripartitas pueden combinar intervenciones nacionales y locales. En Ghana, se establecieron instituciones locales en dos distritos para impulsar el diálogo social entre la administración local, los asamblearios electos y los representantes de las PYME y la sociedad civil. El proyecto sirvió para ampliar el acceso al crédito de las PYME y permitió a los trabajadores informales gozar de una protección social y de unos fondos de pensiones ampliados. En Turquía se celebró, de 2004 a 2007, una serie de discusiones tripartitas auspiciadas por un proyecto de la UE y la OIT para dar a conocer los peligros de la economía informal a través de los medios de comunicación, y se incentivó el registro de las actividades laborales mediante la elaboración de manuales y vínculos con las normativas municipales para las empresas ¹⁴¹.

200. El diálogo social también puede versar sobre sectores concretos con un grado de informalidad elevado, como el trabajo doméstico (recuadro 2.16). En el Brasil se firmó un pacto tripartito en 2009 contra el trabajo precario y forzoso en el mundo textil ¹⁴². En el Perú, ya en 1992, se promulgaron leyes que permitieron a los trabajadores informales organizarse, lo cual desembocó en la creación, en 2006, de la Federación Nacional de Trabajadores de la Economía Informal, Autónomos y Ambulantes del Perú (FENTRIAAP).

¹³⁹ OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, párrafo 221, pág. 74.

¹⁴⁰ OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, párrafo 227, pág. 77.

¹⁴¹ J. Hayes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European experience* (Ginebra, OIT, 2007).

¹⁴² *Pacto Contra a Precarização e pelo Emprego e Trabalho Decentes em São Paulo – Cadeia Produtiva das Confecções*, Reporter Brasil, 24 de julio de 2009, http://www.reporterbrasil.org.br/box.php?id_box=348 [consultado el 12 de diciembre de 2012].

Recuadro 2.16
Marcos institucionales para el diálogo social
en la economía informal: el Uruguay y Filipinas

El Uruguay y Filipinas han creado marcos institucionales para el diálogo social sobre el trabajo doméstico, que han favorecido la organización y la representación colectivas, con resultados tangibles por lo que se refiere a la reglamentación del trabajo en la economía informal mediante el consenso.

El Uruguay adoptó en 2006 una Ley sobre los Trabajadores Domésticos por la que se incluyó el sector del trabajo doméstico en el consejo de salarios tripartito. Ello ayudó a identificar una organización que representaba a los empleadores, la cual firmó en 2008 y 2010 convenios colectivos con el sindicato nacional de trabajadores domésticos.

En Filipinas, el Gobierno, los sindicatos y las asociaciones de trabajadores domésticos y las organizaciones de empleadores formaron un grupo de trabajo técnico sobre el trabajo doméstico para debatir y promover medidas destinadas a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores domésticos dentro y fuera del país. Dicho grupo funciona además como foro para estudiar las necesidades en materia de reforma jurídica y ha permitido preparar un proyecto de ley sobre el trabajo doméstico que en estos momentos se encuentra en una fase avanzada de su andadura en el Congreso.

En 2012, estos dos países fueron los primeros en ratificar el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

Modalidades de empleo atípicas

201. Dadas las limitaciones de la negociación colectiva en lo que respecta a los trabajadores que ejercen modalidades de empleo atípicas (sección 2.2.1), debe existir a nivel nacional un diálogo tripartito que permita a esos trabajadores defender sus derechos y mejorar su condición. Llegan ejemplos de la Argentina, donde, en diciembre de 2010, se firmó un acuerdo nacional de promoción del diálogo social en la industria de la construcción¹⁴³; de Singapur, donde, en 2008, se constituyó un órgano asesor tripartito sobre prácticas de externalización responsables, y del Japón, donde, el mismo año, se alcanzó un consenso tripartito para aumentar el salario mínimo nacional medio, que se había visto afectado por el aumento en el número de trabajadores con empleo atípico.

Economía rural

202. Es preciso conferir un poder de expresión fuerte a los trabajadores rurales (que representan casi la mitad de la fuerza de trabajo mundial), así como a los empleadores rurales para mejorar sus condiciones de trabajo y vida. Sin embargo, ha sido difícil crear y desarrollar organizaciones voluntarias fuertes e independientes de trabajadores y de empleadores rurales debido a peculiaridades de las economías rurales (como, por ejemplo, la índole familiar de las empresas y la inexistencia de relación de empleo alguna), la falta de capacidad de las administraciones locales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el sesgo urbano de los interlocutores sociales en algunos países y las deficiencias en la aplicación del derecho laboral por las inspecciones del trabajo.

203. Desde la Argentina nos llega el positivo ejemplo de una institución tripartita llamada Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), que

¹⁴³ Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera: *Argentina: Se firma acuerdo nacional de promoción del diálogo social en la industria de la construcción*, Argentina, MERCOSUR, 2010, <http://www.bwint.org/default.asp?index=3214&Language=ES> [consultado el 10 de diciembre de 2012].

incluye un mecanismo de diálogo social cuya finalidad es registrar a los trabajadores y los empleadores agrarios para reducir la economía informal.

204. Las cooperativas son una vía de la que disponen los trabajadores y los empleadores rurales para participar en el diálogo social ¹⁴⁴, ya que la mayoría de las 750 000 cooperativas que existen en el mundo y sus 800 millones de miembros se encuentran en zonas rurales ¹⁴⁵. Las cooperativas pueden servir para prestar servicios y representar a los trabajadores rurales: las cooperativas de ahorro y crédito facilitan su acceso a las instituciones financieras ¹⁴⁶ y dan representación a sus clientes bancarios ¹⁴⁷.

Trabajadores migrantes

205. De los casi 214 millones de migrantes internacionales que existen en el mundo, 105,4 millones son trabajadores ¹⁴⁸. Dado que se trata de una cuestión que atañe a la fuerza de trabajo, la migración debería abordarse mediante el diálogo social. En cambio, suele tratarse fundamentalmente como una cuestión de seguridad. En muchos países, tanto de origen como de destino, los actores que más participan en el mercado de trabajo — las organizaciones de trabajadores y de empleadores — no participan en la formulación de políticas sobre migración ¹⁴⁹. La migración laboral muchas veces atañe a sectores específicos (sobre todo a las industrias agrícola, sanitaria, hotelera, a la venta al por menor y a la construcción) y afecta en particular a los derechos de los trabajadores, la protección social y, ante todo, a la organización de los trabajadores y el diálogo social.

206. En los últimos años, varios países han elaborado políticas nacionales de migración laboral mediante el diálogo social tripartito y tripartito ampliado. Esas políticas, formuladas a menudo con ayuda de la OIT, pueden alinearse con las estrategias de desarrollo y las políticas de empleo de los países respetando al mismo tiempo las normas internacionales del trabajo. Por ejemplo, el Gobierno de Sri Lanka adoptó una política en materia de migración laboral en 2009 tras celebrarse consultas tripartitas al respecto.

207. También se han adoptado iniciativas dirigidas a reforzar el diálogo social en la formulación de políticas sobre migración laboral en Armenia, donde el Gobierno adoptó, en diciembre de 2010, una estrategia y un plan de acción nacionales sobre migración atendiendo a la dimensión de género, los cuales fueron avalados por los interlocutores sociales y todas las partes gubernamentales interesadas; en Georgia, donde en noviembre de 2010 se instituyó una comisión estatal interministerial sobre migración, que incluye un grupo de trabajo con los interlocutores sociales, y en Costa Rica, que emprendió la tarea de elaborar una política de migración laboral atendiendo a la dimensión de género con la intervención de los interlocutores sociales mediante consulta.

¹⁴⁴ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

¹⁴⁵ OIT: *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

¹⁴⁶ CGAP y el Banco Mundial: *Financial access 2010: The state of financial inclusion through the crisis* (Washington, D.C., 2010).

¹⁴⁷ Existen ejemplos de cooperativas en la economía informal en Kenya, Rwanda y la República Unida de Tanzania; S. Smith: *Let's organise: A SYNDICOOP handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy* (Ginebra, OIT, ACI y CIOSL, 2006).

¹⁴⁸ OIT: *Migración laboral internacional. Un enfoque basado en los derechos* (Ginebra, 2010).

¹⁴⁹ Conviene señalar que el Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949 (núm. 97) alude a los beneficios de la negociación colectiva en su disposición sobre la igualdad de trato, y que en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (núm. 143) se contemplan las consultas con otros interlocutores sociales (artículo 7) en relación con las políticas de migración.

Ecologización de la economía

208. La transición a una economía más ecológica conlleva profundos cambios en los procesos y tecnologías de producción que se traducirán en la creación, la destrucción y la reasignación de puestos de trabajo. Para que ese proceso sea sostenible desde un punto de vista ecológico, económico y social, es imprescindible que exista una estrecha cooperación entre los gobiernos y los interlocutores sociales a todos los niveles ¹⁵⁰. En los círculos políticos nacionales e internacionales se emplea cada vez más el concepto de la «transición justa» para describir la idea de que la transición a una economía más ecológica debe incluir a todos los interesados, en especial a los perjudicados por la transición, y de que los inevitables costos laborales y sociales que de ella se deriven han de ser soportados por la sociedad en su conjunto y no únicamente por los afectados directos.

209. A lo largo de los últimos diez años, varios países han creado iniciativas impulsadas por múltiples partes interesadas en las que han participado interlocutores sociales, administraciones provinciales, organizaciones técnicas, universidades y otros actores de la sociedad civil, a fin de definir estrategias de transición a una economía con bajas emisiones de carbono y de desarrollo de competencias. Entre ellos figuran Argentina, Brasil, República Checa, Francia, India, Indonesia y Sudáfrica. MERCOSUR está interviniendo en una iniciativa regional con objetivos parecidos. Existen otras iniciativas nacionales para dar a conocer los desafíos que plantea la transición a una economía con bajas emisiones de carbono e idear soluciones para los trabajadores y las empresas (sobre todo en el caso de las PYME).

2.5. Diálogo social transfronterizo

210. Unas 50 000 empresas multinacionales y sus 450 000 filiales extranjeras, que emplean a más de 200 millones de personas en todo el mundo, son actores clave en el flujo de inversión directa extranjera hacia países en desarrollo y en la configuración cambiante de la producción y el empleo ¹⁵¹. Su impacto se siente prácticamente en todas las vertientes de la actividad industrial, comercial, de servicios y empresarial a escala mundial. Sin embargo, tal y como señaló la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización en 2004, sin unas reglas multilaterales equilibradas que rijan estos procesos, preocupa cada vez más que la competencia internacional lleve a los países a practicar, mediante una flexibilización de la normativa pertinente, el aligeramiento del régimen tributario, el recorte de las medidas de protección medioambiental y la rebaja de las normas del trabajo, o sea, una especie de dumping generalizado ¹⁵².

211. En parte para responder a los motivos de preocupación de la población, se ha negociado en los ámbitos del comercio, la inversión y la cooperación económica un conjunto de acuerdos bilaterales y multilaterales, que incluyen consideraciones relativas al diálogo social, a menudo como muestra de la adhesión al modelo de buen gobierno.

¹⁵⁰ IIEL: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde* (Ginebra, OIT, 2012); OIT: *Empleos verdes, trabajo decente y desarrollo sostenible*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, 2013.

¹⁵¹ *Empresas multinacionales*, OIT, Ginebra, www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/multinational-enterprises/lang--en/index.htm [consultado el 11 de diciembre de 2012].

¹⁵² Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT, 2004).

No obstante, falta un marco multilateral amplio, y los acuerdos existentes no siempre resultan igualmente eficaces para abordar los problemas subyacentes.

212. Para colmar este vacío dejado por la ausencia de marco multilateral se han adoptado numerosas iniciativas privadas a fin de prevenir los abusos y promover una autorregulación de ámbito transfronterizo. Las iniciativas privadas de carácter voluntario, como la RSE o los AMI, incluyen cada vez más en sus políticas y actuaciones un componente de diálogo social, lo cual, a su vez, ha impulsado la aparición de actores e instituciones de un diálogo social transfronterizo. Estas iniciativas privadas vienen a veces respaldadas por alianzas público-privadas o por actuaciones de organizaciones internacionales. Alianzas como el programa *Better Work* (recuadro 2.17 y sección 3.5) se basan en el diálogo social, que promueven.

Recuadro 2.17 **El programa *Better Work***

El programa *Better Work* es una alianza única de la OIT y la Corporación Financiera Internacional cuyo objeto es mejorar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT y de la legislación nacional en materia de trabajo en las cadenas de suministro mundiales del sector textil, así como fomentar la competitividad de la industria en los países en desarrollo.

A nivel mundial, el programa *Better Work* estableció un Comité Asesor entre cuyos principales asesores están la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la CSI.

A nivel nacional y sectorial, los comités tripartitos hacen las veces de mecanismos de diálogo social tripartito para prestar asesoramiento sobre el programa y fortalecer las relaciones de trabajo entre gobiernos, empleadores y trabajadores.

En las empresas, el programa *Better Work* supervisa la aplicación de las normas y ofrece evaluaciones y servicios de asesoramiento y formación. Para solucionar los conflictos se recurre a unos comités de empresa bipartitos y participativos en los que los trabajadores y la dirección buscan maneras de mejorar las condiciones de trabajo y el cumplimiento de las normas del trabajo.

Los servicios que el programa *Better Work* presta en Camboya (así como su antecesor, el programa *Better Factories Cambodia*), Haití, Jordania, Lesotho, Indonesia, Nicaragua y Viet Nam han sido fundamentales para favorecer la mejora de las relaciones laborales. No obstante, para alcanzar unos beneficios sostenibles es preciso prestar un apoyo adicional considerable a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a fin de permitirles aprovechar estas oportunidades de crear unas instituciones más fuertes.

2.5.1. Empresas multinacionales e iniciativas voluntarias

213. Las empresas multinacionales se han adherido voluntariamente a ciertas iniciativas encaminadas a mejorar el cumplimiento de las normas del trabajo por parte de sus proveedores y filiales. Estas iniciativas pueden clasificarse en distintas categorías generales (recuadro 2.18).

Recuadro 2.18
Iniciativas voluntarias en las que participan
empresas multinacionales

Por lo general, las iniciativas se engloban en las siguientes categorías genéricas:

- a) códigos de conducta empresariales y declaraciones sobre ética empresarial promovidas por la dirección;
- b) proyectos de normalización promovidos por la industria, como la Coalición Ciudadana de la Industria Electrónica o el Programa mundial de observancia de las cuestiones sociales;
- c) iniciativas multilaterales en las que pueden participar empresas, sindicatos, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas o la Iniciativa de Comercio Ético;
- d) normas comerciales, como la norma ISO 26000 sobre responsabilidad social, de la Organización Internacional de Normalización (ISO);
- e) iniciativas público-privadas, como el programa *Better Work*, y
- f) acuerdos negociados entre los trabajadores y la dirección que tienen un alcance transfronterizo, conocidos como AET, incluidos los AMI y los acuerdos marco europeos (AME), y en ocasiones acuerdos marco empresariales regionales.

Acuerdos de empresa transnacionales

214. Los AET son instrumentos negociados entre las empresas multinacionales y las FSI que representan a los trabajadores por sectores de actividad a escala mundial. Promueven unas normas del trabajo mínimas y estructuran un marco común de relaciones laborales en las actividades mundiales de las empresas multinacionales. Del mismo modo, las direcciones centrales o europeas de estas empresas conciertan AME con diversos representantes de sus trabajadores, como comités de empresa europeos, federaciones sindicales europeas, sindicatos nacionales o estructuras de representación de los trabajadores a escala empresarial.

215. Los AMI revisten un interés particular, ya que son el fruto del diálogo social y porque, en su gran mayoría, remiten a las normas internacionales del trabajo. Pese a su contenido variable, todos ellos ponen el acento en los principios y derechos fundamentales en el trabajo¹⁵³, en particular la libertad sindical y de asociación, y la negociación colectiva — Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación, 1949 (núm. 98) —, y a menudo en el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135)¹⁵⁴. Algunos AMI van incluso más allá y prohíben la discriminación contra los representantes elegidos por los trabajadores en la empresa y consagran el derecho de acceso de los representantes elegidos por los trabajadores a todos los lugares de trabajo, además de prever cláusulas de neutralidad en las campañas de sindicación.

¹⁵³ Los AMI también han incluido prohibiciones amplias y medidas para luchar contra el trabajo infantil; OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párrafos 151 a 155.

¹⁵⁴ En algunos AMI se reconocen explícitamente el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1975 (núm. 105), el Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), así como el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), sobre la erradicación del trabajo infantil.

216. En octubre de 2012, había más de 80 AMI vigentes en todo el mundo, los cuales cubrían a unos 6,3 millones de trabajadores, sin contar a proveedores y subcontratistas. Catorce de ellos fueron firmados con empresas radicadas en Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Federación de Rusia y Sudáfrica (en el recuadro 2.19 se presenta un análisis cualitativo). A mediados de 2011, había unos 120 AME vigentes ¹⁵⁵. Los AMI y los AME cubren en total a más de 8 millones de trabajadores en todo el mundo.

217. Los profesionales y los especialistas en relaciones laborales ven cada vez más los AET como el instrumento transfronterizo más próximo a la concepción tradicional del diálogo social, en cuanto proceso de negociación, consulta o mero intercambio de información entre empleadores y trabajadores, así como a las nociones de negociación colectiva, prevención y negociación de conflictos, y respeto del derecho del trabajo.

218. Los AET también promueven el reconocimiento de la participación de los interlocutores sociales en la protección social más allá de las fronteras nacionales. Alientan la prevención y la solución pacífica de conflictos laborales entre proveedores, filiales y otros asociados de empresas multinacionales de todo el mundo, amén de fomentar la sindicación de los trabajadores en las empresas multinacionales.

219. Para los sindicatos, los AET deberían entrañar la democratización de las relaciones laborales y, por lo tanto, mejorar las condiciones de trabajo en las cadenas de valor mundiales. Favorecen la ampliación de la representación sindical, la solución de conflictos entre los trabajadores y la dirección ¹⁵⁶, la libertad sindical y de asociación, y la negociación colectiva, al tiempo que ayudan a los trabajadores de las filiales y a los proveedores de las empresas multinacionales a organizarse, principalmente en los países en desarrollo. Los sindicatos también valoran la coordinación sindical transfronteriza, así como la coordinación entre los planos local y mundial, que resulta indispensable para llegar a AET. Desde el punto de vista de los directivos, este tipo de acuerdos puede ayudar a evitar conflictos, mejorar el nivel de confianza en las relaciones de trabajo y reforzar la credibilidad de las empresas ante sus accionistas y demás inversores.

Recuadro 2.19 **¿Cuán exitosos son los AMI?**

Los AMI son todavía una figura muy desconocida entre los directivos de las filiales y los proveedores locales de empresas multinacionales en muchos países, así como entre los miembros de los sindicatos locales. Los actores locales que saben de su existencia raras veces entienden verdaderamente su papel.

Se albergan dudas respecto a la desigual participación de los actores locales en la negociación de este tipo de acuerdos; una comunicación inadecuada de los resultados de las negociaciones; la falta de responsabilización en cuanto al seguimiento de los acuerdos, y un vínculo tenue o inexistente entre los sindicatos locales y las FSI firmantes.

Sin embargo, los AMI han dado resultados satisfactorios en varios casos concretos. En el Brasil, por ejemplo, en la cadena de suministro de un conocido fabricante de automóviles, los sindicatos locales invocaron los AMI firmados por la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas para que se readmitiera a los representantes que habían sido despedidos y negociar nuevos contratos que

¹⁵⁵ Base de datos sobre acuerdos de empresa transnacionales, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en> [consultada el 17 de diciembre de 2012].

¹⁵⁶ K. Papadakis (ed.): *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (Nueva York/Ginebra, Palgrave Macmillan/OIT, 2011), págs. 295 a 296.

mejoraban las condiciones de trabajo del personal. En la India, un AMI entre *Uni Global Union* y una empresa multinacional del sector de la seguridad incrementó la afiliación sindical local y condujo a la firma de un convenio colectivo que cubría a casi 200 000 trabajadores. En los Estados Unidos, los AMI firmados por las principales empresas multinacionales de fabricación de muebles y automóviles ayudaron a realizar campañas fructuosas de reconocimiento de sindicatos y a que las direcciones adoptaran una postura neutral durante las campañas de sindicación en sucursales y proveedores de empresas multinacionales.

Fuente: M. Fichter: *Global Union strategy: The arena of global production networks, global framework agreements and trade union network*, documento presentado en la Conferencia «IndustriALL: Review of experiences and way forward for the future», Frankfurt am Main, 17 y 18 de octubre de 2012.

