

► Nota de políticas

Mayo de 2020

Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19

Índice

Introducción	2	Prevenir la discriminación y la exclusión.....	13
Marco de políticas para responder a la crisis de la COVID-19	3	Proporcionar acceso a los servicios de salud para todos.....	14
Comprender cómo afecta la crisis al mercado de trabajo.....	3	Ampliar el acceso a licencias por enfermedad y por motivos familiares remuneradas.....	15
Marco de políticas de la OIT estructurado en cuatro pilares.....	4	Pilar 4: Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones	15
Pilar 1: Estimular la economía y el empleo	6	Fortalecer la capacidad y la resiliencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.....	16
Las políticas fiscales y monetarias deben apoyar el empleo y la protección social.....	7	Organizaciones empresariales y de empleadores.....	16
Políticas sectoriales.....	7	Organizaciones de trabajadores.....	17
Pilar 2: Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos	8	Fortalecer la capacidad de los gobiernos.....	17
Proporcionar a las empresas diversos tipos de ayuda, en particular ayuda financiera y fiscal.....	9	Crear un entorno que propicie relaciones laborales armoniosas.....	17
Aplicar medidas de mantenimiento del empleo.....	9	Fortalecer el diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y procesos de relación laborales.....	17
Extender la protección social a toda la sociedad.....	10	Fortalecer el diálogo social sobre las políticas socioeconómicas.....	17
Pilar 3: Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo	11	Fortalecer el diálogo social sobre las condiciones de trabajo y empleo.....	18
Reforzar las medidas de seguridad y salud en el trabajo y promover la aplicación de medidas de salud pública en los lugares de trabajo.....	12	Conclusión	19
Adaptar las modalidades de trabajo.....	13		

► Introducción

En junio de 2019, los 187 Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptaron la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo¹, en la que se pide a la Organización que siga cumpliendo «con tenacidad su mandato constitucional de lograr la justicia social desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, que sitúa los derechos de los trabajadores y las necesidades, las aspiraciones y los derechos de todas las personas en el núcleo de las políticas económicas, sociales y ambientales». Menos de un año después, la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19) ha sumido al mundo en una crisis de alcance y magnitud sin precedentes, que acrecienta la urgencia de los imperativos establecidos en la Declaración del Centenario mientras la comunidad internacional emprende un esfuerzo colectivo para mitigar las devastadoras consecuencias humanas de la pandemia.

Esta crisis tiene rostro humano y, por lo tanto, exige una respuesta centrada en las personas. La OIT ofrece, en la presente nota de políticas, un conjunto de recomendaciones exhaustivas e integradas sobre las esferas fundamentales de acción política que deben formar parte de esa respuesta. La nota se dirige a los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores), a los responsables de la formulación de políticas y al público en general.

Aunque el restablecimiento de la salud mundial sigue siendo la máxima prioridad, no se puede negar que las estrictas medidas impuestas han causado enormes conmociones económicas y sociales. Con la prolongación del confinamiento, la cuarentena, el distanciamiento físico y otras medidas de aislamiento destinadas a evitar la transmisión del virus, la economía mundial se precipita hacia una recesión. Conforme se desintegran las cadenas de suministro, se arruinan sectores enteros y las empresas cierran, cada vez más trabajadores afrontan la perspectiva del desempleo y la pérdida de sus ingresos y medios de vida, al tiempo que crece el número de microempresas y pequeñas empresas al borde de la quiebra. Con excesiva frecuencia, independientemente del lugar donde vivan, los trabajadores y sus familias carecen de prestaciones económicas y sociales que les impidan caer en la pobreza. Las economías en desarrollo, que ya registran altos niveles de pobreza laboral y adolecen de infraestructuras y servicios sociales precarios o inexistentes, se enfrentan a retos más apremiantes que nunca en la lucha contra la pandemia.

Numerosos países han implementado una primera ronda de planes de estímulo con el objeto de rescatar sus economías y ayudar a sus ciudadanos². Las políticas

específicas elegidas por los países determinarán, en última instancia, la forma en que sus economías y sociedades salgan de esta crisis. Deben tenerse en cuenta varias consideraciones fundamentales.

En primer lugar, los gobiernos sólo podrán abordar adecuadamente la dimensión humana de la crisis si distribuyen de manera equilibrada la ayuda destinada a las empresas, por un lado, y a los trabajadores y sus familias, por otro. Deben orientar sus planes de apoyo al objetivo de salvar empresas y puestos de trabajo, evitar los despidos, proteger los ingresos y no dejar a nadie atrás. Es necesario centrar la atención en todas las personas que trabajan — incluidos los trabajadores independientes, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores esporádicos de la economía de plataformas digitales — en el sector formal o informal de la economía, tengan o no remuneración, y por supuesto también en quienes carecen de medios de subsistencia.