220. Pese al número creciente de AMI, persisten los desafíos en cuanto a su adopción y aplicación¹⁵⁷. Tanto estos acuerdos como los AME han tenido dificultades en abrirse camino en las cadenas mundiales de suministro «orientadas al comprador», por ejemplo en el sector textil y del vestido, y en la industria de productos electrónicos, que se caracterizan por un alto grado de externalización a múltiples proveedores en países en desarrollo.

221. Las iniciativas relacionadas con la RSE y los AMI se solapan de vez en cuando, ya que estos acuerdos pueden remitirse a códigos de empresa, a iniciativas multilaterales o a normas de organizaciones intergubernamentales.

Responsabilidad social de las empresas

222. En un estudio que la OIT efectuó en 2011 sobre las iniciativas de RSE impulsadas por la dirección se señaló el peso creciente que cobran las iniciativas voluntarias de RSE en materia de diálogo social¹⁵⁸. El interés de las compañías por el diálogo social también se refleja en las consultas cursadas sobre los principios del diálogo social al Servicio de asistencia de la OIT para empresas sobre las normas internacionales del trabajo¹⁵⁹. Desde su puesta en marcha en marzo de 2009, este servicio de asistencia ha recibido 21 consultas sobre libertad sindical y de asociación, 19 sobre negociación colectiva y 11 sobre cuestiones más amplias relacionadas con el diálogo social. Además, las páginas web sobre libertad sindical y de asociación, sobre negociación colectiva y sobre diálogo social del servicio de asistencia han sido objeto de 7 000 consultas.

223. Entre las tendencias más destacables en materia de RSE y diálogo social figuran la creciente presencia de las normas internacionales del trabajo en los códigos de conducta y los sistemas privados de normas voluntarias. También se ha observado que los códigos de RSE se alejan de las actividades de «vigilancia» y supervisión de los proveedores para apostar por el análisis de las causas profundas y la creación de capacidad, actividad que implica un diálogo entre la dirección y los trabajadores, y entre proveedores y compradores.

224. No obstante, dada la insuficiencia de información facilitada por las empresas y de estudios realizados en este ámbito, suele ser muy difícil evaluar los efectos del diálogo social en las actividades de RSE promovidas por la dirección¹⁶⁰. La falta de diálogo

¹⁵⁷ K. Papadakis (ed.): *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (Nueva York/Ginebra, Palgrave Macmillan/OIT, 2011), págs. 1 a 5.

¹⁵⁸ E. Umlas: *Recent trends in CSR initiatives and their impact on the fundamental principles and rights at work* (Ginebra, OIT, inédito).

¹⁵⁹ *Servicio de asistencia de la OIT para empresas sobre las normas internacionales del trabajo*, www.ilo.org/business [consultado el 5 de noviembre de 2012].

¹⁶⁰ P. L. Fall y M. M. Zahran: *Asociaciones entre las Naciones Unidas y empresas: Función del Pacto Mundial*, Informe núm. 9 de la Dependencia Común de Inspección (Ginebra, Naciones Unidas, 2010).

social a lo largo de la cadena de valor de las empresas multinacionales que adoptan este tipo de iniciativas limita considerablemente el alcance de estas últimas ¹⁶¹.

225. Desde su adopción en 1977, la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT ha promovido el diálogo social como medio fundamental para alcanzar su objetivo principal, consistente en «fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social y minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas». La Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT ha servido de referencia para estimular el diálogo entre actores públicos y empresas multinacionales. Hoy la utilizan países como la Argentina, Azerbaiyán, Brasil, Chile, Côte d'Ivoire, Indonesia, Liberia, Mauricio, Paraguay, Sierra Leona y Uruguay. En su Comunicación sobre la RSE, de 2011, la Comisión Europea animó a los Estados Miembros y a las empresas multinacionales a que adoptaran las políticas de RSE y los instrumentos principales, incluida la Declaración sobre las Empresas Multinacionales. No obstante, el grado de sensibilización entre los mandantes tripartitos a propósito de la Declaración parece ser generalmente bajo ¹⁶².

2.5.2. Acuerdos bilaterales y multilaterales e iniciativas de integración regional

226. Los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales incluyen cada vez más cláusulas laborales y disposiciones relativas a las normas del trabajo y al diálogo social ¹⁶³.

227. Algunos acuerdos comerciales, en particular aquellos concluidos por el Canadá y los Estados Unidos, prevén la celebración de consultas con las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de las disposiciones laborales de los acuerdos. La mayoría de los acuerdos comerciales concertados por el Canadá y los Estados Unidos preceptúan que cualquier entidad interesada, incluidas las organizaciones de trabajadores y las de empleadores, podrá expresar preocupación respecto del incumplimiento eventual por las partes en los acuerdos de los compromisos contraídos por ellas en el plano laboral. En algunos acuerdos comerciales recientes de la UE se prevé la constitución de comités consultivos, con la participación de interlocutores sociales, para examinar los aspectos económicos, sociales y medioambientales.

228. El Acuerdo paralelo de Cooperación Laboral del TCLAN, firmado en 1993 por el Canadá, México y los Estados Unidos de América, es el primer acuerdo comercial en disponer la constitución de una comisión ministerial para la cooperación laboral y de comités consultivos nacionales encargados de prestar asesoramiento sobre su aplicación, con la participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores, de la esfera universitaria y de la sociedad civil. Se han adoptado planteamientos de este tipo en el marco del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR), en Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos de América, y de los acuerdos

¹⁶¹ R. Locke *et al.*: «Virtue out of necessity? Compliance, commitment, and the improvement of labor conditions in global supply chains», en *Politics & Society* (2009, vol. 37, núm. 3, septiembre), pág. 346.

¹⁶² Esta conclusión se basa en estudios documentales preliminares de la OIT sobre políticas gubernamentales de responsabilidad social de las empresas en 40 Estados Miembros.

¹⁶³ IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2009: Crisis mundial del empleo y perspectivas* (Ginebra, OIT, 2009); F. C. Ebert y A. Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives*, IIEL, documento de discusión núm. 205 (Ginebra, OIT, 2011).

laborales firmados en paralelo a los acuerdos comerciales del Canadá con Chile, Colombia y el Perú.

229. La Comunidad Andina ha conformado un marco para el diálogo social con la creación de un Consejo Consultivo Empresarial y de un Consejo Consultivo Laboral, que participan en la preparación de los actos jurídicos de la comunidad ¹⁶⁴.

230. Los países del MERCOSUR han establecido una Comisión Socio Laboral tripartita activa y un Foro Consultivo Económico Social tripartito para la elaboración de políticas ¹⁶⁵. También se ha establecido una unidad tripartita sobre trabajo infantil, que ha llevado a cabo distintas actividades de cooperación, incluida una campaña de información contra el trabajo infantil en las regiones fronterizas de los países del MERCOSUR.

231. La Organización de los Estados Americanos organiza anualmente la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, en la que la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales y el Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico participan en calidad de órganos asesores, en representación de los empleadores y de los trabajadores de las Américas, con la asistencia de la OIT.

232. En la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, se instituyó en marzo de 2009 un Consejo Tripartito de Trabajo y Diálogo Social, con la participación de la sociedad civil, para que proporcionara asesoramiento sobre las reformas que tienen una repercusión social en los Estados Miembros. En 2011, se creó un Foro de Diálogo Social para promover el diálogo social en la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y armonizar la legislación laboral en los Estados Miembros.

233. En 2011 y hasta mediados de 2012, los ministros de la SADC y diversos interlocutores sociales elaboraron el proyecto de Programa de Trabajo Decente de la SADC y el Protocolo de Empleo y Trabajo, y decidieron promover la ratificación de los Convenios de gobernanza sobre la inspección del trabajo, la política de empleo y la consulta tripartita. Sobre la base del diálogo tripartito en la Comunidad del África Oriental, en noviembre de 2009 se adoptó un Programa de Trabajo Decente para el África Oriental para el período 2011-2015. En abril de 2012 se creó la Organización de Empleadores del África Oriental, que cumple la función homóloga de la Confederación Sindical de África Oriental, constituida en 1988. En su reunión de 2009, el Mecanismo de coordinación regional para el África recomendó incorporar el empleo y el trabajo decente a la labor de los grupos temáticos.

234. Está previsto que el proceso de integración de los países de la ASEAN en los ámbitos del comercio, las inversiones y la libertad de circulación de mano de obra calificada entre en vigor en 2015, aunque no incluye un mecanismo institucional para la consulta o el diálogo tripartito. Los sindicatos han creado un consejo sindical regional — desde que se les concedió la condición de observadores en la Zona de Libre Comercio de la ASEAN —, y seis federaciones nacionales de empleadores de países de la ASEAN han creado la Confederación de Empleadores de la ASEAN. El Programa de Trabajo de los Ministros de Trabajo de la ASEAN para el período 2010-2015 incluye referencias al fortalecimiento del diálogo social tripartito.

¹⁶⁴ Artículo 44 del Acuerdo de Cartagena. Las funciones y las competencias institucionales de estos órganos se han regulado con posterioridad mediante actos jurídicos secundarios.

¹⁶⁵ Poco después de la adopción de la Declaración socio laboral del MERCOSUR, la empresa multinacional alemana Volkswagen y los sindicatos de los Estados miembros del MERCOSUR concluyeron un AMI.

235. Por el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre la UE y la República de Corea, en vigor desde 2011, ambas partes se comprometen expresamente a respetar las normas medioambientales y de trabajo. El acuerdo prevé unas estructuras institucionales para aplicar y hacer un seguimiento de estos compromisos, incluso por conducto de la sociedad civil. En lo que atañe al trabajo, el acuerdo aboga por que se ratifiquen y apliquen todos los Convenios actualizados de la OIT (es decir, no sólo las normas fundamentales del trabajo). También prevé la instauración de «mecanismos de control», que deberían incluir grupos de asesoramiento de la sociedad civil también representativos de las organizaciones sindicales y empresariales, y el recurso a los servicios consultivos de las organizaciones internacionales competentes, como la OIT.

236. La experiencia de la UE en materia de diálogo social es, con creces, la más extensa de los distintos acuerdos económicos multilaterales. El Comité Económico y Social Europeo, constituido en 1958 e integrado por organizaciones de empleadores, sindicatos y representantes de otros intereses, es una de las principales instituciones de diálogo social en la UE. El Tratado de Lisboa de la UE, adoptado en 2007, es todavía más audaz: consagra el compromiso de la UE a promover la función de los interlocutores sociales, cuya autonomía reconoce, y establece una Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo, que reúne la cúpula de los interlocutores sociales de la UE y de las instituciones de la UE antes de las reuniones del Consejo Europeo. La Estrategia Europa 2020, adoptada por el Consejo Europeo en 2010, y la legislación de la UE de 2011 encaminada a fortalecer la gobernanza económica, prevén la institución de un «Semestre Europeo», o sea, de un ciclo anual de coordinación de las políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales que incluye dispositivos de consulta con los interlocutores sociales. En diciembre de 2012, el Consejo Europeo acordó que la hoja de ruta para complementar la Unión Económica y Monetaria también debía abarcar una dimensión social, en particular el diálogo social.

237. En la UE, el diálogo bipartito entre empleadores y sindicatos europeos se mantiene en los planos intersectorial y sectorial. Constituye un procedimiento que combina las consultas con los interlocutores sociales por parte de la Comisión Europea con la posibilidad de que la normativa social dimane de acuerdos bipartitos entre la dirección y los trabajadores organizados a escala europea. Los interlocutores sociales de la UE también pueden participar, por iniciativa propia, en el diálogo social y en los acuerdos negociados que de él se deriven.

238. No obstante, los interlocutores sociales europeos no han hecho valer realmente sus derechos, principalmente a causa de la dificultad de conciliar intereses a la hora de formular acuerdos conjuntos. Aunque llegaron a algunos acuerdos (sobre licencia parental, trabajo a tiempo parcial, trabajo de duración determinada, teletrabajo, estrés en el trabajo, acoso y violencia y sobre mercados de trabajo integradores), los interlocutores sociales no han sido capaces de pactar otras cuestiones (por ejemplo en materia de información y consulta con los trabajadores, cesión temporal de trabajadores y *refundición de la Directiva sobre los comités de empresa europeos*)¹⁶⁶. Finalmente, la UE ha instituido 41 comités sectoriales de diálogo social que abarcan a más de tres cuartas partes de la fuerza de trabajo de la UE y a muchas empresas, en su mayoría PYME. A principios de 2010, el diálogo social sectorial de la UE había generado más de

¹⁶⁶ *European social partners*, Eurofound, 2011, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/EUROPEANSOCIALPARTNERS.htm> [consultado el 11 de diciembre de 2012].

500 textos de distinta consideración jurídica, desde opiniones conjuntas y respuestas a consultas hasta acuerdos aplicados en forma de legislación de la UE ¹⁶⁷.

239. Además, desde 1994 la Directiva sobre los comités de empresa europeos, actualizada de resultados de una refundición de la Directiva en 2008, prevé la institución de órganos permanentes para la información y las consultas con los trabajadores en empresas y grupos de empresas a nivel de la UE. Según los datos facilitados por Eurofound en 2012, 931 empresas multinacionales tienen un comité de empresa europeo activo ¹⁶⁸.

240. En varios modelos de tratados bilaterales de inversión se prohíbe rebajar las exigencias preceptuadas en las normas del trabajo, principalmente en los ámbitos del «derecho de asociación» y el «derecho de sindicación y de negociación colectiva», con el propósito de animar, atraer o retener a los inversores. Estas cláusulas se recogen en los modelos de tratados bilaterales de inversión de Bélgica (2002), los Estados Unidos (2004) y Austria (2008), así como en el proyecto de modelo de tratado bilateral de inversión de Noruega de 2007. El modelo utilizado en Bélgica remite expresamente a las normas de la OIT ¹⁶⁹.

2.6. Diálogo social y comportamiento de la economía

241. Los investigadores han prestado una atención considerable al impacto del diálogo social en los resultados de la economía y el crecimiento. Para proceder a este análisis, se debe poder desglosar este impacto en categorías de efectos que pueden repercutir, en función de las vías por las que pueden influir en los resultados de la economía. Se ha prestado una atención especial al impacto de los sindicatos y de la negociación colectiva.

242. Según los economistas neoclásicos, los sindicatos y la negociación colectiva pueden provocar en el mercado de trabajo distorsiones que entorpezcan su libre funcionamiento y lastren la economía. En apoyo de esta tesis se suele insistir en que las principales distorsiones residen en las consecuencias monopolísticas del sindicalismo y la segmentación del mercado de trabajo. Se ponen de relieve las diferencias salariales observadas entre trabajadores sindicados y trabajadores no sindicados, y se aduce que la negociación colectiva entraña la fijación de unos salarios superiores a los niveles de equilibrio del mercado, lo cual provoca desempleo o el desplazamiento de los trabajadores al sector de los trabajadores no sindicados y al grupo de los trabajadores menos retribuidos.

243. Estos argumentos subyacen a las teorías de los trabajadores protegidos/trabajadores desprotegidos utilizadas para explicar el comportamiento del mercado de trabajo, incluida la teoría según la cual en los países en desarrollo existe una «elite laboral» que obtiene beneficios a costa de una economía informal cada vez más importante. Estos argumentos a menudo defienden que los actores económicos pueden adaptarse mejor a la evolución de la relación producto-mercado sin necesidad de una negociación colectiva o de leyes laborales que prevean la protección del empleo. Aun así, este enfoque radica en unas hipótesis que raras veces se confirman en el mundo real, a saber que el

¹⁶⁷ *Social affairs: Commission report on the sectoral social dialogue at European level*, Europa, 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-354_en.htm?locale=en [consultado el 7 de diciembre de 2012].

¹⁶⁸ *European Works Councils*, Eurofound, 2011, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeanworkscouncils.htm> [consultado el 18 de diciembre de 2012].

¹⁶⁹ B. Boie: *Labour related provisions in international investment agreements*, documento de trabajo núm. 126 (Ginebra, OIT, 2012).

funcionamiento de los mercados responde a una competencia perfecta, que la movilidad de la fuerza de trabajo es totalmente fluida, y que no hay asimetrías en la información.

244. A esta corriente de pensamiento se contraponen diametralmente las teorías económicas institucionales y las keynesianas, que insisten en los beneficios económicos que supone reducir las asimetrías de información y poder. Según estas teorías, las organizaciones de trabajadores y la negociación colectiva desempeñan un papel positivo, tanto por su función informativa y su poder de expresión como por el efecto de los ingresos en la demanda global. Afirman que, al reducir las asimetrías de información, los sindicatos mejoran la calidad de las decisiones de gestión al fundamentarlas mejor y facilitar su aplicación. También señalan factores que pueden favorecer un aumento de la productividad, como unas relaciones de trabajo más estables, menor rotación del personal y la mejora de las prácticas empresariales, principalmente en lo que respecta a la información interna¹⁷⁰.

245. La mayoría de los observadores coinciden en dos conclusiones generales respecto al impacto que el diálogo social tiene en los resultados de la economía. En primer lugar, la negociación colectiva suele influir en los salarios de dos maneras ya que, por un lado, los eleva por encima de lo que el mercado podría ofrecer y, al mismo tiempo, reduce la desigualdad salarial. En segundo lugar, pese a que a nivel microeconómico los salarios suponen un costo para los empleadores, a nivel macroeconómico tanto los salarios como el consumo favorecen notablemente a la demanda global en la mayoría de las economías, y proporcionan así la base económica necesaria para unas empresas sostenibles.

246. El contexto económico en que el diálogo social se mantiene cambió radicalmente en los últimos decenios, a medida que la globalización comercial y financiera abría nuevas vías a la inversión, material o financiera, y propiciaba su diversificación geográfica. La apertura del comercio y la liberalización de las cuentas de capital han incrementado la movilidad del capital, lo cual ha impulsado a la baja el poder adquisitivo de los trabajadores, tendencia que se ha visto reforzada por una gestión empresarial empeñada en maximizar los dividendos para los accionistas y por otros elementos, como un aumento de la competencia en el contexto de la globalización, las reformas del mercado de trabajo, unos sistemas sociales y fiscales menos redistributivos, un aumento del desempleo (especialmente durante la crisis mundial), además de la disminución, en algunos países, de la tasa de sindicación y de la tasa de cobertura de los convenios colectivos¹⁷¹.

247. Desde hace unos treinta años, se observa en todo el mundo que los salarios crecen más despacio que la productividad, lo cual se debe a la disminución de la cuota, los sueldos y las prestaciones de los trabajadores respecto del total de los ingresos nacionales. El porcentaje de los ingresos correspondiente a la mano de obra se ha reducido en casi tres cuartas partes de los 69 países sobre los que existen datos¹⁷². En los Estados Unidos, por ejemplo, la retribución real bruta por hora de trabajo ha aumentado en un 35 por ciento, mientras que la productividad real del personal por hora registrada en el sector no agrícola ha aumentado alrededor del 85 por ciento. En Alemania, los

¹⁷⁰ R. B. Freeman y J. Medoff: *What Do Unions Do?* (Nueva York, Basic Books, 1984). F. Fakhfakh *et al.*: «Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?», en S. Hayter: *The role of collective bargaining in the global economy* (Ginebra, OIT, 2011), págs. 107 a 135.

¹⁷¹ OCDE: *Perspectivas del empleo de la OCDE 2012* (París, 2012); S. Tilford: *Economic recovery requires a better deal for labour* (Londres, Centre for European Reform, 2012).

¹⁷² IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011: Los mercados al servicio del empleo* (Ginebra, 2011); IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global* (Ginebra, 2008).

salarios mensuales reales se mantienen sin cambios desde hace dos decenios, mientras que la productividad de la mano de obra ha aumentado casi un 25 por ciento. El descenso del porcentaje correspondiente a la mano de obra se aprecia incluso en algunas economías emergentes, en las que los salarios han ido aumentando. Incluso en China, donde los salarios casi se han triplicado en el último decenio, el PIB ha crecido más rápidamente que la masa salarial total, lo cual ha reducido el porcentaje correspondiente a la mano de obra ¹⁷³.

248. El *Informe Mundial sobre Salarios 2012-2013 de la OIT* muestra que la merma de la cuota correspondiente a la mano de obra respecto del PIB tiene unos efectos negativos potencialmente duraderos en el crecimiento económico, ya que afecta al consumo de los hogares, debilita una demanda global ya de por sí insuficiente y menoscaba la confianza del consumidor. Estos factores socavan a su vez la confianza de las empresas, lo cual afecta a las decisiones en materia de inversiones. Aparte de los motivos de preocupación de índole económica, hay quien teme que la disminución de la cuota correspondiente a la mano de obra y la erosión del poder adquisitivo de los trabajadores desgaste la confianza de la población en los gobiernos y la economía de mercado. El rápido aumento de los sueldos de los altos funcionarios ejecutivos y de los altos cargos del sector financiero exacerba esta preocupación ¹⁷⁴.

249. Si bien algunos países consiguen compensar el déficit de la demanda agregada aumentando las exportaciones netas, no todos logran un balance por cuenta corriente excedentario. Por ello, algunos países se ven obligados a importar más de lo que exportan, lo cual reduce su PIB. De ahí que la estrategia de recortar los costos unitarios de mano de obra desreglamentando y debilitando la negociación colectiva o descentralizándola, que se suele recomendar a los países afectados por la crisis y que fundamenta muchas políticas de austeridad ¹⁷⁵, pueda provocar una espiral proteccionista fatal para los ingresos laborales, la demanda agregada y crecimiento del PIB.

250. Incluso en aquellos países donde las exportaciones aumentan, este aumento puede no bastar para contrarrestar el efecto negativo que la disminución de la cuota correspondiente al trabajo, los salarios y la mano de obra tiene en el consumo interno, ni por tanto para absorber el déficit de la cuenta corriente.

251. La tendencia descendente de la cuota que la mano de obra representa en los ingresos nacionales se suma, en muchos países, a un aumento generalizado de la desigualdad dentro de éstos ¹⁷⁶, conforme los beneficios derivados del crecimiento se concentran en la cúspide de la pirámide de ingresos. Cuando los salarios de las personas comprendidas en el centil más alto de la escala salarial de los países de la OCDE sobre los que se dispone de datos se restan del porcentaje total de los ingresos nacionales correspondiente a la mano de obra, el descenso en este porcentaje se acentúa para la mayoría de asalariados, y prácticamente se duplica en países como el Canadá o los

¹⁷³ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013: Los salarios y el crecimiento equitativo* (Ginebra, 2012), pág. 41.

¹⁷⁴ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013: Los salarios y el crecimiento equitativo* (Ginebra, 2012).

¹⁷⁵ Incluidas aquellas economías occidentales en las que la tendencia hacia una desregulación de la legislación en materia de protección del empleo y una descentralización de la negociación colectiva se asocia a un aumento general de la desigualdad salarial; S. Cazes et al.: *Employment protection and collective bargaining: Beyond the deregulation agenda*, documento de trabajo núm. 133, Sector del Empleo (Ginebra, OIT, 2012), pág. 8.

¹⁷⁶ Tanto en términos de disminución del componente salarial y aumento de la cuota de beneficios (desigualdad funcional) como en la distancia cada vez mayor entre el 10 por ciento de los asalariados que figuran en lo alto de la pirámide de asalariados y el 10 por ciento que figuran en lo más bajo (desigualdad personal).

Estados Unidos ¹⁷⁷. En términos económicos, la desigualdad es un factor importante, ya que inhibe el crecimiento ¹⁷⁸. Además, cuanto mayor es la desigualdad, más crecimiento se necesita para reducir la pobreza. La desigualdad también es una de las principales causas económicas del deterioro del bienestar referidas por la población ¹⁷⁹ y tiene unas consecuencias funestas para la salud física y psicológica de la gente, cuya gravedad viene solamente superada por la experiencia del desempleo ¹⁸⁰.

252. De los estudios de la OIT se desprende una clara correlación inversa entre la cobertura de la negociación colectiva y la desigualdad (a mayor cobertura, menos desigualdad) ¹⁸¹.

253. Las conclusiones de los estudios también sugieren que, en la mayoría de países que disponen de sistemas de negociación colectiva coordinados y registran una tasa de sindicación elevada, la dispersión salarial es menor que en otros países y tienen menor grado de desigualdad económica ¹⁸². Las investigaciones de la OCDE advierten una relación entre una negociación colectiva más amplia y la disminución del desempleo ¹⁸³. Además, la tasa de sindicación tiene un impacto escaso o nulo en los resultados generales de la economía, medidos en términos de crecimiento del PIB, y no amplía la economía informal. Antes bien, un examen llevado a cabo en 2008 de más de 1 000 estudios publicados sobre los efectos económicos de los sindicatos y la negociación colectiva vinculó el fortalecimiento de los derechos sindicales a un porcentaje mayor de empleo en la economía formal ¹⁸⁴.

¹⁷⁷ OCDE: *Perspectivas del empleo de la OCDE 2012* (París, 2012).

¹⁷⁸ A. G. Berg y J. D. Ostry: «Equality and Efficiency: Is there a trade-off between the two or do they go hand in hand?» en *Finance & Development* (2011, vol. 48, núm. 3, septiembre).

¹⁷⁹ IIEL: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012* (Ginebra, 2012).

¹⁸⁰ D. Campbell: *Well-being and the non-material dimension of work*, documento de trabajo núm. 125, Sector del Empleo (Ginebra, 2012).

¹⁸¹ Según las mediciones del ratio decil D9/D1, que pone de manifiesto la diferencia entre los deciles superior e inferior de la distribución de ingresos. S. Hayter y B. Weinberg: «Mind the gap: collective bargaining and wage inequality», en S. Hayter: *The role of collective bargaining in the global economy* (Ginebra, OIT, 2011), págs. 136 a 186.

¹⁸² OIT: *Informe Mundial Sobre Salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis* (Ginebra, 2010), pág. 57.

¹⁸³ A. Bassanini y R. Duval: *Employment patterns in OECD Countries: Reassessing the role of policies and institutions*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 35 (París, 2006).

¹⁸⁴ J. Berg y D. Kucera (eds.): *In defence of labour market institutions* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008).

Capítulo 3

Actuación de la OIT en el ámbito del diálogo social: responder a las diferentes realidades y necesidades de los mandantes

254. En el presente capítulo se presentan las actividades que la OIT dedica tanto a responder a los desafíos como a aprovechar las oportunidades del diálogo social. Estas actividades se desarrollan en los campos de la investigación, el asesoramiento político, la cooperación técnica, la creación de capacidad y la promoción de las normas internacionales del trabajo. Para la Oficina, se inscriben en el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, particularmente en relación con los resultados 9 a 13 ¹. En este capítulo también se analiza el vínculo existente entre el diálogo social y los otros tres objetivos estratégicos de la OIT, se examina la labor llevada a cabo por la OIT con otras organizaciones internacionales para que éstas incorporen el diálogo social y el tripartismo a sus programas y, finalmente, se evalúa el uso que hace la OIT de sus medios de acción para realizar actividades.

255. Como se ha señalado en la introducción, la Unidad de Evaluación de la Oficina elaboró un documento de trabajo analítico, tal como le había solicitado el Consejo de Administración en 2012 ². En dicho documento se resumen los resultados y las enseñanzas extraídas de las evaluaciones independientes de los programas de cooperación técnica de la OIT en el campo del diálogo social y se pasa revista a otros estudios sobre cuestiones relacionadas con el diálogo social. El objetivo es mejorar la capacidad de la OIT para fundamentar sus decisiones en los resultados de las evaluaciones y contribuir a la discusión recurrente sobre el diálogo social.

3.1. Observaciones generales

256. La labor de fomento del diálogo social tripartito, de relaciones laborales sólidas y de la negociación colectiva, así como de la aplicación efectiva de las leyes laborales, se lleva a cabo mediante actividades de investigación, promoción, asesoramiento sobre políticas, reformas legislativas y creación de capacidad. La Oficina presta apoyo a las administraciones del trabajo y las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En los últimos años, las actividades de la OIT se han centrado en la creación de capacidad mediante cursos de capacitación, seminarios y manuales para los interlocutores sociales y los gobiernos. Este apoyo se ha prestado también en áreas como el asesoramiento técnico sobre políticas, leyes, reglamentos y procedimientos, el desarrollo institucional y

¹ OIT: *Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015: Haciendo realidad el trabajo decente*, Consejo de Administración, 304.ª reunión, Ginebra, marzo de 2009, documento GB.304/PFA/2 (Rev.).

² OIT: *La aplicación del programa de la OIT en 2010-2011*, Consejo de Administración, 313.ª reunión, Ginebra, marzo de 2012, documento GB.313/PFA/7/1.

el intercambio de buenas prácticas. La organización de reuniones sectoriales y otras actividades, a nivel mundial y regional, ha ayudado a los mandantes en su labor de promoción del diálogo social en determinados sectores económicos.

257. Las diversas condiciones en que funcionan las instituciones tripartitas de diálogo social, y los marcos político, institucional y social de los procesos de diálogo y negociación colectiva de cada país determinaron en buena medida cómo pueden las actividades de la OIT fomentar el diálogo social.

3.2. Respaldo a los actores del diálogo social

258. Respaldo y desarrollar las capacidades de los mandantes tripartitos es una de las principales actividades de la OIT. Los objetivos clave consisten en sensibilizar más a los mandantes respecto a las ventajas del diálogo social en cuanto instrumento de gobernanza, mejorar su capacidad de participación en el diálogo social y la formulación de políticas, reforzar las estructuras de organización y gobernanza interna, y fortalecer las capacidades en materia de negociación colectiva y cumplimiento efectivo de la legislación laboral. Por esa razón, muchos programas de trabajo decente por país y proyectos de cooperación técnica — principales recursos de la OIT a nivel nacional — se centran en la creación de capacidad para los interlocutores sociales (sección 3.8).

3.2.1. Administraciones del trabajo

259. Los servicios de asesoramiento técnico prestados por la OIT a las administraciones y las inspecciones del trabajo se han basado principalmente en evaluaciones de las necesidades nacionales, realizadas por la Oficina a instancia de los gobiernos. Las recomendaciones formuladas en el marco de los procesos de evaluación ofrecen una base para que los gobiernos definan sus prioridades, y para que la OIT planifique su asistencia técnica. Desde 2011, se han llevado a cabo evaluaciones centradas en el sistema de administración del trabajo en su conjunto o en algunas de sus instituciones, en países como, por ejemplo, Arabia Saudita, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Camerún, Costa Rica, Egipto, Gabón, Grecia, Jordania, Líbano, Namibia, Sri Lanka, Túnez, Ucrania, Uganda y Viet Nam. En otros países se están preparando evaluaciones de ese tipo (Botswana, República Democrática del Congo y Lesotho).

260. Las evaluaciones anteriores permitieron abrir un diálogo integrador sobre las políticas nacionales de inspección del trabajo en los ámbitos de la SST (por ejemplo, en China, Maldivas y Sri Lanka), la coordinación y la planificación internas (Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Indonesia y Ucrania), la gestión del desempeño de los ministerios (Sudáfrica) o la formación especializada de los administradores e inspectores del trabajo (Maldivas, Namibia, Sudáfrica, Sri Lanka, Swazilandia y Ucrania). Las evaluaciones fueron a menudo seguidas de la concertación de planes de acción con los mandantes nacionales, y de la aplicación de dichos planes respaldados por iniciativas de cooperación técnica también centradas en la promoción de metodologías tripartitas.

261. La acción rápida ha resultado decisiva en situaciones de transición o crisis. La Oficina se movilizó con prontitud durante la primavera árabe para responder al naciente interés de los mandantes nacionales de la región por el diálogo social, incluida la modernización de la administración y de la inspección del trabajo. En Grecia, se procedió a evaluar las necesidades del sistema de inspección del trabajo en octubre de 2012, en rápida respuesta a una solicitud del Gobierno. En China, el Centro Internacional de Formación de la OIT, de Turín (CIF-OIT) llevó a cabo en 2010 un proyecto para

complementar el examen exhaustivo que de la política de inspección laboral de ese país se realizó en 2009.

262. Se organizaron seminarios de creación de capacidad para ayudar a las administraciones del trabajo a garantizar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo. Así, por ejemplo, la Academia de Administración e Inspección del Trabajo, reunida en el CIF-OIT en 2011, congregó a más de 77 participantes de 38 países y ofreció una serie de sesiones sobre la administración e inspección del trabajo, incluido el diálogo social. En América Latina y los Estados árabes se están organizando talleres regionales calcados del modelo de la Academia, aunque centrados en problemáticas y políticas regionales.

263. Tras el debate de la CIT celebrado en 2011 sobre la inspección del trabajo, la Oficina ha elaborado un proyecto experimental sobre una metodología estándar de recopilación de datos en el área de la inspección del trabajo, a fin de facilitar la comparación de datos a escala internacional y los criterios de comparación. El proyecto se llevó a cabo en Costa Rica, Omán, Sudáfrica, Sri Lanka y Ucrania. La Oficina ha generado varias publicaciones y numerosas herramientas en este ámbito.

264. En 2012, la Oficina organizó un coloquio experimental de altos responsables de los servicios de inspección del trabajo de Bélgica, Brasil, Colombia, China, Dinamarca, India, Federación de Rusia, Sudáfrica, Estados Unidos y Viet Nam. El objetivo era intercambiar experiencias sobre la creación de servicios de inspección del trabajo eficaces en países con grados de desarrollo económico diversos y departir sobre estrategias innovadoras que permitan cumplir las normas laborales pese a los desafíos del mercado laboral. El éxito de este experimento invita a repetirlo en el futuro.

3.2.2. Organizaciones de empleadores

265. En muchos países, las organizaciones de empleadores han logrado resultados tangibles en cuestiones socioeconómicas gracias a la cooperación técnica de la Oficina. Estos buenos resultados van desde la mejora de las normativas de seguridad social en Camboya hasta la aplicación de políticas más favorables a las PYME en Jordania.

266. La Oficina elaboró una herramienta titulada «Entorno propicio para las empresas sostenibles»³, destinada a permitir a las organizaciones empresariales y de empleadores interesadas evaluar el entorno en que las empresas son creadas y se desarrollan. Reserva un papel protagonista a los interlocutores sociales en la promoción de empresas sostenibles (de conformidad con la discusión general de la CIT mantenida en 2007)⁴. También ayuda a los empleadores a reconocer los obstáculos que dificultan la sostenibilidad de las empresas y a formular propuestas de reforma de las políticas, que puedan someter a los gobiernos en el marco del diálogo y de las iniciativas de sensibilización gobiernos. Se han llevado a cabo pruebas piloto con este instrumento en Botswana, Mongolia, Omán y Swazilandia.

267. La Oficina ha ayudado a las organizaciones de empleadores de todas las regiones a idear y a facilitar servicios y herramientas destinados a atraer a nuevos miembros y a retener a los ya afiliados. Así, por ejemplo, la Confederación de Empleadores de Filipinas (ECOP) pudo prestar nuevos servicios para mejorar la competitividad de sus miembros y promover la RSE gracias al apoyo recibido de la OIT entre 2010 y 2011.

³ *Entorno propicio para las empresas sostenibles, incluidas las cooperativas*, OIT, EMP/ENTERPRISE, <http://www.ilo.org/eesee> [consultado el 9 de noviembre de 2012].

⁴ OIT: *La promoción de empresas sostenibles*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

268. Desde el inicio de la crisis, en un entorno cada vez más adverso para las empresas y los trabajadores, la Oficina imparte cursos para crear capacidad de negociación entre directivos y sindicatos en países como Armenia, Botswana, Cabo Verde, Kazajstán, Marruecos, Sudáfrica, Swazilandia y Tayikistán. En Botswana, Cabo Verde, Egipto, Granada, Indonesia, Serbia, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Túnez y Zimbabwe se han organizado actividades de capacitación sobre conciliación y mediación.

269. La Oficina apoyó a la Federación Camboyana de Asociaciones de Empleadores y Empresarias mediante actividades de creación de capacidad, talleres técnicos y medidas de promoción mediática y de la imagen pública de esta entidad y de la Asociación de Fabricantes de Prendas de Vestir de Camboya.

270. Las organizaciones de empleadores de Botswana, Rwanda, Swazilandia y Zimbabwe han recibido asistencia de la OIT para establecer relaciones bipartitas con las organizaciones de trabajadores y emprender actividades conjuntas de movilización en aras de la sostenibilidad empresarial, la creación de empleo y la seguridad laboral. Del otro lado del Atlántico, la Oficina ayudó al Consejo Hondureño de Empresas Privadas a generar el potencial necesario para presentar a sus miembros información y análisis laborales y sociales, a fin de permitirles participar en la comisión nacional de trabajadores de empresa. En otra zona del mundo, también asesoró y prestó apoyo técnico a la Confederación de Empleadores de Filipinas en la elaboración de sus políticas y agenda legislativa de plazo medio, así como en el desarrollo de su capacidad de promoción y de presión.

271. La OIT ha colaborado con las organizaciones de empleadores de Albania, Bosnia y Herzegovina, la República de Moldova y Serbia en la preparación de encuestas sobre sus miembros respectivos, el análisis de los datos recabados, la publicación de los correspondientes resultados y la elaboración de estrategias de comunicación y presión para que las opiniones de los miembros sean comprendidas en las tribunas de diálogo social nacionales, sectoriales y regionales.

272. En septiembre de 2011, la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT (ACT/EMP) organizó un Simposio Internacional de la OIT titulado «La empresa de representar a las empresas», a fin de hacer comprender mejor los factores de cambio que afectan a las organizaciones de empleadores. Este acto reunió a dirigentes de organizaciones empresariales, empresarios y académicos para que intercambiasen experiencias y debatiesen sobre posibles vías para salir adelante.

3.2.3. Organizaciones de trabajadores

273. Las actividades de asesoramiento técnico y de creación de capacidad que la Oficina llevó a cabo en los últimos años en apoyo de las organizaciones de trabajadores y de los sindicatos versaron principalmente sobre la promoción de las normas internacionales del trabajo en tiempos de crisis y de transición. En Egipto, la Oficina ayudó a un nuevo sindicato independiente a desarrollar su potencial en marzo de 2011. Se creó un Foro Sindical Democrático Árabe en septiembre de 2011 y, a finales de ese año, se emprendió en los Estados árabes un proyecto regional de creación de capacidad para las organizaciones de trabajadores en los ámbitos socioeconómico y jurídico. La Oficina prestó servicios de asesoramiento técnico para facilitar la participación de las organizaciones de trabajadores en mecanismos reforzados de diálogo social tripartito y bipartito en Camboya, Cabo Verde y Jordania, y contribuyó así a combatir la fragmentación sindical estableciendo plataformas sindicales participativas en Camboya, la India y Nepal.

274. En respuesta a las necesidades expresadas por las organizaciones de trabajadores, las actividades de creación de capacidad apoyadas por la OIT han apuntado esencialmente a consolidar las competencias de los sindicatos en ámbitos como la legislación laboral, las reformas de la seguridad social, la SST y el VIH/SIDA. La Oficina ha contribuido a fortalecer el diálogo bipartito entre los sindicatos y los ministerios de trabajo (en Armenia, Bangladesh, Benin, China, República Dominicana, Etiopía, Granada, India, México, Namibia, Nepal y Filipinas); un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos (Estado Plurinacional de Bolivia, Filipinas, Nepal y Tailandia); la igualdad de género y el empleo juvenil (Armenia y Kazajstán), y el trabajo doméstico y la economía informal (Brasil, Camboya, Camerún, Cabo Verde, Croacia, Kazajstán, Malasia, Mongolia, Mozambique, Nepal, Pakistán, Perú y Filipinas). Se ha elaborado material de referencia y de formación sobre la función de los sindicatos en relación con los programas de trabajo decente por país, la no discriminación y la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales. Los programas de formación impartidos a sindicatos de los países de origen y de destino de los trabajadores migrantes han propiciado la concertación de acuerdos bilaterales de cooperación sindical.

275. La Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT (ACTRAV) ha desempeñado un papel destacado en la movilización de los trabajadores para que respalden la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), organizando reuniones de ámbito mundial y regional. Las actividades de creación de capacidad se iniciaron, antes de la adopción del Convenio, con el apoyo a iniciativas de sindicación emprendidas en la India y en Hong Kong (China). De 2010 a 2011 se elaboraron las herramientas y manuales sindicales sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos; la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva; los salarios; el VIH y el SIDA; la SST; el desarrollo sostenible; conocimientos en economía; el trabajo infantil; las ZFI y la prevención y solución de conflictos en los países afectados por la crisis.

276. Desde 2010, la Universidad Global del Trabajo ha formado a más de 100 sindicalistas en el programa de maestría impartido en el marco de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular entre el Brasil, Alemania, la India y Sudáfrica.