En segundo lugar, la urgencia de la crisis y la necesidad inmediata de adoptar medidas no deben servir de pretexto para arrojar por la borda el marco normativo. Las normas internacionales del trabajo, junto con el Programa de Trabajo Decente y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, constituyen una base sólida que sustenta los esfuerzos a nivel nacional para «reconstruir mejor». Esos instrumentos internacionales son parte integrante de un programa más amplio de derechos humanos para la recuperación.

En tercer lugar, el diálogo social debe seguir siendo un aspecto central de la formulación de políticas durante la crisis. Este instrumento ayudará a circunscribir las políticas del mercado de trabajo al marco normativo, facilitará la pronta aplicación de las medidas, reforzará la inclusión social y fomentará un sentido de comunidad de intereses. La experiencia de la Gran Recesión de finales del decenio de 2000 y de otras crisis ha demostrado el valor del diálogo social para concebir soluciones eficaces. Durante la presente crisis, en la que el aislamiento está a la orden del día, el uso de la tecnología y otras medidas innovadoras pueden mantener la conexión entre los gobiernos y los interlocutores sociales (es decir, los representantes de los empleadores y de los trabajadores), como ya han constatado numerosos países.

Por último, no podremos recuperarnos sin solidaridad mundial. Las organizaciones internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, prestan una ayuda fundamental, financiera y de otro tipo, y es importante asegurar que comuniquen mensajes coherentes. Las economías avanzadas no deben limitarse a atender las necesidades de sus propias poblaciones sino

¹ OIT: *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108. ^a reunión, Ginebra, 2019.

² OIT: *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Respuestas políticas nacionales*, página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

ayudar también a los países que no pueden lograr la recuperación por sus propios medios. La fuerza de la

comunidad internacional depende de no dejar en la estacada a sus miembros más vulnerables.

► Marco de políticas para responder a la crisis de la COVID-19

Comprender cómo afecta la crisis al mercado de trabajo

La presente crisis difiere bastante de las anteriores. El impacto de las medidas de confinamiento adoptadas para mitigar la pandemia va mucho más allá de la perturbación inicial del comercio y de las restricciones a la libre circulación adoptadas poco después del brote (esas restricciones tuvieron repercusiones importantes, pero circunscritas a determinados sectores). Los servicios e industrias no esenciales se vieron directamente afectados por el confinamiento, lo que provocó, entre otras cosas, una reducción del número de horas trabajadas y la pérdida de puestos de trabajo. Muchas empresas anteriormente viables pueden acabar quebrando si no reciben asistencia gubernamental. La pérdida inicial de empleo ha sido mucho más acusada en los países más dependientes del sector de los servicios, con mayores niveles de informalidad y escasa protección frente a la terminación de la relación de trabajo.

La perturbación del comercio y de las cadenas mundiales de suministro tuvo efectos negativos en las economías en desarrollo incluso antes de que se ampliara el confinamiento. La caída de los precios de los productos básicos en todo el mundo debilitará aún más la posición comercial de los países exportadores y reducirá el empleo en los sectores exportadores, lo que a su vez mermará los ingresos fiscales. El servicio de la deuda y la importación de alimentos y suministros médicos se han encarecido como consecuencia de las salidas masivas de capital que han dado lugar a devaluaciones monetarias, todo lo cual ejerce una presión añadida sobre el equilibrio fiscal de los países en desarrollo y limita aún más su capacidad de responder adecuadamente a la crisis. Los efectos de la crisis en las empresas, el empleo y los ingresos serán más adversos si no se adoptan medidas adecuadas, tanto más cuanto que los trabajadores de esos países ya disfrutaban de un menor nivel de protección y tenían ingresos más bajos antes de la pandemia. Además, esos países se caracterizan por la volatilidad del mercado de trabajo y por el hecho de que la gran mayoría de sus negocios son microempresas que operan en la economía informal.

La crisis ha tenido efectos heterogéneos en las empresas, en los trabajadores y en sus familias, pero el denominador común es que ha agravado las disparidades ya existentes. Es necesario prestar especial atención a los siguientes colectivos:

- las mujeres, que ocupan el 70 por ciento de los puestos de trabajo en los sectores de la asistencia sanitaria y social y, por lo tanto, a menudo se encuentran en la primera línea de la respuesta a la crisis³ (también están sobrerrepresentadas en el sector de los servicios informales y en el sector manufacturero con alto coeficiente de mano de obra);
- los trabajadores de la economía informal, los trabajadores ocasionales y temporales, los trabajadores en nuevas formas de empleo, incluidos los de la «economía de las plataformas digitales»⁴;
- los trabajadores jóvenes, cuyas perspectivas de empleo son más sensibles a las fluctuaciones de la demanda⁵;
- los trabajadores de edad, que incluso en tiempos normales tienen dificultades para encontrar oportunidades de trabajo decente y ahora, además, se ven expuestos a un factor de riesgo para la salud;
- los refugiados y trabajadores migrantes⁶, especialmente los que prestan servicio como trabajadores domésticos y los que trabajan en la construcción, la industria manufacturera y la agricultura;
- los microempresarios y los trabajadores por cuenta propia, en particular los que desempeñan su actividad en la economía informal, que pueden verse afectados de manera desproporcionada y son menos resilientes⁷.