277. Se han celebrado simposios de alto nivel, con la participación de académicos y profesionales, para dar difusión a los resultados de las investigaciones y fijar las prioridades de la labor de investigación y formulación de políticas en el campo del trabajo precario, el trabajo y la crisis global, el cambio climático, y la economía verde. La publicación del *International Journal of Labour Research* de la OIT brinda una plataforma de diálogo entre los sindicatos y el sector académico, incluso sobre posibles soluciones a la crisis.

3.3. Relaciones laborales equitativas, productivas y sólidas

278. La Oficina ha procedido a un análisis comparado de la evolución y las experiencias innovadoras en el ámbito de las relaciones laborales y de empleo, inclusive desde el punto de vista sectorial. En fechas recientes se realizaron estudios nacionales, ocasionalmente en colaboración con otras instituciones, para analizar el papel que la negociación colectiva y el diálogo social tripartito cumplen en la búsqueda de soluciones a la crisis, la instauración de políticas salariales equitativas y la solución de los

problemas con que tropiezan los trabajadores con empleos atípicos ⁵. En dicho análisis se ha puesto de relieve la crisis financiera, que ha acentuado la necesidad de introducir ajustes en el mundo empresarial y ha acelerado estos cambios. Dado el enorme impacto que la aplicación prolongada de estos ajustes podría tener en los trabajadores, las empresas y la sociedad en general, esos estudios se han centrado en los procesos que los acompañan, y que pueden consistir en la instauración de modalidades de diálogo social adecuadas, a todos los niveles, y en señalar respuestas eficaces a estas presiones externas. La Oficina también estudia la evolución de las relaciones laborales, especialmente en África (2010-2011) y en Asia y el Pacífico (2012-2013). Los resultados de estas investigaciones se publican en documentos de trabajo y en libros ⁶.

279. La Oficina empezó a constituir en 2008 una base de datos sobre los indicadores de diálogo social ⁷; en ella se presenta un panorama general de los sindicatos en los Estados Miembros de la OIT, además de los datos más recientes relativos a la afiliación sindical (en 82 países), las tasas de sindicación (85 países) y la cobertura de la negociación colectiva (69 países).

280. El CIF-OIT ha elaborado guías prácticas y ha impartido ciclos de formación sobre cuestiones como la prevención y la solución de conflictos. Entre 2007 y 2011, llevó a cabo 83 actividades de formación directamente relacionadas con el diálogo social, el derecho del trabajo y la administración/inspección del trabajo. En ellas participaron 2 093 personas.

281. Los mandantes tripartitos recibieron formación especializada sobre la SST a nivel sectorial, especialmente con respecto a los sectores más peligrosos de la agricultura, la construcción, la pesca y la minería. En el bienio corriente se impartieron ciclos de formación sobre la SST a los trabajadores y empleadores de Azerbaiyán, Kenia y Paraguay. Respecto al sector minero, se organizaron talleres tripartitos regionales y subregionales sobre la SST en determinados países de Asia (Mongolia, 2009), América Latina (Perú, 2011) y el África Subsahariana (República Unida de Tanzania, 2012).

282. Entre 2010 y 2012 se llevaron a cabo programas de formación sobre la negociación colectiva y la solución de conflictos a escala regional y nacional. En Camboya, la formación impartida sobre la negociación colectiva y las mejoras introducidas con la ayuda de la OIT para identificar al sindicato más representativo y apto para llevar las negociaciones redundó en un aumento significativo del número de convenios colectivos en la industria del vestido entre 2009 y 2010. También dio lugar a la elaboración de un Memorando de Entendimiento, que entró en vigor una primera vez en 2011 y una segunda entre octubre de 2012 y octubre de 2014, lo cual entrañó un descenso importante del número de huelgas en el sector.

283. Se han llevado a cabo programas de formación similares sobre la prevención del VIH/SIDA, la promoción de la SST y la eficacia de las inspecciones laborales en los sectores de la construcción, la educación, la atención sanitaria, los servicios ferroviarios, los transportes y la minería. La Oficina ha impartido formación a los mandantes bipartitos de Bosnia y Herzegovina, Botswana, Filipinas y la ex República Yugoslava de Macedonia utilizando el *Manual sobre la negociación colectiva y solución de conflictos*

⁵ OIT y Banco Mundial: *Inventory of policy responses to the financial and economic crisis: A joint synthesis report* (Ginebra/Washington, D.C., 2012).

⁶ *Publicaciones, DIALOGUE*, OIT: <http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/lang-es/index.htm> [consultado el 8 de noviembre de 2012].

⁷ *Datos de DIALOGUE*, OIT, www.ilo.org/ifpdial/information-resources/dialogue-data/lang-en/index.htm [consultado el 8 de noviembre de 2012].

en la administración pública (2011) de la OIT. Desde 2010 se han elaborado directrices, manuales, guías y módulos de formación sobre el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), los sistemas de solución de conflictos, los mecanismos nacionales de diálogo social tripartito, la capacidad negociadora de sindicalistas y directivos, y las técnicas de conciliación y mediación.

284. Los servicios de asesoramiento técnico han contribuido a crear o consolidar sistemas de solución de conflictos en varios países, como Bosnia y Herzegovina, Camboya, Colombia (recuadro 3.1), República Democrática del Congo, Swazilandia y República Unida de Tanzania. En Zimbabwe se reformaron, con la asistencia de la OIT, los mecanismos de negociación colectiva en la administración pública para instituir, en 2009, un Consejo sobre la negociación colectiva de la administración pública. La asistencia técnica prestada se prolongó hasta 2010 con motivo de la redacción de los estatutos del Consejo y de las reformas legislativas destinadas a armonizar los sistemas de relaciones laborales público y privado⁸. En Madagascar y Togo, la Oficina respaldó el desarrollo de la negociación colectiva en zonas de libre comercio prestando servicios de asesoramiento técnico y de creación de la capacidad.

285. En Swazilandia se impartió a la Policía Real formación sobre los principios del diálogo social, la libertad sindical y de asociación, y la negociación colectiva, lo cual permitió preparar un proyecto de código de conducta sobre la función de la policía y de los interlocutores sociales durante los conflictos laborales y las acciones de reivindicación. En Bosnia y Herzegovina, después de que la Oficina coadyuvara a la creación de capacidad a escala subregional, el Parlamento de la República Srpska aprobó un proyecto de ley sobre la solución pacífica de los conflictos laborales. Por su parte, el organismo de solución pacífica de los conflictos laborales, instituido en 2010, recibió cursos de formación sobre las normas internacionales del trabajo y las técnicas de mediación. La capacidad de gestión de casos de dicho organismo salió reforzada y, pese a duplicarse el número de conflictos tratados, la tasa de solución de casos⁹ pasó del 25 por ciento en 2010 al 47 por ciento en 2011. En Montenegro, donde se prestó asistencia técnica para la redacción de la ley sobre la solución amistosa de conflictos laborales, se obtuvieron resultados positivos similares.

Recuadro 3.1
Mediación tripartita en conflictos laborales relativos
a los derechos de libertad sindical en Colombia

La Comisión especial de tratamiento de conflictos ante la OIT (CETCOIT), instituida en 2010, es un órgano tripartito encargado de tratar los conflictos laborales relacionados con los derechos de libertad sindical en Colombia. Se la han presentado alegatos de vulneraciones graves de los derechos sindicales.

En 2008, La OIT empezó a trabajar con la CETCOIT para mejorar la capacidad operativa de ésta. Tras evaluar su potencial institucional, la Oficina propició la adopción de acuerdos tripartitos con miras a la adopción de medidas destinadas a mejorar el funcionamiento y el impacto de la CETCOIT. Se convino en la designación tripartita de un antiguo juez y del Presidente de la Corte Constitucional de Colombia en calidad de mediadores, así como en la adopción de procedimientos y condiciones de admisibilidad claros para los casos presentados ante la CETCOIT.

⁸ Emprendidas en agosto de 2010 a raíz de la labor de la Comisión de Encuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

⁹ Número de resoluciones de casos facilitadas por el organismo sobre el total de casos tramitados.

El efecto positivo de estas medidas no se hizo esperar y en menos de un mes se resolvieron tres casos importantes que llevaban mucho tiempo pendientes. En 2012, tras una evaluación independiente del proyecto, se concluyó que el apoyo prestado a la CETCOIT había sido una de las principales bazas del proyecto, pues había permitido generar confianza mutua e instaurar un diálogo tripartito en el país. En noviembre de 2012, el Consejo de Administración de la OIT subrayó que, de hecho, los resultados del proyecto formaban parte integrante del Proceso de implementación del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia en Colombia.

3.4. Reformas de la legislación laboral

286. La Oficina respondió a las solicitudes de asistencia formuladas por gobiernos y, en ocasiones, por organizaciones de empleadores y de trabajadores para llevar a cabo reformas de sus legislaciones laborales. Teniendo en cuenta la naturaleza de las solicitudes, la envergadura y la urgencia de la revisión prevista, y la capacidad del Estado considerado, la Oficina hizo lo siguiente:

Comentarios sobre proyectos de legislación o reglamentación

287. La Oficina prestó asesoramiento en materia de políticas para garantizar que las reformas previstas lograran su objetivo, estuvieran en consonancia con las normas internacionales del trabajo (en particular las normas del trabajo fundamentales y aquellas ratificadas por el Estado considerado) y reflejaran las prácticas actuales en materia de elaboración de políticas y leyes. La Oficina ha observado un aumento de la demanda de servicios de asesoramiento en los últimos años. Colabora en varios procesos de redacción y reforma de leyes y políticas, concretamente en Camboya, Liberia, Nepal, Federación de Rusia, Sudán del Sur, Ucrania y Viet Nam. Asimismo, ha formulado comentarios sobre proyectos de ley y prestado otro tipo de asesoramiento técnico a 59 países. También ha participado en debates sobre políticas y ha presentado un memorando técnico de los comentarios de la OIT.

Asistencia en aras de la instauración y la gestión del proceso de reforma legislativa

288. Esta asistencia incluyó la determinación del mandato y de las principales cuestiones en materia de políticas, la definición de las modalidades de participación y consulta de los interlocutores sociales, así como la instauración del procedimiento de redacción y adopción de textos legales. En el presente bienio, la Oficina presta toda su gama de servicios de asesoramiento en derecho del trabajo a 12 países (Afganistán, Haití, Kiribati, Maldivas, Mongolia, República Democrática Popular Lao, Nepal, Papua Nueva Guinea, Samoa, Vanuatu, Viet Nam y Zambia).

289. La Oficina ha perfeccionado el enfoque que aplica a la prestación de apoyo para la reforma de la legislación laboral a los países menos adelantados y a los Estados en transición, especialmente los que salen de una guerra civil o de una crisis. En estos casos, la Oficina pone actualmente un gran énfasis en la necesidad de crear capacidad entre todos los mandantes y apoya las medidas adoptadas por los gobiernos para consultar a los interlocutores sociales. La Oficina también ha pedido a los representantes de los países con los que colabora de forma continuada que asistan al curso anual de formación sobre la elaboración participativa de legislación laboral impartido por el CIF-OIT.

Otras esferas

290. La Oficina mantiene la base de datos sobre la legislación de protección del empleo (EPLex). Esta base de datos contiene información sobre las leyes relativas a la extinción

de la relación de trabajo de unos 95 países, y abarca los principales temas mediante la evaluación de más de 50 variables¹⁰. Los datos de EPLex se utilizan para prestar a los Estados Miembros asesoramiento comparativo sobre legislación laboral y orientar las investigaciones realizadas por la OIT y otros organismos, como la OCDE. La base de datos se actualiza periódicamente. La Oficina está elaborando hoy un método de análisis cuantitativo de los datos de EPLex, a fin de complementar las actuales investigaciones sobre datos cualitativos.

291. La Oficina ha emprendido una investigación sobre la contribución de la legislación laboral a la mitigación de la pobreza en los países de ingresos bajos y medianos, en colaboración con el Centro de Investigación Empresarial de la Universidad de Cambridge (Reino Unido) y la Universidad de Monash (Australia). En el marco de esta investigación se pondrá a prueba la versión provisional de un modelo analítico para evaluar la adecuación de las propuestas de reforma de la legislación laboral a las circunstancias nacionales. La versión final ofrecerá un marco de análisis cualitativo, y podría servir de base para desarrollar herramientas operativas que mejoren los servicios que presta la Oficina en la esfera de la reforma de la legislación laboral.

292. La Oficina también está realizando un estudio comparado de las legislaciones y prácticas en materia de modalidades atípicas de empleo, trabajo temporal y agencias de empleo privadas. Los mandantes solicitan cada vez más apoyo de la Oficina respecto de estas cuestiones, lo evidencia la continua expansión de estos tipos de empleo y de agencias y la complejidad de los problemas que plantean, sobre todo en lo que respecta a la regulación de la relación de empleo.

3.5. Diálogo social tripartito nacional

293. La OIT ayuda a los mandantes a fortalecer las instituciones y los mecanismos de diálogo social en consonancia con las normas internacionales del trabajo, especialmente el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Las principales actividades incluyen el asesoramiento técnico, la creación de la capacidad y el intercambio de conocimientos.

294. Desde 2008, la Oficina presta servicios de fortalecimiento de la capacidad y de asesoramiento con miras al establecimiento de instituciones y mecanismos tripartitos en los Estados Miembros, así como a la revitalización o a la mejora del funcionamiento de los ya existentes. Asimismo, ha mejorado los servicios que presta a los Miembros, en particular en lo que atañe a la concepción de medidas contra la crisis, las políticas nacionales sobre el empleo y la reforma de las pensiones. Los países y territorios que se han beneficiado de los servicios de la OIT son Armenia, Chad, China, República Democrática del Congo, El Salvador, Granada, República Democrática Popular Laos, Marruecos, Sudáfrica, Territorio Palestino Ocupado, San Vicente y las Granadinas, Serbia, ex República Yugoslava de Macedonia, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Uganda y Zimbabwe.

295. Tras la primavera árabe, la Oficina emprendió una serie de actividades para ayudar a Egipto, Omán, Marruecos y Túnez a fortalecer sus instituciones de diálogo social tripartito para permitirles reducir los conflictos y gestionar los problemas sociales y económicos derivados de las transiciones políticas. El 14 de enero de 2013 se firmó en

¹⁰ *Base de datos sobre la legislación de protección del empleo – EPLex*, OIT, DIALOGUE, www.ilo.org/dyn/epl/termmain.home [consultada el 9 de noviembre de 2012].

Túnez un contrato social tripartito, gracias al apoyo técnico brindado por la Oficina. La firma coincidió con el segundo aniversario del inicio de la primavera árabe.

296. Los servicios de asesoramiento técnico también agilizaron la ratificación del Convenio núm. 144 por Honduras y la República Democrática Popular Lao.

297. En 1996-2010 se llevó a cabo en África un gran proyecto de diálogo social denominado PRODIAF (*Programme de Promotion du Dialogue Social en Afrique Francophone – Programa de Promoción del Diálogo Social en el África Francófona*), que contribuyó a promover el diálogo social entre gobiernos, empleadores y trabajadores y a prevenir la confrontación social en más de 20 países. En cumplimiento de dicho proyecto se examinaron los sistemas de diálogo social y cooperación tripartita para introducir en ellos mejoras, cambios y refuerzos cuando se estimara necesario. El PRODIAF también se centró en los aspectos institucionales y organizativos de los mecanismos de consulta y negociación tripartita, en el fortalecimiento de las actividades de investigación y en la creación de una red de profesionales y expertos africanos en materia de diálogo social. El proyecto estimuló una corriente negociadora de «pactos sociales» o «acuerdos de colaboración» tripartitos en todo el continente.

298. Los servicios de asesoramiento de la OIT también contribuyeron a promover el tripartismo en las administraciones del trabajo, de conformidad con el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150). Por ejemplo, en Afganistán, Namibia, Sudáfrica y Sri Lanka, la Oficina ayudó a que se entablaran discusiones sobre las mejores formas de institucionalizar el diálogo tripartito para velar por el cumplimiento de las normas laborales. En Aruba, Belice, India, Indonesia, la ex República Yugoslava de Macedonia (recuadro 3.2), la República de Moldova, Sudáfrica y Ucrania, los servicios de asesoramiento de la OIT contribuyeron a intensificar la colaboración entre la administración del trabajo y los interlocutores sociales. En Indonesia, la OIT ayudó a que se entablaran consultas entre el Ministerio del Trabajo, los interlocutores sociales y los organismos públicos encargados de la inspección del trabajo. En Jordania, la política nacional de inspección del trabajo y su estrategia de aplicación se revisaron y actualizaron, en consulta con los interlocutores sociales, entre otras entidades. La dimensión sectorial se ha integrado en ocasiones en esta actividad (recuadro 3.3).

Recuadro 3.2 **Revitalización del tripartismo en la ex República** **Yugoslava de Macedonia**

En agosto de 2010, el Consejo Económico y Social (CES) adoptó una nueva composición con arreglo a una nueva normativa. La asistencia técnica de la OIT fue esencial a este respecto.

Gracias a los servicios de promoción y asesoramiento prestados por la Oficina, la Ley de Relaciones Laborales se modificó en 2009 para incluir en ella nuevos criterios de representatividad de los interlocutores sociales, junto con un procedimiento transparente de certificación. Por conducto de un proyecto de cooperación técnica, la OIT prestó asesoramiento técnico, que desembocó en el reconocimiento de dos sindicatos representativos y una organización de empleadores. La composición del nuevo ESC refleja mejor las actuales relaciones laborales.

La OIT facilitó y prestó servicios de asesoramiento jurídico para ayudar en las negociaciones sobre el nuevo acuerdo tripartito por el que se reglamentarían la organización y el funcionamiento del ESC. El acuerdo, firmado en 2010 por el Primer Ministro y los presidentes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas a escala nacional, prevé una ampliación de las funciones del ESC, de

conformidad con las normas internacionales del trabajo, así como la obligación del Gobierno de solicitar la opinión del ESC sobre una amplia gama de cuestiones relacionadas con el trabajo, el empleo y el desarrollo socioeconómico, y de facilitar información sobre el curso dado a las opiniones, recomendaciones y propuestas del ESC.

Desde agosto de 2010, el ESC se reúne cada dos meses. En septiembre de 2011, acordó un salario mínimo nacional que, por primera vez en veinte años, fue aprobado por el Parlamento.

Recuadro 3.3 **Diálogo social a escala sectorial**

La OIT apoya a los mandantes tripartitos para que hagan frente a los desafíos que se plantean en sectores específicos a nivel mundial, regional y nacional. La Oficina responde de esta forma a la necesidad de adoptar nuevas formas de diálogo social sectorial y de llevar a cabo intervenciones innovadoras en sectores específicos, habida cuenta de los rápidos cambios que se derivan de los efectos de la economía globalizada sobre la organización del trabajo y relaciones laborales.

Las intervenciones se centran en promover el establecimiento de mecanismos de diálogo social sectorial, fomentar el empleo y el desarrollo de las competencias profesionales, mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad y la salud en el trabajo, y promover la igualdad y la inclusión, entre otros aspectos. Mediante el diálogo social sectorial a nivel supranacional se han abordado recientemente diversas cuestiones emergentes, como las nuevas formas de empleo y de contratos de trabajo, el papel cada vez más importante de las empresas multinacionales y la reorganización de la producción a lo largo de las cadenas mundiales de suministro, las competencias profesionales que se necesitarán en el futuro, y el impacto de la crisis.

En las reuniones sectoriales de la OIT, los mandantes formulan y promueven conjuntamente recomendaciones de políticas para sectores específicos de ámbito mundial, con el fin de que sirvan de base para la formulación de políticas y la adopción de medidas. La OIT ha organizado 15 reuniones sectoriales en las que se han abordado las necesidades prioritarias detectadas por los mandantes en sectores específicos. Durante el mismo período, varios comités tripartitos o bipartitos de expertos de los sectores afectados adoptaron seis nuevas herramientas sectoriales, en particular directrices, repertorios de recomendaciones prácticas y manuales, con el fin de proporcionar orientaciones prácticas para promover el Programa de Trabajo Decente en esos sectores.

Muchas de estas herramientas complementan gran número de convenios y recomendaciones de la OIT relativos a sectores específicos. Entre 2008 y 2011, 47 Estados Miembros ratificaron 19 convenios sectoriales. A nivel regional y nacional, la OIT promueve la ratificación y la aplicación de las normas sectoriales, brinda apoyo técnico para la armonización de las disposiciones nacionales con dichas las normas y da seguimiento a las recomendaciones relativas a sectores específicos formuladas en las reuniones de la Conferencia y en otras reuniones.

3.6. Diálogo social transfronterizo

299. El diálogo social está empezando a emerger a nivel internacional, gracias a diversos instrumentos e iniciativas que promueven las normas internacionales del

trabajo ¹¹. Estos instrumentos e iniciativas son pilares de un diálogo social transfronterizo incipiente y, en algunos casos, configuran un marco de las relaciones laborales.

300. La Oficina mantiene un diálogo con las empresas multinacionales y las FSI por conducto de los órganos consultivos sectoriales que están integrados por miembros de la CSI, la OIE, las FSI pertinentes, los interlocutores sectoriales de la OIE y los coordinadores regionales gubernamentales. En las reuniones y discusiones sectoriales participan cada vez más representantes de empresas multinacionales, a medida que el diálogo social sectorial de ámbito mundial se va consolidando en algunas industrias, especialmente las del petróleo y el gas y los productos químicos, y que la relación entre la OIE (que representa por lo general a las principales asociaciones nacionales de empleadores) y las empresas multinacionales se va reforzando. El diálogo que la Oficina mantiene con las FSI fuera del marco de las reuniones sectoriales se está intensificando, debido a las solicitudes de servicios de asesoramiento técnico y de creación de capacidad formuladas por sus afiliados, que figuran entre los principales sindicatos sectoriales nacionales.

301. La reciente decisión del Consejo de Administración de la OIT de ofrecer las instalaciones de la OIT para las consultas entre los empleadores y los trabajadores en el marco de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales es un ejemplo de cómo la Oficina está involucrando cada vez más a las empresas multinacionales y a las FSI en la labor de la OIT ¹².

302. El programa *Better Work* — uno de los principales proyectos de cooperación técnica de la OIT — utiliza el diálogo social para abordar las condiciones de trabajo y la productividad en las cadenas mundiales de suministro (véase el recuadro 2.17 del capítulo 2). En el marco del programa se pone en contacto a los compradores internacionales con las fábricas locales y se hace partícipes a los gobiernos, los trabajadores y los empleadores a nivel nacional y empresarial. Además, se evalúa el cumplimiento por las fábricas de las leyes laborales nacionales y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y se informa de los resultados de manera transparente y accesible. Con base en las evaluaciones, los compradores colaboran con los proveedores para que subsanen las deficiencias o, en caso de incumplimiento continuado, cambian de proveedor y dirigen sus pedidos a fábricas que cumplan las normas. En el marco del programa *Better Work*, se mantiene un diálogo con las fábricas y los trabajadores para elaborar planes de mejora y, posteriormente, se lleva a cabo una labor continuada de supervisión para verificar su aplicación. También se imparten cursos de capacitación para directivos, supervisores y trabajadores sobre temas que les interesen. Estas actividades requieren la acción coordinada de varios equipos de la Oficina (recuadro 3.4).

¹¹ Como, por ejemplo, los AMI, los sistemas de certificación en los acuerdos comerciales, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y la ISO 26000.

¹² OIT: *Informe del Grupo de Trabajo especial tripartito sobre el mecanismo de seguimiento de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales*, Consejo de Administración, 313.ª reunión, Ginebra, marzo de 2012, documento GB.313/POL/9 (Rev.).

Recuadro 3.4
Acción coordinada de la OIT en materia
de diálogo social en Viet Nam

El equipo de derecho laboral de la Oficina ha brindado apoyo a Viet Nam para que lleve a cabo las amplias reformas de la legislación laboral que he emprendido. Esta iniciativa, a la que también han contribuido otras unidades de la Oficina, tenía como finalidad garantizar que la nueva legislación del país estuviera en consonancia con las normas internacionales del trabajo y proporcionara un marco sólido para velar por la protección de los trabajadores, el establecimiento de relaciones laborales armoniosas y la eficacia de la administración del trabajo en un período de rápido crecimiento e inversión en el país.

En el transcurso de estas reformas de la legislación laboral, el equipo de administración del trabajo de la Oficina llevó a cabo una evaluación de las necesidades del sistema de inspección del trabajo de Viet Nam como institución clave para controlar adecuadamente la ley y velar por su cumplimiento. Se está desarrollando un programa de trabajo en colaboración con el Gobierno para abordar algunas de las recomendaciones dimanantes de la evaluación y mejorar de forma continuada el desempeño del sistema de inspección del trabajo para prestar servicios eficaces a los mandantes y apoyar el estado de derecho en el lugar de trabajo.

Como complemento de la labor realizada por el sistema público de inspección del trabajo, en junio de 2009 se puso en marcha el programa *Better Work* en el sector del vestido de Viet Nam, con el fin de mejorar las condiciones de trabajo en las empresas que actúan como proveedoras de compradores multinacionales de ropa y prendas de vestir. El programa constituye un mecanismo encaminado a intensificar la cooperación entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los compradores internacionales. Esto incluye la prestación de apoyo al sistema público de inspección del trabajo mediante la realización conjunta de actividades de planificación y formación para los inspectores del trabajo y el intercambio de información sobre las prácticas en el lugar de trabajo. En el marco del programa *Better Work* también se presta apoyo a los interlocutores sociales para que promuevan como mayor eficacia la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de la productividad en determinadas empresas y en el conjunto del sector. Un componente importante de esta labor es la organización de cursos de capacitación en las fábricas para los representantes sindicales sobre temas como la solución de conflictos y las habilidades de negociación. Gracias a la experiencia adquirida mediante el programa *Better Work*, la OIT dispone de estudios de casos utilizados en el proceso de reforma de la legislación laboral.

Para que los interlocutores sociales de Viet Nam desempeñen eficazmente sus funciones, ha sido fundamental desarrollar la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores del país. La Oficina de Actividades para los Empleadores, ACTRAV y el equipo de relaciones laborales de la Oficina colaboran con los mandantes de Viet Nam para mejorar las capacidades de negociación colectiva, los conocimientos de la legislación laboral, la gestión de sus respectivas organizaciones y, en general, el diálogo social y el mecanismo de consulta.

303. A mediados de 2012, 700 fábricas que empleaban a más de 750 000 trabajadores estaban inscritas en planes *Better Work*. En los tres últimos años se han llevado a cabo más de 1 600 visitas de evaluación de fábricas, y el 70 por ciento de las fábricas como promedio están aplicando planes en cumplimiento del programa *Better Work* con el fin de promover la aplicación de las normas del trabajo y aumentar la competitividad. Se observan mejoras significativas en los países que han sido evaluados más de una vez. En Jordania, por ejemplo, la comparación entre los datos de referencia y los informes de evaluación más recientes indican que el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo ha aumentado en un 47 por ciento en lo que atañe a las sanciones y los conflictos, y en un 19 por ciento en lo que respecta al pago del salario mínimo. El incumplimiento

en lo que atañe a la coacción de los trabajadores ha disminuido en un 38 por ciento. En Haití, el índice de cumplimiento ha aumentado en un 25 por ciento respecto a la reducción de la discriminación por motivos de religión y opiniones políticas y en un 45 por ciento en los que respecta a la actividad sindical.

304. En el último decenio, la OIT ha adquirido experiencia en la prestación de apoyo a la labor de los mandantes a través de los AET, especialmente mediante la realización de estudios, la recopilación de datos y la interacción con las partes signatarias. También ha elaborado varios documentos de trabajo y libros ¹³; ha creado redes sólidas de personalidades académicas e investigadores de instituciones de primer orden, como la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound); ha cooperado con la Comisión Europea en la creación de una base de datos sobre los AET ¹⁴, y ha participado en reuniones tripartitas de expertos de la UE ¹⁵, así como en talleres de investigación y fortalecimiento de la capacidad para las empresas que comienzan a participar en AET ¹⁶.

3.7. Incorporación del modelo de diálogo social: medidas para fomentar la coherencia entre las organizaciones internacionales

3.7.1. Organizaciones multilaterales

305. La OIT es la tribuna mundial de diálogo social más adelantada e institucionalizada, además de ofrecer una plataforma inmejorable para la cooperación tripartita. Las demás organizaciones internacionales la reconocen como única fuente y garante legítima de las normas internacionales del trabajo. En sintonía con los esfuerzos emprendidos en los últimos años para dotar al sistema de las Naciones Unidas de mayor coherencia, la OIT ha tenido mayores oportunidades de integrar los conceptos de diálogo social y tripartismo en la labor de otros organismos de las Naciones Unidas, especialmente a nivel nacional. Ello se realiza generalmente mediante la negociación y la aplicación de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), por los que se definen los marcos de programación estratégica y se permite comprender los progresos, los resultados y los objetivos de los países. Los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, el Programa de Trabajo Decente y el elemento transversal de la igualdad de género cobran una relevancia creciente en los MANUD.

306. Según un análisis de los 25 documentos de los MANUD firmados en 2011, el 97 por ciento de ellos integraba al menos tres de los objetivos estratégicos de la OIT, frente al 75 por ciento en 2010. Cerca del 60 por ciento de los MANUD más recientes incluyen los cuatro objetivos estratégicos de la OIT.

307. La OIT ha prestado asistencia técnica para recabar la intervención de los interlocutores sociales en las consultas referentes a los MANUD para incrementar su

¹³ K. Papadakis (ed.): *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (Ginebra/Nueva York, OIT/Palgrave Macmillan, 2011).

¹⁴ *Database on transnational company agreements*, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en> [consultado el 12 de diciembre de 2012].

¹⁵ Comisión Europea: *Experts group meeting reports (2009–11) on transnational company agreements*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214> [consultada el 12 de diciembre de 2012].

¹⁶ *Red de aprendizaje para los empleadores (Lempnet)*, OIT, Centro Internacional de Formación, <http://lempnet.italo.org/en/tcas> [consultado el 9 de noviembre de 2012].

participación en la formulación de los marcos y los planes nacionales de desarrollo con que han de armonizarse los programas de las Naciones Unidas. La Oficina ha preparado material informativo sobre la reforma de Naciones Unidas para las organizaciones de trabajadores y empleadores ¹⁷, y ha organizado actividades de formación relativas a los programas de creación de capacidad en el ámbito regional ¹⁸. Se presta asistencia a los equipos de las Naciones Unidas respecto a la aplicación de la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente* (adoptada en 2008 por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación). La *Guía práctica* es un punto de partida importante para los interlocutores sociales, pues en ella se reconoce la función específica que desempeñan las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la labor de análisis y programación de los organismos de las Naciones Unidas.

308. La OIT ha alentado a otras organizaciones internacionales a colaborar con los interlocutores sociales, en el marco de sus actividades generales destinadas a promover la coherencia de las políticas entre las organizaciones internacionales. A esta invitación respondieron, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Laborales del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, que presiden la OIE y la CSI, así como la Mesa Redonda interinstitucional sobre la RSE, en que participan la OIE y la CSI. En fechas más recientes, la Oficina del Pacto Mundial solicitó a todas sus redes locales que contactasen con las organizaciones nacionales de trabajadores para aumentar las oportunidades de diálogo entre los miembros de las redes locales, sobre todo en lo que respecta a los principios laborales del Pacto Mundial.

309. La OIT pone empeño en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular del primero: erradicar la pobreza extrema y el hambre para el año 2015. En relación con las políticas, la Oficina ha contribuido en gran medida a poner el trabajo decente en primer plano, como elemento central de las políticas de desarrollo. En consecuencia, en 2008 se incluyó una nueva meta en el primer objetivo a fin de medir los progresos relativos al logro del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.

310. La iniciativa del piso de protección social constituye, junto con la adopción de la Recomendación sobre los pisos de protección social (núm. 202) por la Conferencia Internacional del Trabajo, una contribución importante de la OIT. Por ella se insta a los países a que inviertan en la mitigación de la pobreza, y la inclusión y la ayuda a la gestión de los riesgos que afrontan los hogares y los colectivos vulnerables, a fin de contribuir al desarrollo socialmente sostenible.

311. La crisis financiera mundial ha brindado a la OIT la oportunidad de trabajar con las instituciones financieras internacionales y otras instituciones económicas en aras de la mayor coherencia de las políticas de diálogo social, sobre todo en el marco del G-20 ¹⁹. Así, por ejemplo, en la Cumbre de Londres (abril de 2009), el G-20 solicitó a la OIT que,

¹⁷ *UN reform and workers' organizations*, ACTRAV y PARDEV, OIT, 2009, www.ilo.org/actrav/what/pubs/WCMS_113742/lang--en/index.htm [consultado el 11 de diciembre de 2012]; *United Nations reform and the International Labour Organization*, PARDEV, OIT, 2009, www.ilo.org/pardev/partnerships-and-relations/un-system/WCMS_173313/lang--en/index.htm [consultado el 9 de noviembre de 2012].

¹⁸ OIT: *ILO capacity building programme: Working with UN workers and employers contribution to achieving decent work in a changing regional environment*, taller (Colombo, 2011). www.ilo.org/colombo/whatwedo/events/WCMS_164577/lang--en/index.htm [consultado el 9 de noviembre de 2012].

¹⁹ G. Köhler: *The challenges of Delivering as One: Overcoming fragmentation and moving towards policy coherence* (Ginebra, OIT, 2011).

«en colaboración con otras organizaciones pertinentes, evaluara las medidas adoptadas y las que fuera necesario adoptar en el futuro con el fin de hacer frente al impacto de la crisis financiera en el empleo». La OIT y el Banco Mundial realizaron una encuesta sobre las medidas adoptadas por los gobiernos del G-20 para afrontar la crisis. En dicha encuesta, fundada en la estructura del Pacto Mundial para el Empleo, se relacionaban las intervenciones de los gobiernos durante la crisis, incluidas las relativas al diálogo social²⁰.

312. El G-20 también pidió a la OIT que, en colaboración con otras organizaciones y los empleadores y los trabajadores, elaborara una estrategia de formación para su examen. En la consiguiente Estrategia de formación del G-20²¹ se explica cómo la estrecha colaboración entre gobiernos, empleadores y trabajadores resulta indispensable para tender puentes eficaces y duraderos entre el mundo del aprendizaje y el del trabajo. Esta estrategia hace hincapié en la participación de los representantes de los empleadores y los trabajadores en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas de desarrollo de competencias. Los gobiernos de Bangladesh, Benin, Haití y Malawi se prestaron para poner a prueba esta estrategia, con especial hincapié en la participación de los interlocutores sociales.

313. La OIT se congratula de la publicación del *Informe sobre el desarrollo mundial 2013* del Banco Mundial, titulado «Empleo»²², en que se actualizan el análisis y las orientaciones programáticas de dicha organización en materia de empleo y desarrollo. En el Informe, el Banco Mundial tomó nota de las varias contribuciones de expertos de la OIT.

314. Al definir el empleo como «una actividad que genera ingresos [...] sin infringir los derechos humanos» (*Informe sobre el desarrollo mundial*, pág. 5), el informe reconoce el umbral mínimo establecido en virtud de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluidos los relativos al poder de expresión y la participación de los trabajadores. A partir de un examen equilibrado de las legislaciones y las políticas relacionadas con el mercado de trabajo, el informe refleja una visión que va mucho más allá de las posturas expresadas hasta ahora por el Banco Mundial acerca de la flexibilidad del mercado de trabajo (*Informe sobre el desarrollo mundial*, especialmente en su capítulo 8). También se desarrolla el concepto de «efecto meseta», por el que se otorga a los poderes públicos y a las sociedades un margen de maniobra amplio para determinar el grado de protección y reglamentación deseado en materia de empleo. También se reconoce que la cohesión social es un objetivo importante del desarrollo. Las consideraciones que el Banco Mundial expresa en este informe propician el engarce de dicha institución con los planteamientos del Programa de Trabajo Decente de la OIT y, por tanto, incrementan la coherencia de las políticas. Sin embargo, en el informe no parecen tratarse con suficiente detenimiento la libertad sindical y de asociación ni la función que los trabajadores y los empleadores desempeñan en el diálogo social a escala nacional, en particular la cuestión de la participación en las decisiones políticas en tiempos de crisis que permitiría asegurar la adopción de medidas equitativas y

²⁰ OIT y el Banco Mundial: *Inventory of policy responses to the financial and economic crisis: A joint synthesis report* (Ginebra/Washington, D.C., 2012).

²¹ OIT: *Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado: Estrategia de formación del G-20* (Ginebra, 2010).

²² Banco Mundial: *World Development Report 2013: Jobs* (Washington, D.C., 2012). Existe un resumen del informe en español que puede consultarse en http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/Overview_Spanish.pdf.

participativas, además de garantizar la cohesión social y la estabilidad a la hora de tomar decisiones económicas y sociales difíciles ²³.

315. Si bien cabe celebrar todos esos avances en materia de coherencia de políticas, éstos no siempre se ha materializado sobre el terreno. En Rumania, por ejemplo, la OIT y el Fondo Monetario Internacional no lograron consensuar un programa de recomendaciones relativo a la legislación de protección laboral, los salarios mínimos y la función del diálogo social y la negociación colectiva en tiempos de austeridad. Los órganos de control de la OIT expresaron reservas en cuanto a las repercusiones de las medidas de austeridad adoptadas por Grecia para cumplir las condiciones exigidas por la «troika» (véase el capítulo 2, sección 2.4.2) en la aplicación de varios convenios de la OIT ratificados por ese país.

316. Si bien una evaluación independiente, realizada en 2005, de la estrategia de la OIT sobre el diálogo social, la legislación laboral y los servicios de administración del trabajo, mostró que la OIT era, por antonomasia, la organización internacional y la autoridad competente en materia de diálogo social, también indicó que ésta se enfrentaba a una «competencia en aumento» por parte de otras organizaciones internacionales en ámbitos como la reforma de la legislación del trabajo, la negociación colectiva y las relaciones laborales ²⁴. A pesar de los avances logrados desde entonces, esas preocupaciones siguen sin disiparse.

317. En aras de mayor coherencia y de la prevención de crisis graves, en ocasiones se ha propugnado la institución de un consejo económico y de seguridad social interinstitucional, que tuviese cierta autoridad sobre todos los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la OMC ²⁵. Esta autoridad mundial podría ser un nuevo organismo de decisión económico cuyo peso en cuestiones económicas y sociales mundiales sería análogo al del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en los ámbitos de la paz y la seguridad.

3.7.2. Organizaciones e iniciativas regionales

318. En los últimos años se ha fortalecido la colaboración entre la OIT y los organismos regionales, como lo demuestra el hecho de que las iniciativas de integración regional hayan proliferado y, en algunos casos, se hayan afianzado ²⁶.

319. La UE y la OIT han intensificado su colaboración en materia de diálogo social mediante la celebración de reuniones anuales de alto nivel entre la Comisión Europea, el

²³ *ILO (Office) comments on the World Bank's World Development Report 2013: Jobs*, 2 de noviembre de 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/statement/wcms_192350.pdf [consultado el 9 de noviembre de 2012]. Se ha observado una evolución similar de las políticas en la OCDE. En la publicación titulada *OECD Employment Outlook 2012* la OCDE expresó su apoyo a la negociación colectiva coordinada para la fijación de los salarios como vía para «contribuir tanto a un buen desempeño estructural como a la resistencia del mercado laboral». Asimismo, esa acción coordinada parece contribuir «a la disminución de las tasas de desempleo estructural y la mitigación del impacto directo de la crisis sobre el empleo, porque facilita el ajuste de los salarios y/o del tiempo de trabajo»; OECD: *OECD Employment Outlook 2012* (París, 2012), http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en [consultado el 9 de noviembre de 2012].

²⁴ OIT: *Evaluación independiente del Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo*, Consejo de Administración, 294.ª reunión, noviembre de 2005, documento GB.294/PFA/8/1.

²⁵ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT, 2004), párrafo 530; CSI: *Decisiones adoptadas por el Segundo Congreso Mundial de la CSI – Vancouver, 21 a 25 de junio de 2010* (Bruselas, 2010), http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/CONGRESS_Decisions_ES.pdf [consultado el 17 de diciembre de 2012].

²⁶ OIT: *The ILO and the EU, partners for decent work and social justice. Impact of ten years of cooperation* (Bruselas, 2012).

Servicio Europeo de Acción Exterior y la OIT. Uno de los ámbitos en que se ha desplegado una actividad intensa ha sido el de la creación de capacidad para los interlocutores sociales de los países en fase de adhesión y de los Estados miembros que se adhirieron en 2004 y 2007 para participar en el diálogo social de la UE. Las actividades han incluido la organización de cursos de formación por el CIF-OIT, la realización de trabajos de investigación y análisis sobre cuestiones como las condiciones de trabajo y los salarios en los sectores público y privado, y la elaboración de un balance del diálogo social nacional en los nuevos Estados miembros.

320. Representantes de la OIT asisten regularmente a las reuniones del Comité de diálogo sectorial europeo y representantes de la Comisión Europea participan en las reuniones sectoriales de la OIT.

321. En 2012, la Comisión Europea empezó a financiar un proyecto trienal del CIF-OIT sobre el impacto de la crisis y las medidas de austeridad en el derecho del trabajo, las relaciones laborales y el diálogo social en nueve Estados miembros de la UE (Bulgaria, Eslovaquia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal y República Checa).

322. Desde 2012, por invitación del Grupo de Trabajo de la Comisión Europea para Grecia, la OIT ha participado en reuniones periódicas de consulta de alto nivel en Bruselas. El objetivo del Grupo de Trabajo es ayudar a Grecia a usar los fondos estructurales de la UE para fomentar el empleo y la inversión, y mejorar la gobernanza.

323. La OIT también participa en iniciativas de diálogo social que se enmarcan en la dimensión externa de las políticas sociales y de empleo de la UE. La OIT coopera con el Comité Económico y Social Europeo, los grupos de trabajadores y de empleadores que colaboran con este Comité y los interlocutores sociales de la UE a fin de crear consejos nacionales del trabajo o consejos económicos y sociales en África del Norte y Oriente Medio.

324. La colaboración de la OIT con la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha cobrado impulso desde 2005, fecha en que se firmó un Memorando de Entendimiento para llevar a cabo actividades conjuntas destinadas a la promoción del trabajo decente en los planos regional y nacional. La OIT presta asistencia técnica a la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, en la que la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales y el Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico participan como órganos consultivos, en representación de los empleadores y de los trabajadores de las Américas. Ello desembocó, en 2011, en una declaración conjunta sobre empleo juvenil que fue reconocida como punto de partida para la formulación de políticas por la Conferencia de Ministros de Trabajo y la Cumbre Interamericana de Presidentes.

325. En América Latina, se han adoptado diversas medidas para promover el diálogo social y reforzar las instituciones y tribunas tripartitas en los ámbitos regional y subregional. Se han emprendido programas en Centroamérica y la República Dominicana (2008-2012); en Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú (2009-2012) y, con anterioridad, en Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú (2004-2007).

326. Bajo los auspicios de la OIT, se han organizado reuniones tripartitas de gobiernos e interlocutores sociales de la ASEAN, entre ellas una reunión tripartita para examinar la evolución de las relaciones laborales en los miembros de la ASEAN.

327. La OIT ha apoyado varias actividades para desarrollar las estructuras subregionales de diálogo social en África, como el Foro de Diálogo Social de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEEAO) y el Comité Tripartito de Diálogo Social de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC). Desde 1996, las actividades del Programa de promoción del diálogo social en el África

de habla francesa (PRODIAF) (sección 3.4) contribuyen de manera decisiva a este esfuerzo. La Oficina también ha apoyado la adopción de planes de acción destinados a promover el Programa de Trabajo Decente y la ratificación de los convenios de gobernanza de la OIT, por ejemplo en el seno de la SADC y la Comunidad del África Oriental (CAO). La OIT ha prestado apoyo técnico y financiero tanto a las secretarías de estas estructuras como a sus Estados Miembros. Con el apoyo de la Oficina, la Unión Africana ha puesto en marcha un proceso destinado a la adopción de directrices para la promoción y el robustecimiento del diálogo social en África y un programa de productividad para África basado en el diálogo social.

328. Durante el Foro Árabe sobre el Empleo, organizado en el Líbano por la Organización Árabe del Trabajo y la OIT en octubre de 2009, se articuló una agenda regional para promover el diálogo social en los Estados árabes. Con ocasión del foro dedicado al tema «Un Pacto para el Empleo dirigido a la recuperación y el crecimiento», los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores de los 22 Estados miembros de la Liga Árabe fueron convocados para adoptar medidas de lucha contra la crisis económica y financiera mediante el trabajo decente. El foro concluyó con la adopción de un Programa de Acción Árabe para el Empleo, que se ajusta al Pacto Mundial para el Empleo de la OIT (junio de 2009) y a las resoluciones de la Cumbre de Desarrollo Económico y Social de la Liga Árabe (enero de 2009). En diciembre de 2010 se celebró en Marruecos una conferencia regional de seguimiento sobre el diálogo social en los países árabes. En todas las reuniones — anteriores a la primavera árabe — se destacó la necesidad de superar las trabas que entorpecen el ejercicio de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, y de respaldar las organizaciones independientes, democráticas y transparentes de empleadores y trabajadores en los Estados árabes.

3.8. Vínculo existente entre el diálogo social y los demás objetivos estratégicos de la OIT

329. El objetivo estratégico de la OIT consistente en promover el tripartismo y el diálogo social es un fin en sí mismo y un medio para alcanzar los otros tres objetivos estratégicos de la Organización: promover y cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes, y aumentar el alcance y la eficacia de la protección social para todos.

Recuadro 3.5 **Actividad normativa de la OIT y diálogo social**

Las actividades normativas desempeñan un papel valioso en la promoción del diálogo social ya que, como se ha visto en el capítulo 1, el diálogo social está integrado en todas las normas internacionales del trabajo.

Los instrumentos más recientes que resultan especialmente pertinentes para el diálogo social son: el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), el Convenio núm.189 y las recomendaciones que los acompañan, así como la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

Desde 2008, existen 13 proyectos vigentes (incluidos dos de ámbito mundial) para la promoción del derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva (en Bangladesh, Egipto, Georgia, Jordania, Maldivas, Marruecos, Myanmar, Filipinas, Sri Lanka y Ucrania), y otros dos se han completado (en Colombia y la República Unida de Tanzania).

Se están llevando a cabo campañas mundiales para promover la ratificación y aplicación de los ocho convenios fundamentales y de los cuatro convenios de gobernanza, así como de los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo — el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) —, el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, y el Convenio núm. 188.

3.8.1. Diálogo social y promoción y cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Paliar las dificultades que coartan el ejercicio de la libertad sindical y de asociación en las zonas francas industriales

330. Desde 2008, la Oficina lleva a cabo estudios y actividades de creación de capacidad e intercambio de conocimientos en ZFI donde el diálogo social tiene una fuerte presencia, además de iniciativas de cooperación técnica (recuadro 3.6) ²⁷. La finalidad de estos estudios es recabar información cualitativa y cuantitativa sobre las prácticas en materia de relaciones laborales en las ZFI. Las actividades de cooperación técnica de la Oficina han promovido, principalmente, el derecho de sindicación en dichas zonas.

331. Se ha elaborado un manual sobre libertad sindical y de asociación dirigido a las mujeres de las ZFI, que representan el grueso de los trabajadores, a fin de informar a los sindicatos de los derechos de las mujeres e implicarlos en actividades que promuevan la libertad sindical, de asociación y de sindicación como mecanismo fundamental para mejorar los derechos y las condiciones de trabajo de las mujeres ²⁸. Se están elaborando y poniendo a prueba unas directrices sobre libertad sindical y de asociación y el derecho a la negociación colectiva en las ZFI que tienen por objeto mejorar el marco jurídico e institucional para el ejercicio de esos derechos y la capacidad de los mandantes tripartitos para aplicarlos. Se ha confeccionado una guía de recursos en línea con información pertinente sobre estas zonas. De su mantenimiento se encarga la Oficina de la Biblioteca y Servicios de Información de la OIT (INFORM) ²⁹.

²⁷ OIT: *Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo: b) Propuestas para el orden del día de la 102ª reunión (2013) de la Conferencia*, Consejo de Administración, 309.ª reunión, noviembre de 2012, documento GB.309/2/2, anexo II.

²⁸ A. Sukthankar y R. Gopalakrishnan: *Freedom of association for women workers in EPZs: A manual*, documento de trabajo (Ginebra, OIT, 2012).

²⁹ *Guía de recursos sobre zonas francas de exportación (ZFEs)*, OIT, INFORM, www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/epz.htm [consultado el 9 de noviembre de 2012].

Recuadro 3.6
Diálogo social y derechos de los trabajadores
en las ZFI de Sri Lanka

Las ZFI de Sri Lanka emplean a cerca de 130 000 personas en más de 280 empresas. La Junta de Inversiones gestiona 12 ZFI, dotadas de la infraestructura que necesitan las industrias modernas.

En 2009, la OIT inició un proyecto de cooperación técnica sobre la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en Sri Lanka, que permitió a los mandantes tripartitos realizar progresos notables en el cumplimiento de la legislación laboral en las ZFI.

En un principio, el proyecto permitió impartir a 4 200 directivos y trabajadores de ZFI formación sobre los derechos fundamentales en el trabajo, además de ayudar a la organización de empleadores a crear una Red de Recursos Humanos, que en menos de un año llegó a reunir a 400 miembros. Gracias a la asistencia técnica prestada por conducto de este proyecto, los mandantes tripartitos también adoptaron una serie de medidas prácticas y jurídicas para el ejercicio y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, incluido el derecho de libertad sindical y de asociación. Ello desembocó en la institución, dentro de las ZFI, de centros de ayuda para los sindicatos, donde los trabajadores y sus representantes pueden reunirse y llevar a cabo sus actividades. Los centros se hallan ubicados en tres de las ZFI más grandes de Sri Lanka, donde se concentra el 61 por ciento de la mano de obra, integrada principalmente por mujeres jóvenes.

Se logró un acuerdo tripartito para aumentar las multas por prácticas laborales incuicas y el Ministerio de Trabajo emitió una circular a fin de mejorar la aplicación de la normativa sobre referéndums. El proyecto también ha permitido apoyar las iniciativas del Ministerio encaminadas a fortalecer los servicios de inspección del trabajo y de ejecución efectiva de las normas laborales.

La inspección de trabajo se ha modernizado con la adopción de la primera política de inspección del trabajo del país y el desarrollo de un sistema moderno de inspección del trabajo informatizado que abarca todas las provincias. También se han elaborado herramientas modernas para realizar las visitas de inspección y fiscalización, y la presentación de las correlativas conclusiones. Se ha impartido, además, formación a un total de 120 funcionarios del trabajo en competencias profesionales y técnicas de inspección eficaces. En 2011, se realizaron 194 visitas de inspección anunciadas y 535 sin aviso previo. Según datos del Gobierno, durante estas últimas se detectaron 338 casos de infracción. El impacto de todas estas medidas será ya patente en el primer informe anual de inspección de Sri Lanka, que se publicará en 2013.

Trabajo infantil

332. La Oficina ha intentado incorporar el diálogo social y la mejor comprensión de las relaciones laborales a sus políticas y actividades sobre trabajo infantil, por ejemplo en proyectos de cooperación técnica en Angola, Argentina, Chile, India, Indonesia, Malawi, Panamá, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe. Se han elaborado proyectos de «nueva generación» en los que han participado interlocutores sociales o cuya estrecha implicación en los mismos está prevista a fin de fomentar la responsabilización nacional y la sostenibilidad. A título de ejemplo, cabe citar los proyectos destinados a erradicar el trabajo infantil en el sector del cacao en Côte d'Ivoire y Ghana, y a constituir comités de coordinación entre sindicatos para combatir el trabajo infantil en Camboya. También se han elaborado, en colaboración con la OIE y la CSI, varias guías de formación, y se han preparado actividades de creación de capacidad para los interlocutores sociales.

Utilizar el diálogo social con miras a promover la igualdad para los pueblos indígenas

333. Son 22 los países que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Los órganos de control de la OIT han supervisado y guiado la aplicación del Convenio por distintas vías, incluido el examen periódico de las memorias presentadas por los gobiernos interesados. Con este fin, varios mandantes de la OIT han ayudado a organizaciones de pueblos indígenas y tribales señalando problemas concretos a la atención de los órganos de control de la OIT. Un programa ³⁰ presta asistencia técnica a todas las partes interesadas, a fin de subsanar los fallos de aplicación a través de materiales ideados para la creación de capacidad y la sensibilización, como una guía de 2009 ³¹. Ésta representa para los gobiernos, los pueblos indígenas y tribales y las organizaciones de trabajadores y de empleadores una herramienta práctica, basada en experiencias, buenas prácticas y enseñanzas para propiciar el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas. El sitio web PRO-169 da acceso a una «caja de herramientas» a partir de la cual los formadores pueden confeccionar cursos sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales para activistas locales y líderes de la comunidad.

3.8.2. Diálogo social y protección social para todos

334. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), refleja claramente los vínculos que existen entre la protección y el diálogo social, tanto por la naturaleza tripartita y participativa del proceso que condujo a su adopción como porque el desarrollo de sistemas de prestaciones sociales radicarán en formas continuas de diálogo social. El concepto de piso de protección social no insiste sólo en un enfoque de lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad basado en el ciclo vital, sino también en la necesidad de que este enfoque se determine a escala nacional. En ambos aspectos, no sólo los interlocutores sociales tradicionales, en torno a los cuales debería girar el proceso, deben abrazar el diálogo social, pues también deberían hacerlo otras partes interesadas, como ONG, cooperativas o proveedores de microseguros.

Vida laboral y vida familiar

335. La Oficina siguió llevando a cabo actividades en el marco del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), que, entre otras cosas, insiste en la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la elaboración y aplicación de políticas para armonizar la vida laboral con la vida familiar. En un estudio exhaustivo de la OIT sobre soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo y en un informe conjunto de la OIT y el PNUD ³² se presentan ejemplos y buenas prácticas en los ámbitos del diálogo social y la negociación colectiva ³³. Con la ayuda de la OIT, varios sindicatos de República Dominicana, India, Indonesia, Malasia y Tailandia presentaron a sus gobiernos respectivos propuestas en materia de políticas sobre la manera de reforzar la protección de la maternidad, y emprendieron campañas para la ratificación del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

³⁰ Programa para promover el Convenio núm. 169 (PRO 169), Caja de herramientas de formación, <http://pro169.org/> [consultado el 16 de diciembre de 2012].

³¹ OIT: *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT* (Ginebra, 2009), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf [consultado el 16 de diciembre de 2012].

³² OIT/PNUD: *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social* (Santiago, 2009).

³³ C. Hein y N. Cassirer: *Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo* (Ginebra, OIT, 2010).

Tiempo de trabajo

336. La Oficina presta asesoramiento a los países para promover el diálogo social en relación con los ajustes del tiempo de trabajo a fin de afrontar la crisis, como se ha hecho en Chile. La Oficina también aporta conocimientos y asesoramiento técnico a sus mandantes para ayudarles a elaborar acuerdos empresariales innovadores en materia de tiempo de trabajo, por ejemplo en Bulgaria y la ex República Yugoslava de Macedonia. Además, con arreglo a las conclusiones de la Reunión tripartita de expertos sobre la ordenación del tiempo de trabajo, se está procurando ampliar la base de conocimientos sobre la estructura y los efectos de la ordenación del tiempo de trabajo en distintos sectores, con especial hincapié en los servicios sanitarios. De lo que se trata es de ofrecer a los mandantes unas orientaciones prácticas sobre cómo organizar el tiempo de trabajo de manera que exista un equilibrio entre las necesidades familiares de los trabajadores y los requisitos de desempeño de la empresa.

Salarios mínimos

337. En muchos países, la fijación de salarios mínimos es uno de los principales temas de diálogo social. La Oficina ha prestado a órganos tripartitos especializados servicios de creación de capacidad sobre la fijación de salarios mínimos. En el marco de un proyecto más amplio de la OIT encaminado a fortalecer el diálogo social en América Central y la República Dominicana, la Oficina prestó servicios de creación de capacidad sobre fijación de salarios mínimos a mandantes de Costa Rica, en particular a los miembros del Consejo Nacional de Salarios, órgano tripartito encargado de fijar los salarios mínimos por sectores y ocupaciones. En 2012 se llevaron a cabo actividades similares de creación de capacidad dirigidas al Comité Consultivo sobre Salarios de Lesotho y a la Comisión sobre los Salarios de los Trabajadores Domésticos, de Namibia. En Filipinas y Viet Nam se ha realizado una labor intensiva sobre la reforma de los salarios mínimos.

Seguridad y salud en el trabajo

338. La Oficina sigue promoviendo el diálogo social en cuanto elemento integrante de la elaboración de marcos jurídicos y de sistemas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo (SST), en particular mediante la elaboración de perfiles nacionales de SST, la creación de órganos tripartitos nacionales ³⁴ (práctica establecida en muchos países industrializados), la adopción o modificación de leyes nacionales de SST y la adopción de programas nacionales de SST. Los progresos registrados en el campo de la SST, como la ratificación y aplicación del Convenio núm. 187 de la OIT, también han contribuido a fortalecer el diálogo social bipartito y tripartito. Así, por ejemplo, en el Brasil y el Uruguay se han respaldado las comisiones sectoriales tripartitas encargadas de las cuestiones relacionadas con la SST en sectores como la construcción, la industria química, la textil, la metalurgia y el petróleo y el gas, así como en los sectores rural y sanitario.

VIH y sida

339. La Recomendación núm. 200 sobre el VIH y el sida es, en gran medida, fruto del diálogo social, tanto durante su adopción como en su aplicación a escala nacional. La labor de la Oficina en dicho ámbito ha estribado en un enfoque multisectorial cuya finalidad era recabar la participación de los interlocutores sociales y otros actores pertinentes, como las organizaciones de la sociedad civil que representan a las personas que viven con el VIH. La Oficina ha prestado servicios de asesoramiento técnico y

³⁴ 2009-2012: Albania, Azerbaiyán, Bangladesh, Brasil, Camboya, Camerún, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Fiji, Indonesia, Iraq, Líbano, Malawi, Mauricio, Nicaragua, Seychelles, Sierra Leona, Tayikistán y Zambia; antes de 2009: Croacia, Estonia, Indonesia, Malasia, Mongolia, Pakistán, Panamá, Tailandia, Uruguay y Viet Nam.

creación de capacidad a nivel nacional para garantizar la participación activa de los interlocutores sociales en los órganos encargados de coordinar las respuestas al VIH y al sida, de modo que las medidas adoptadas en el mundo del trabajo formen parte integrante de la respuesta nacional a la epidemia del VIH. En 2011, la Oficina propició la participación de los ministerios de trabajo de 43 Estados Miembros, de las organizaciones de empleadores de 40 Estados Miembros, y de las organizaciones de trabajadores de 21 Estados Miembros en los Mecanismos de Coordinación de País establecidos por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

Trabajadoras y trabajadores domésticos

340. En el Convenio núm. 189 y la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201) que lo acompaña se propugna el diálogo social de dos maneras. En primer lugar, se fomenta el derecho a la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva de las trabajadoras y los trabajadores domésticos; en segundo lugar, se recalca la necesidad de celebrar consultas con las organizaciones que representan a trabajadores y empleadores respecto de la ejecución de las disposiciones esenciales del instrumento. La OIT presta asistencia para la aplicación del Convenio núm. 189 a países como el Uruguay y Filipinas, que son los dos primeros Estados Miembros en haber ratificado el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)³⁵. También ha ayudado a establecer marcos institucionales para el diálogo social sobre trabajo doméstico, gracias a los que se alentaron la representación y la organización colectiva en el sector (véase el capítulo 2, recuadro 2.17).

Trabajadores migrantes

341. La Oficina promueve el uso del diálogo social para ayudar a los países a elaborar sus propias políticas y legislaciones nacionales sobre migraciones laborales mediante un amplio proceso participativo. El objetivo es mejorar la gestión de las migraciones laborales y regular mejor el proceso de contratación y la protección de los trabajadores migrantes. Se ha prestado ayuda a países como figuran Armenia, Azerbaiyán, Camboya, Georgia y Sudáfrica. La Oficina brinda un apoyo similar a comunidades de integración regional, en particular a fin de mejorar y aplicar los protocolos regionales sobre migraciones laborales y elaborar políticas sobre medidas subregionales para la cobertura de la seguridad social de los trabajadores migrantes. Entre estos órganos figuran el Comité Económico y Social Europeo, el foro tripartito de la ASEAN sobre migraciones laborales, la Comunidad del África Oriental y la SADC. En el Programa de Trabajo Decente de la SADC se hace especial hincapié en las migraciones laborales en cuanto problema regional y está elaborando un plan de acción sobre migraciones para la región.

3.8.3. Diálogo social para crear mayores oportunidades de obtener un empleo y un ingreso decentes para mujeres y hombres

Políticas de empleo

342. La OIT promueve el diálogo social como parte de la elaboración de políticas económicas en consonancia con el Convenio núm. 122. Apoya el diálogo social como medio para incorporar el Programa de Trabajo Decente de la OIT a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y a los marcos nacionales de desarrollo, impulsando la participación de trabajadores y empleadores en la formulación de políticas sociales y económicas (por ejemplo, en Benin, Burkina Faso, Camerún, Malí y Togo, en

³⁵ Al elaborarse el presente informe, tres países habían ratificado el Convenio núm. 189 (Mauricio, Uruguay).

particular por conducto del proyecto APERP (*Appui à la promotion de l'emploi et la réduction de la pauvreté* – Apoyo a la promoción del empleo y la reducción de la pobreza). El diálogo social también es un elemento capital del respaldo que la OIT presta en materia de formulación de políticas nacionales de empleo.

343. La OIT ha promovido la capacidad de los comités interministeriales y tripartitos para integrar el diálogo social en todas las etapas del proceso de formulación de políticas nacionales de empleo, desde el análisis de la situación conducente a las decisiones hasta la validación de la aplicación de las políticas y su evaluación. La OIT se esfuerza en garantizar que el diálogo social no integre sólo a los ministerios de trabajo, sino también a los ministerios de economía y planificación, además de ministerios sectoriales, que también desempeñan un papel determinante en la creación de empleo.

Empresas multinacionales

344. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) propugna el diálogo social para garantizar la consecución de su objetivo principal: «fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social, y minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas». Mediante sus actividades asociadas a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, la Oficina anima a las empresas a que entablen consultas con los gobiernos y con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a fin de estimular el diálogo para optimizar el impacto que la inversión extranjera directa tiene en el empleo, en particular entre los jóvenes (como se ha visto en Argentina, Azerbaiyán, Côte d'Ivoire y Liberia).

Pequeñas y medianas empresas

345. El programa de formación de la OIT para la Promoción de Empresas Competitivas y Responsables, que ha ayudado a las PYME a incrementar su productividad y su competitividad, además de mejorar las condiciones de trabajo y las prácticas medioambientales, se basa en el diálogo en el lugar de trabajo, en el seno de equipos conjuntos de mejora constituidos por las propias empresas.

346. El sistema de medición y avance de la productividad (SIMAPRO) de la OIT tiene como objeto mejorar la eficacia, la calidad y las condiciones de trabajo, gracias a la participación y el compromiso del personal operativo y de los cuadros medios y superiores. El diálogo social ha permitido elaborar indicadores de resultados integrados referentes tanto a los procesos como a las condiciones de trabajo. En México, SIMAPRO ha sido incorporado a los convenios colectivos de ámbito sectorial. Desde que los interlocutores sociales firmaron, en 2007, el Acuerdo de Modernización Laboral de la Industria Azucarera, las reuniones bimensuales de la red tripartita destinadas al intercambio de experiencias sobre la aplicación de este acuerdo han contribuido a evitar conflictos en un sector que, en decenios anteriores, registraba huelgas todos los años. SIMAPRO también ha sido incorporado con éxito a convenios colectivos de ámbito estatal (inclusive en varias industrias del estado de Sonora) y empresarial (en el sector del turismo en Nuevo Vallarta).

Empleos verdes

347. En 2007, la OIT estableció, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la CSI y la OIE, la Iniciativa de Empleos Verdes. En el primer informe del programa ³⁶ se reconoce que el diálogo social es indispensable para tomar en

³⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, 2008).

consideración las repercusiones sociales en las políticas y los programas medioambientales. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), de 2012, la OIT recalcó que el diálogo social es esencial para una transición equitativa y socialmente participativa hacia economías con bajas emisiones de carbono. La Oficina ha apoyado iniciativas gubernamentales para tratar, mediante el diálogo social, la cuestión de los empleos verdes y el cambio climático, por ejemplo el Grupo de trabajo multilateral sobre empleos verdes y cambio climático, constituido en 2009 en la India.

Economía rural

348. A raíz de la discusión general sobre empleo rural mantenida en la reunión de la CIT de 2008³⁷ y de la discusión sobre una estrategia rural celebrada en la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2011, la Oficina ha emprendido actividades de creación de capacidad para promover el diálogo social en las zonas rurales. Por ejemplo, un proyecto en Tamil Nadu, la India, ha permitido que, en los últimos años, el Sindicato de Trabajadores Rurales haya contratado a más de 170 000 trabajadores (véase el capítulo 2, recuadro 2.4). El enfoque basado en el Desarrollo Económico Local de la OIT, que se aplica desde finales de los años noventa en más de 36 países, fomenta la creación de foros en que participan gobiernos locales, secciones sindicales locales, asociaciones de empleadores y otras organizaciones de trabajadores, como cooperativas, pequeñas asociaciones empresariales y grupos de mujeres. El objetivo es elaborar y aplicar conjuntamente una estrategia común de desarrollo para las zonas locales. El diálogo social también forma parte del proyecto PROMER II, que propicia la creación de microempresas y pequeñas empresas mediante un enfoque integrado respecto del trabajo decente en ocho regiones rurales del Senegal. Este proyecto ayuda a las organizaciones a desarrollar su capacidad para prestar servicios que contribuyan crear microempresas y pequeñas empresas (y, por ende, a aumentar el número de afiliados) y a entablar un diálogo con las autoridades locales. Además, impulsa la presencia sindical, en particular en materia de derechos laborales y condiciones de trabajo. También ha permitido articular marcos tripartitos de consulta en 15 cadenas de valor. Otras actividades han permitido elaborar herramientas para combatir la pobreza mediante el desarrollo del turismo en las zonas rurales³⁸ y para garantizar la libertad sindical y de asociación de las trabajadoras rurales³⁹.

Cooperativas

349. Muchos proyectos de cooperación técnica de la OIT han demostrado en África y América Latina que las cooperativas y las organizaciones de economía social y solidaria pueden desempeñar un papel importante en las estrategias de desarrollo local, en consonancia con lo preconizado en la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193). La experiencia del programa SYNDICOOP de la OIT en África (en particular en Kenya, Rwanda, Sudáfrica, República Unida de Tanzania y Uganda) muestra que las organizaciones cooperativas y sindicales participantes se han beneficiado de sus alianzas estratégicas, pues son hoy más fuertes, prestan servicios mejores a sus miembros y se expresan con una sola voz en los procesos de diálogo social

³⁷ OIT: *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

³⁸ OIT: *Guía Práctica sobre la Reducción de la Pobreza a través del Turismo*, 2011, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/instructionalmaterial/wcms_171733.pdf [consultada el 11 de diciembre de 2012].

³⁹ R. Gopalakrishnan y A. Sukthar: *Freedom of association for women rural workers: A manual* (Ginebra, OIT, 2012).

importantes, como el desarrollo de estrategias de reducción de la pobreza. La Oficina ha elaborado un manual titulado «Let's organize!»⁴⁰ para sindicatos y cooperativas sobre la sindicación de los trabajadores de la economía informal. La Oficina participa en actos con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) encaminados a sensibilizar y generar entornos que favorezcan el desarrollo de cooperativas y de organizaciones de agricultores.

3.8.4. Incorporar la igualdad de género y reforzar el poder de expresión de la mujer

350. En consonancia con la resolución relativa a la igualdad de género adoptada en la reunión de 2009 de la Conferencia Internacional del Trabajo⁴¹, la Oficina ha respondido a las peticiones de promover la igualdad de género en el mundo del trabajo con actividades de creación de capacidad, servicios de asesoramiento técnico y estudios. Las medidas adoptadas tenían por objeto fortalecer el compromiso y el poder de expresión de la mujer mediante su sindicación en las ZFI y en las zonas rurales; mejorar su participación en las instituciones de diálogo social; otorgar a la mujer mayor peso en los órganos de decisión sindicales; permitir que la mujeres desempeñen un papel más amplio en la negociación colectiva; acabar con las disparidades salariales por razón de género; conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares; luchar contra la violencia de género en el lugar de trabajo, y mejorar las oportunidades económicas de la mujer. La Oficina también ha examinado varios textos legislativos para mejorar la aplicación de las normas internacionales del trabajo y fortalecer la perspectiva de género en la legislación laboral y los marcos de cumplimiento⁴².

351. Las recientes actividades de creación de capacidad han consistido, entre otras cosas, en organizar módulos de formación sobre inspección del trabajo e igualdad de género, así como un taller para jueces del trabajo sobre la aplicación de los convenios de la OIT relativos a la igualdad de género. Estos jueces procedían de Botswana, Malawi, Nigeria, Sudáfrica y Zambia.

352. La promoción de la igualdad de género, la habilitación económica y la representación de la mujer en el lugar de trabajo se han integrado en proyectos destinados a fomentar la libertad sindical y de asociación (El Salvador, Filipinas, Indonesia, Jordania y Sudáfrica); a mejorar la capacidad de los servicios de inspección del trabajo (Indonesia, Jordania, Líbano, Omán, Sudáfrica y Ucrania); a crear capacidad para las organizaciones de trabajadores y de empleadores (Bangladesh, Benin, Estado Plurinacional de Bolivia, Camboya, Colombia, Filipinas, Malí, Marruecos, Nepal, Níger, Pakistán, Senegal, Togo, Zambia y países de Europa Central), y a elaborar indicadores de trabajo decente (Indonesia)⁴³.

3.9. Diálogo social en los programas de trabajo decente por país y cooperación técnica

353. Las actividades de la OIT en el campo del diálogo social se realizan principalmente por conducto de los programas de trabajo decente por país y de los proyectos de

⁴⁰ S. Smith: *Let's organise: A SYNDICOOP handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy* (Ginebra, OIT, ACI y CIOSL, 2006).

⁴¹ OIT: *Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

⁴² OIT: *Gender equality and social dialogue: An annotated bibliography* (Ginebra, 2012).

⁴³ OIT: *Noticias de género de la OIT*, núm. 19 (Ginebra, OIT, noviembre de 2012).

cooperación técnica. En el recuadro 3.7 se presenta un panorama general de los distintos cauces empleados para financiar las actividades relativas al diálogo social.

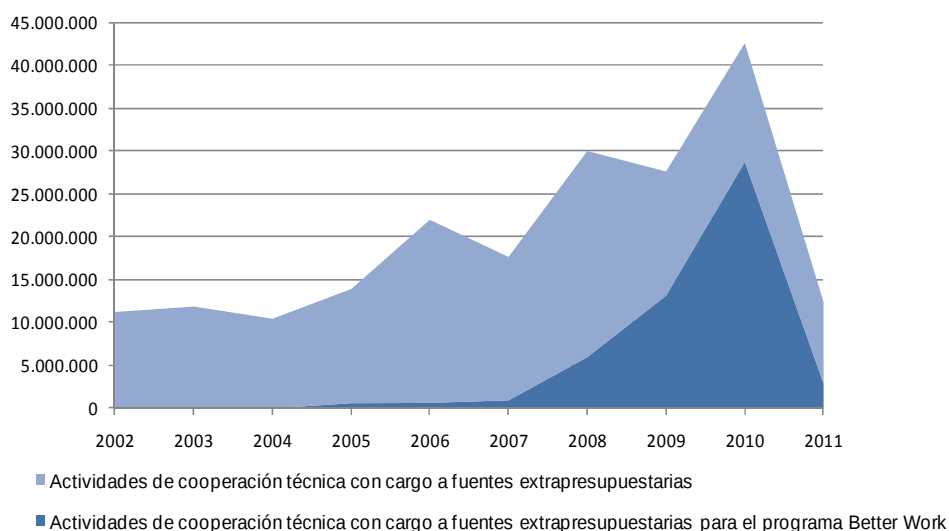
Recuadro 3.7 Financiación de las actividades de diálogo social

Durante el bienio 2010-2011, el objetivo estratégico del diálogo social se financió con cargo a fondos procedentes de todas las fuentes, aunque en distinta medida en cada caso: el presupuesto ordinario (la segunda mayor asignación después de Empleo), la cuenta suplementaria del presupuesto ordinario, y las fuentes extrapresupuestarias destinadas a financiar las actividades de cooperación técnica.

Si bien la gran mayoría de las actividades de los trabajadores y de los empleadores se financiaron con cargo al presupuesto ordinario (el 91 por ciento y el 87 por ciento, respectivamente), otras dependieron sobre todo de las fuentes extrapresupuestarias destinadas a financiar las actividades de cooperación técnica. Estas últimas representaron más de una cuarta parte de los recursos dedicados a las actividades relativas a la administración y la legislación del trabajo, y más de un tercio de aquellos dedicados a las actividades de diálogo social y a las relaciones laborales, así como a las actividades propias de cada sector. Los gastos restantes se imputaron a la cuenta suplementaria del presupuesto ordinario.

El número de actividades de cooperación técnica relativas al diálogo social financiadas con cargo a fuentes extrapresupuestarias fue desigual a lo largo de los años, por estar intrínsecamente vinculado a la evolución del programa *Better Work*; resultó pues difícil apreciar una tendencia clara a este respecto. Durante el período 2002-2012, la OIT asignó en promedio alrededor del 6 por ciento de los fondos extrapresupuestarios para actividades de cooperación técnica al objetivo estratégico del diálogo social (se registraron algunas variaciones fuertes, como lo evidenció la cifra sin precedentes del 16 por ciento, alcanzada en 2010, de resultados de las asignaciones para el programa *Better Work*). Por tanto, este objetivo estratégico es el menos financiado con cargo a fuentes extrapresupuestarias destinadas a las actividades de cooperación técnica.

Actividades de cooperación técnica con cargo a fuentes extrapresupuestarias aprobadas para el ámbito del diálogo social, 2002-2011 (dólares de los Estados Unidos)



354. En 2005, la OIT creó los programas de trabajo decente por país como cauce principal de apoyo a los países. Son iniciativas conjuntas mediante las cuales los mandantes tripartitos nacionales promueven el Programa de Trabajo Decente. Hasta la

fecha se han elaborado unos cien programas de trabajo decente por país en todas las regiones.

355. Los programas de trabajo decente por país tienen dos objetivos fundamentales. En primer lugar, fomentar el trabajo decente como componente esencial de las estrategias nacionales de desarrollo y, en segundo lugar, organizar los conocimientos, los instrumentos, las actividades de promoción y de cooperación de la OIT al servicio de los mandantes tripartitos en un marco basado en los resultados, a fin de promover los programas de trabajo decente por país en los ámbitos en los que la Organización goza de una ventaja comparativa. Estos programas también representan la contribución singular de la OIT a los programas de país de las Naciones Unidas y son determinantes para integrar la cooperación técnica financiada con cargo al presupuesto ordinario y a fuentes extrapresupuestarias.

356. El tripartismo y el diálogo social han resultado esenciales para planificar y aplicar a los mandantes en los Estados Miembros un programa de asistencia de la OIT coherente e integrado. Cada programa de trabajo decente por país se ha articulado alrededor de unos pocos resultados y prioridades definidos por los interlocutores sociales. La elaboración de los programas de trabajo decente por país permite a los mandantes nacionales analizar conjuntamente la situación y las necesidades, amén fijar las prioridades para que los objetivos de trabajo decente se hagan realidad en el país considerado. En la mayoría de los casos, los mandantes son a la vez beneficiarios y entidades encargadas de la ejecución del programa. Del mismo modo, en los programas de trabajo decente por país se reconoce el diálogo social no sólo como un resultado deseado, sino también como un medio para aumentar las posibilidades de alcanzar resultados tangibles y duraderos en todos los ámbitos sociales y económicos.

357. Se realizó un estudio documental de 30 programas de trabajo decente por país correspondientes a 14 países de cinco regiones⁴⁴ con miras a la elaboración del presente informe. Según dicho estudio, una comparación establecida entre los programas de trabajo decente por país de primera generación y los de segunda o incluso tercera generación evidenció unos progresos importantes en la mayoría de países, con independencia de la región considerada, en cuatro ámbitos importantes para el diálogo social: la calidad de la evaluación de los mandantes tripartitos y sus necesidades en la fase de elaboración de los programas de trabajo decente por país (en particular en Bosnia y Herzegovina, Camboya, Jordania, Lesotho, Malí y República de Moldova); la responsabilización con respecto al programa y la participación/implicación de los mandantes tripartitos en el ciclo del programas de trabajo decente por país, es decir, en su elaboración, aplicación, supervisión y evaluación (en particular, en Albania, Argentina, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya y Etiopía); la integración de la creación de capacidad técnica e institucional para los mandantes tripartitos en los programas (en especial en Argentina, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Etiopía, Indonesia, Jordania, Lesotho y Malí), y la incorporación del fomento de prácticas, mecanismos y/o marcos jurídicos relativos al diálogo social (en particular en Argentina, Camboya, Lesotho, Malí y República de Moldova).

358. Dicho examen revela que en los programas de trabajo decente por país se confiere cada vez más importancia al diálogo social, y demuestra que éste y el tripartismo ganan terreno en muchos países gracias a la institucionalización de la participación de los mandantes en las fases de consultas y ejecución de los programas de trabajo decente por país.

⁴⁴ Albania, Argentina, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Etiopía, Indonesia, Jordania, Lesotho, Malí, República de Moldova, Senegal y Zimbabwe.

Capítulo 4

Observaciones y enseñanzas esenciales, y posibles vías para salir adelante

359. De la información presentada en los capítulos 1, 2 y 3, se desprenden varias observaciones y enseñanzas esenciales sobre las necesidades de los mandantes y las dificultades que éstos afrontan, así como sobre los medios que la OIT podría utilizar a fin de promover con mayor empeño el diálogo social en cuanto método preferido para lograr el trabajo decente para todos. Dichas observaciones, que figuran en el presente capítulo, se formulan a modo de contribución a los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre las medidas que convendría adoptar de cara al futuro.

360. La eficacia de las actividades de la OIT depende del grado de reacción, de la adhesión que suscitan en los países, y de su carácter sostenible. Promover el diálogo social y unas relaciones laborales sólidas, y fortalecer las instituciones que lo favorezcan, requiere unos esfuerzos sostenidos en vez de iniciativas esporádicas. Las aportaciones de la Oficina deberían ser de gran calidad y oportunas para fortalecer dichas instituciones y fomentar prácticas adecuadas a los contextos nacionales y regionales sin, por ello, dejar de ceñirse a las normas internacionales del trabajo aplicables. Es indispensable responder con prontitud a las solicitudes de asistencia, como se hizo en relación con la primavera árabe y se hace respecto al impacto de las políticas de la austeridad instauradas en Europa, y ello con el fin de aprovechar las oportunidades de diálogo social y defenderlo cuando es preciso. Si bien la estrecha colaboración de los gobiernos es presupuesto necesario para que el diálogo social progrese de manera sostenida a escala nacional, también son esenciales, para lograr unos resultados duraderos, la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y su robustecimiento.

361. La confianza, base imprescindible del tripartismo. El diálogo social tripartito puede contribuir a la coherencia de las instituciones de diálogo social bipartitas y tripartitas. Ante la actual tendencia, observada en algunos países, a descentralizar la negociación colectiva de suerte que se celebre a escala empresarial, y ante un entorno hoy caracterizado por una segmentación creciente del mercado de trabajo, el diálogo social tripartito puede invitar a los interlocutores sociales a intercambiar información, articular estrategias y coordinar sus actividades. La participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los procesos tripartitos sobre cuestiones vinculadas a valores que comparten, como la no discriminación, el VIH y el sida, el equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar, y la discapacidad, ha favorecido un clima de confianza entre los interlocutores sociales y sus relaciones con los gobiernos, además de abrir camino al diálogo social en otros ámbitos.

362. Lograr un diálogo social integrador. Los actores tripartitos deben velar por que en el diálogo social puedan participar todas las partes interesadas, es decir, tanto las personas que tengan un empleo atípico como los trabajadores de las PYME, la economía rural, los trabajadores migrantes y otros grupos vulnerables y no organizados. Puede que

ello obligue a fortalecer el potencial de los interlocutores sociales en distintos planos para permitirles organizar a sus afiliados eventuales. Esta perspectiva y esta organización pueden constituir un primer paso hacia la ampliación del diálogo y la negociación. En algunos casos, la generación de un diálogo social más participativo obligará a enmendar la ley o a introducir novedades institucionales para colmar los vacíos que en términos de protección se adviertan en la legislación laboral o las normas internacionales del trabajo. Asimismo, es preciso que la administración y la inspección del trabajo protagonicen la extensión paulatina de la protección dispensada por el ordenamiento laboral a la economía informal y a los trabajadores vulnerables.

363. Las restricciones impuestas al ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, siguen siendo un obstáculo grave. La ausencia de libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva, debilita el diálogo social, además de socavar su contribución potencial al desarrollo socioeconómico y a la lucha contra la crisis. En cuanto método participativo, el diálogo social propicia fundamentalmente la gobernanza democrática, la transparencia y la justicia social; los Estados Miembros y las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden beneficiarse de su uso difundido. La Oficina siempre ha ayudado a los mandantes tripartitos a promover la libertad sindical y de asociación, y la negociación colectiva, junto con el diálogo social tripartito y la ratificación y la aplicación de los convenios de la OIT fundamentales y de los convenios más significativos desde el punto de vista de la gobernanza. Con todo, la CIT estimará tal vez oportuno animar a los gobiernos a fortalecer su compromiso con el diálogo social, exhortar a los interlocutores a que intensifiquen sus esfuerzos para recurrir preferiblemente al diálogo y a la negociación para atender sus diversos intereses, y alentar a la Oficina a que incremente su aptitud para prestar servicios de creación de capacidad acertados, así como asesoramiento y actividades de movilización basados en datos objetivos.

364. La OIT debe prestar atención a la disminución de la cuota que los ingresos laborales representan en la mayoría de los países y la incidencia que ello tiene en el crecimiento con equidad. La OIT trata de paliar la disminución de la cuota que los ingresos laborales representan en la renta nacional ayudando a los mandantes a fortalecer las instituciones relativas a la determinación de los salarios, haciendo hincapié en los salarios mínimos y la negociación colectiva, y generar entornos adecuados que permitan lograr resultados más integradores en el mercado de trabajo. Para ello cabría adoptar, por ejemplo, medidas como una coordinación dinámica de los acuerdos salariales o la utilización de mecanismos de ampliación que hagan extensivos los beneficios de los acuerdos de negociación colectiva a las empresas de sectores enteros¹. La OIT podría inspirarse en estudios anteriores para analizar las causas de esta merma de la cuota de ingresos laborales y determinar las medidas que de hecho permitirían crear instituciones (o invertir el proceso de erosión de estas últimas en las economías con ingresos elevados) que contribuyan a establecer esquemas de ingresos más equitativos. La Organización podría prestar apoyo técnico para desarrollar capacidades en los países en desarrollo y en los países con ingresos elevados a fin de consolidar dichos sistemas e instituciones.

365. La «nivelación hacia un punto medio» podría ser un nuevo reto. En algunos países de Europa y otros países con ingresos altos, las instituciones de diálogo social se debilitan por la sencilla razón de que la austeridad y demás medidas de lucha contra la

¹ OIT: *Informe mundial sobre salarios 2012/2013: Los salarios y el crecimiento equitativo* (Ginebra, 2012), págs. 97 y 98; OIT: *Global Wage Report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence* (Ginebra, 2008), págs. 59 y 60.

crisis se vienen imponiendo al margen de ese diálogo, y en ocasiones socavan los procesos de negociación colectiva establecidos con el esfuerzo de varias generaciones. En cambio, en otros lugares del mundo se ha progresado considerablemente hacia la instauración paulatina de un diálogo social mediante estructuras y procesos legales e institucionales. En algunas partes de Asia y de América Latina, en particular, el diálogo social y la negociación colectiva se han reforzado en cumplimiento de estrategias de desarrollo económico. Estas tendencias divergentes podrían desembocar, de hecho, en la aparición de sistemas de diálogo social y negociación colectiva menos audaces y productivos que los antiguos referentes establecidos en los países con ingresos elevados en el siglo xx. La OIT y sus mandantes deberían plantearse la necesidad de contrarrestar el desgaste de estas instituciones en los países con ingresos altos, amén de contribuir incondicionalmente al fortalecimiento de estas instituciones en los países en desarrollo y en las economías emergentes.

366. La transformación de las empresas afecta a los empleadores y los trabajadores.

Los procesos económicos, sociales y políticos modelados por la globalización y la crisis mundial están transformando las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En las filas de los empleadores, los miembros parecen estar cada vez más interesados en constituir organizaciones empresariales dotadas de programas amplios. En las filas de los trabajadores, es primordial fomentar programas sindicales unificados en múltiples planos y combatir la fragmentación excesiva que, en algunos países, debilita el poder de expresión y la influencia de los trabajadores. Para reaccionar a tan rápido cambio de panorama, la Oficina necesita comprender y analizar, mediante la investigación y el diálogo, los cambios que afectan a la representación y las estrategias que las organizaciones de empleadores y de trabajadores adoptan a estos efectos o podrían hacer suyas en el futuro.

367. Respaldo los servicios de administración e inspección del trabajo, e incrementar la eficacia de los tribunales del trabajo puede generar un círculo virtuoso en aras del cumplimiento de las normas.

Las medidas destinadas a garantizar la observancia de la legislación del trabajo, entre las que figuran la inspección del trabajo y unos mecanismos de ejecución adecuados, contribuyen a tutelar los derechos de los trabajadores, a promover el estado de derecho en el lugar de trabajo, a garantizar la igualdad para los empleadores que cumplen las normas, además de tener un efecto disuasivo que puede generar un círculo virtuoso en aras del cumplimiento de las normas vigentes. La existencia de legislaciones e inspecciones del trabajo eficaces también puede coadyuvar a la integración gradual de empresas de la economía informal en la economía formal y a la inclusión de trabajadores vulnerables en el ámbito de protección de la legislación laboral. Las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación laboral también son importantes para garantizar que la crisis y las medidas de austeridad no debiliten el diálogo social ni el ejercicio de los derechos de los trabajadores. En algunos países, es preciso fortalecer el sistema judicial para garantizar la eficacia de los servicios de inspección del trabajo y de cumplimiento efectivo de la ley. La OIT podría plantearse la posibilidad de dar pautas con miras a la institución de tribunales del trabajo robustos en el marco de una norma internacional del trabajo, posibilidad que se sugirió en las últimas discusiones celebradas en el Consejo de Administración sobre el orden del día de las próximas reuniones de la CIT.

368. Participación significativa de la Oficina en las reformas de la legislación del trabajo.

Cuando la Oficina puede reaccionar participando en los debates nacionales, en vez de limitarse a formular comentarios escritos acerca de propuestas legislativas, los resultados son mejores. El apoyo constante y la asistencia técnica con miras a la introducción de reformas en la legislación laboral sólo pueden prestarse, en general, en

el marco más amplio de las actividades de cooperación técnica. La labor de la Oficina resulta más eficaz cuando el diálogo social ya está entablado, lo cual presupone fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales al tiempo que se respalda la reforma de la legislación laboral. Además, para poder apoyar eficazmente esta reforma, la Oficina necesita conocer bien los entornos políticos y generales en que ha de actuar, lo cual requiere la estrecha colaboración de los gobiernos e interlocutores sociales interesados de cada país, además de una coordinación óptima entre las unidades de la Oficina especializadas en los diversos ámbitos técnicos que corresponda.

369. Es preciso ampliar el programa relativo a la negociación colectiva para que aumenten las probabilidades de lograr resultados beneficiosos para todas las partes. El diálogo social bipartito y tripartito de ámbito nacional y sectorial es importante en la medida en que favorece la interacción entre trabajadores y empleadores, amén de facilitar la negociación colectiva y la cooperación en el lugar de trabajo. Además de los salarios, otros aspectos, como la organización del trabajo, la formación profesional, el equilibrio entre vida familiar y laboral, el desarrollo de competencias y los resultados empresariales, también pueden permitir a los interlocutores sociales negociar acuerdos que conjuguen los intereses empresariales con los de los trabajadores, lo cual resulta especialmente importante en tiempos de crisis y de austeridad.

370. La cooperación en el lugar de trabajo mediante consultas e intercambios de información puede ser un instrumento esencial para anticipar y gestionar los cambios atendiendo a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores. Las novedades registradas en las relaciones entre trabajadores y empleadores en los planos sectorial y empresarial, incluidas las nuevas fórmulas de creación de consenso mediante la información y la consulta, han permitido atenuar el impacto de la crisis. Las empresas sostenibles y la generación de empleo son dos temas en que concuerdan las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las cuales han sabido cooperar especialmente en un contexto de reestructuraciones empresariales y de retos fiscales. Podría resultar útil una orientación internacional actualizada sobre la cooperación en el lugar de trabajo mediante la información y la cooperación. Según las conclusiones del Grupo de Trabajo Cartier ², la inclusión de un punto normativo en el orden del día de una futura reunión de la CIT brindaría a los mandantes la oportunidad de reflexionar sobre cómo fomentar el diálogo social para la gestión eficaz del cambio, y podría desembocar en una refundición y una actualización de los instrumentos aplicables en la materia, es decir, la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94), la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), y la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129) ³. Se necesitarían garantías para que esta cooperación no suplante la negociación colectiva, que es el principal método voluntario para reglamentar las condiciones de trabajo y el empleo, con arreglo a las normas y los principios de la OIT.

371. Mecanismos eficaces de solución de conflictos, como la mediación, la conciliación, el arbitraje voluntario y la solución expedita, son complementos necesarios de la negociación colectiva y la legislación del trabajo. Estos

² En 2002 se confió al Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas (Grupo de Trabajo Cartier), entre otras misiones, la de realizar un estudio casuístico de todos los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo; OIT: *Examen de las necesidades de revisión de los convenios (segunda fase)*, Consejo de Administración, 267.^a reunión, Ginebra, noviembre de 1996, documento GB.267/LILS/WP/PRS/2.

³ OIT: *Propuestas para el orden del día de la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia*, Consejo de Administración, 312.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2011, documento GB.312/INS/2/2.

procedimientos y mecanismos son esenciales para unas relaciones de trabajo estables y productivas, además del cumplimiento de la legislación laboral. En vista de que los tribunales del trabajo de algunos países deben soportar una carga de trabajo importante y cada vez mayor, es evidente que la prevención de los conflictos laborales en el lugar de trabajo mediante la cooperación, la comunicación y los procedimientos de solución de conflictos, además del acceso a mecanismos rápidos y poco onerosos de conciliación, arbitraje o solución expedita, es importante para el buen funcionamiento de los mercados de trabajo. Es cada vez más necesario examinar los sistemas en su conjunto, y la Oficina debe contribuir a garantizar, en un contexto de cambios sistémicos, el buen funcionamiento de las prácticas e instituciones siempre que ello resulte necesario. Esta tarea puede cumplirse en el marco de la administración del trabajo o de una institución oficial independiente. La investigación y el intercambio de información sobre las experiencias e innovaciones nacionales pueden permitir a otros países crear rápidamente sistemas eficaces de solución de conflictos laborales. La posibilidad de organizar una discusión general sobre este particular se planteó en debates recientes del Consejo de Administración sobre futuros órdenes del día de la CIT.

372. Diálogo social transfronterizo, cadenas mundiales de suministro e iniciativas voluntarias. El uso creciente del concepto de diálogo social en las cadenas mundiales de suministro, por ejemplo en los organismos de certificación privados y las empresas multinacionales, obliga a la OIT a intensificar sus actividades en los ámbitos de la sensibilización, la creación de capacidad y la investigación para garantizar la coherencia de las políticas y una aplicación idónea del concepto de diálogo social en esas nuevas esferas. En las cadenas mundiales de suministro con alto coeficiente de mano de obra y orientadas hacia los compradores, como las del sector textil y del vestido, la experiencia derivada del programa *Better Work* y de sus intensas actividades dedicadas al diálogo social en los planos local y transfronterizo evidencian el valor añadido que las intervenciones de la OIT aportan a las cadenas mundiales de suministro. Extender las actividades de la Oficina a otras cadenas mundiales de suministro orientadas hacia los compradores podría potenciar nuevos avances importantes en la creación de espacios institucionales para el diálogo social y las relaciones laborales. En lo que respecta a las industrias con alto coeficiente de capital y orientadas hacia los compradores, como las de los sectores de la química y del automóvil, donde las tasas de sindicación son relativamente altas, las FSI y las empresas multinacionales han negociado varios AET, que han resultado valiosos para promover la libertad sindical y de asociación, y organizar a los trabajadores que componen las cadenas de valor de las empresas multinacionales. La OIT podría elaborar fórmulas y prestar apoyo a los actores mundiales, regionales y locales que participan en estas iniciativas, partiendo de las normas del trabajo de la OIT y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

373. Promover el tripartismo en los planos supranacional e intergubernamental. El mayor interés por el diálogo social y la creciente integración de esta figura en los programas de los acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales de los gobiernos (UE, MERCOSUR, TLCAN, acuerdos de libre comercio concertados entre la UE y Corea del Sur, SADC, etc.) brindan a la OIT una oportunidad más de hacer valer la singular ventaja comparativa que ofrece en cuanto entidad verdaderamente especializada en este ámbito. Cabría animar a la OIT a prestar un respaldo adicional a los mandantes en el plano supranacional, para ayudarles a generar o ampliar el tripartismo en el nuevo contexto internacional y a reforzar sus relaciones con las entidades supranacionales competentes.

374. Garantizar la utilización coherente del diálogo social por las organizaciones internacionales, en virtud de los principios y normas de la OIT. Las demás

organizaciones internacionales manifiestan un interés creciente por el diálogo social y las relaciones de trabajo y empleo, y se comprometen cada vez más a promoverlos. Pese a los progresos observados, las políticas que algunas instituciones internacionales propugnan siguen sin ajustarse realmente a las normas y a los valores de la OIT. Con todo, la creciente integración de estas cuestiones en los programas de las organizaciones bilaterales, regionales y multilaterales permite a la OIT afirmar la función única que desempeña en cuanto entidad especializada. La CIT estimará tal vez oportuno estudiar la posibilidad de que se elabore una norma de la OIT en que se defina el diálogo social en todos los planos, para que el sistema internacional adopte unas políticas coherentes.

375. Colmar las lagunas importantes en materia de conocimientos. En el campo de la administración del trabajo, la Oficina debe ampliar su base de conocimientos sobre la intersección entre los servicios de inspección pública y las iniciativas de control privadas; la medición y la promoción de los resultados de los servicios prestados por la administración del trabajo; los métodos eficaces para prestar servicios de administración e inspección del trabajo a los trabajadores de la economía informal, y una metodología estadística para mejorar el acopio de datos sobre la inspección del trabajo. También debe dialogar con los gobiernos que han instaurado estrategias innovadoras, e inspirarse en las medidas que adoptan para tratar los problemas nuevos y emergentes que surgen en la aplicación de las legislaciones laborales y lograr el cumplimiento de la ley en las economías que se hallan en plena mutación. La Oficina debe tender redes y promover la colaboración con otras organizaciones y con las instituciones académicas. Desde el punto de vista de las organizaciones de empleadores, convendría que la Oficina centre sus actividades de investigación y creación de capacidad en la contribución que el diálogo brinda a los valores empresariales, como la sostenibilidad y el desarrollo de las empresas, la competitividad y la responsabilidad de las empresas. Desde el punto de vista de las organizaciones de trabajadores, se precisan investigaciones basadas en datos empíricos y actividades de movilización sobre el impacto de la crisis, las relaciones de trabajo, las ZFI, los grupos vulnerables, la economía informal, los trabajadores migrantes, las relaciones laborales transfronterizas y las cuestiones de género. Si la OIT emprendiese actividades de investigación sistemáticas y preparase publicaciones periódicas sobre el diálogo social, podría colmar sus lagunas en el ámbito de la investigación y complementar otras publicaciones que dedica a grandes temas de interés, como los salarios y el empleo.

Capítulo 5

Puntos propuestos para la discusión por la Conferencia con miras a la adopción de un plan de acción sobre el diálogo social

376. La discusión recurrente sobre el diálogo social tiene por objeto conocer mejor las diversas circunstancias y necesidades de los Estados Miembros y darles una respuesta más eficaz, utilizando todos los medios de acción de que dispone la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ¹. Las conclusiones de esta discusión deberían llevar a la OIT a modificar sus prioridades en consecuencia, y deberían tomarse en consideración en las decisiones relativas al programa y presupuesto y otras decisiones en materia de gobernanza. La discusión tiene por finalidad la adopción de un plan de acción sobre el diálogo social en el que se tengan en cuenta las prácticas que han permitido fortalecer el diálogo social en los contextos nacionales, así como las medidas encaminadas a cumplir los ODM y erradicar la pobreza. El plan de acción examinado en la presente reunión de la Conferencia abarcaría el período restante del actual Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 y los años posteriores ².

Punto núm. 1: El diálogo social en el contexto de la crisis y las transiciones

377. La crisis mundial y las transiciones políticas crean oportunidades y desafíos para el diálogo social tanto en el sector público como en el sector privado.

- ¿Cómo puede la OIT ayudar a proteger las instituciones de diálogo social, la libertad sindical y de asociación, y el derecho de sindicación y de negociación colectiva, así como promover su utilización, en el contexto de las medidas de austeridad y de lucha contra la crisis?
- ¿Qué iniciativas institucionales y otras medidas serían necesarias para garantizar que el diálogo social en todas sus formas, incluida la negociación colectiva, conduzca a la adopción de soluciones equitativas para las empresas y los trabajadores?

¹ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008, Parte II, A, i).

² Conviene recordar que se estableció un ciclo de siete años para las discusiones recurrentes relativas a los cuatro objetivos estratégicos, y que el diálogo social ha de abordarse una vez en dicho período.

Punto núm. 2: El fortalecimiento del diálogo social y de los mecanismos de prevención y solución de conflictos

378. La globalización, las reformas del mercado de trabajo, las altas tasas de desempleo, los cambios en las relaciones laborales y otras alteraciones en el mundo del trabajo han planteado nuevos desafíos para el diálogo social en muchos países.

- ¿Qué medidas podrían tomarse para recabar apoyo en favor del diálogo social en todas sus formas, y modernizar los mecanismos de prevención y solución de conflictos sociales y laborales?
- ¿Se debería contemplar la posibilidad de que la OIT proporcione orientaciones, inclusive en forma de normas internacionales del trabajo, en cuestiones como: *a)* la información y la consulta destinadas a prever y gestionar los cambios y adaptarse a ellos?; *b)* los mecanismos de solución de conflictos, como la mediación, la conciliación y el arbitraje voluntario, a modo de complementos necesarios de la legislación laboral y la negociación colectiva, y *c)* las instituciones encargadas de la aplicación de la legislación laboral y las autoridades judiciales, incluidos los tribunales de trabajo?

Punto núm. 3: La inclusión de más sectores, empresas y trabajadores en los mecanismos de diálogo social

379. El diálogo social es débil o inexistente en amplias esferas de la economía, como el sector informal, la economía rural, las PYME y las actividades económicas donde prevalecen las formas atípicas de empleo. Habida cuenta de la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores y garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad de la empresa:

- ¿Cómo hacer para que el diálogo social sea más integrador, y para que los interlocutores sociales en todos los niveles representen mejor a las empresas y a los trabajadores vulnerables y no organizados?
- ¿Qué apoyo podría prestarse a los sistemas de administración e inspección del trabajo a fin de facilitar la transición de la economía informal a la economía formal y extender la protección de la legislación laboral a los trabajadores vulnerables?

Punto núm. 4: El diálogo social, la globalización y las cadenas mundiales de suministro

380. La organización de la producción en las cadenas mundiales de suministro, incluidas las zonas francas industriales, ha afectado al diálogo social y plantea la posibilidad de que la OIT actúe tomando como base las normas internacionales del trabajo y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales:

- ¿Qué medidas pueden contemplarse para dar respuesta a esos desafíos, entre ellos el diálogo social transfronterizo?
- ¿Cómo debería la OIT progresar en lo relativo a la aplicación de la Declaración sobre la Justicia Social, en la que se insta a la Organización a «establecer nuevas alianzas con entidades no estatales y actores económicos, tales como las empresas

multinacionales y los sindicatos que actúen a nivel sectorial a escala mundial a fin de mejorar la eficacia de los programas y actividades operacionales de la OIT [...]»³?

Punto núm. 5: Coherencia de las políticas

381. Los gobiernos incluyen cada vez más a menudo procesos e instituciones de libertad sindical y de asociación, negociación colectiva y diálogo social en los acuerdos comerciales y de integración bilaterales y regionales, y las organizaciones internacionales, muestran un interés creciente por estas cuestiones.

- ¿Cómo podría velar la OIT por que las políticas y las iniciativas de otras instituciones internacionales y los acuerdos de integración en materia de diálogo social se ajusten a las normas y a los valores de la OIT, con objeto de promover la coherencia de las políticas?
- ¿Cómo podría la OIT, en el marco de su mandato, facilitar y promover el diálogo social y el tripartismo en el ámbito de la integración regional, las Naciones Unidas y los acuerdos interestatales bilaterales y multilaterales?

³ Parte II. A, v) de la Declaración.