La mayor incidencia de la crisis sobre los trabajadores y las microempresas que ya se encuentran en una situación vulnerable en el mercado de trabajo podría exacerbar la pobreza laboral y las desigualdades. Además, la crisis posiblemente suscite y avive ciertas formas de

³ E. Pozzan y U. Cattaneo: *Trabajadoras sanitarias: «Trabajo sin descanso en hospitales y en el hogar»*, noticia de la OIT, 7 de abril de 2020

⁴ J. Berg: «Precarious workers pushed to the edge by COVID-19», artículo publicado en el blog de la OIT, 20 de marzo de 2020.

⁵ OIT: The impact of COVID-19 on youth employment, nota informativa de la OIT, de próxima publicación.

⁶ OIT: *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*, nota informativa de la OIT, 30 de abril de 2020.

⁷ OIT: *La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política*, nota informativa de la OIT, 5 de mayo de 2020.

descontento, desconfianza y un sentimiento de injusticia en relación con el acceso a los servicios de salud y a empleos y medios de sustento dignos, generando tensiones sociales que podrían socavar el desarrollo, la paz y la cohesión social. Los países deben intervenir con celeridad para apuntalar sus economías y proteger el empleo y los ingresos, teniendo en cuenta los riesgos específicos de determinados colectivos, con el apoyo de la comunidad internacional.

Marco de políticas de la OIT estructurado en cuatro pilares

Las principales políticas propuestas por la OIT como respuesta a la crisis se estructuran en cuatro pilares. Como cualquier cimiento sólido, cada uno de los pilares complementa a los demás para soportar conjuntamente la enorme carga que recae sobre los países. Las normas internacionales del trabajo proporcionan un plan de respuestas de política de probada eficacia para facilitar una recuperación sostenible y equitativa. Estas normas constituyen el pedestal sobre el que descansan los cuatro pilares.

Las normas internacionales del trabajo pueden servir como «punto de referencia del trabajo decente» en la respuesta a la crisis de la COVID-19⁸. En primer lugar, el cumplimiento de las principales disposiciones de estas normas (en particular las relativas a la seguridad y la salud, las modalidades de trabajo, la protección de categorías específicas de trabajadores, la no discriminación, la seguridad social y la protección del empleo) garantiza que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos estén en

condiciones de mantener el trabajo decente y, al mismo tiempo, logren adaptarse a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia. En segundo lugar, un amplio conjunto de normas de la OIT — que comprenden esferas como el empleo, la protección social, la protección de los salarios, la promoción de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la cooperación en el lugar de trabajo — contienen orientaciones específicas sobre las medidas de política que pueden sustentar la aplicación de un enfoque centrado en las personas al gestionar la crisis y acometer los esfuerzos de recuperación. Las orientaciones que proporcionan estas normas son aplicables a la situación específica de determinadas categorías de trabajadores (por ejemplo, el personal de enfermería, los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes, la gente de mar y los pescadores) que, como se ha podido comprobar, son sumamente vulnerables a los efectos de la crisis.

La adhesión a las normas internacionales del trabajo contribuye, además, a una cultura de diálogo social y de cooperación en el lugar de trabajo que es fundamental para sentar las bases de la recuperación y prevenir el deterioro del empleo y de las condiciones laborales durante la crisis y después de ella.

Algunas medidas de política, en particular la protección social, no sólo apoyan el empleo y los ingresos (pilar 2) sino que también protegen a los trabajadores en el lugar de trabajo (pilar 3) y, por lo tanto, son transversales. Los responsables de formular las estrategias a nivel nacional deberían basarse en las recomendaciones de política de cada pilar, según proceda, y tomar en consideración los elementos transversales.

⁸ OIT: «Por qué las Normas Internacionales del Trabajo son importantes en una crisis sanitaria pública», video, 27 de marzo de 2020.

- **Marco de políticas de la OIT estructurado en cuatro pilares, sobre la base de las normas internacionales del trabajo, para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la crisis de la COVID-19**

Pilar 1

Estimular la economía y el empleo

- ▶ Una política fiscal activa
- ▶ Una política monetaria flexible
- ▶ Préstamos y ayuda financiera a sectores específicos, incluido el sector de la salud y otros medios de alivio

Pilar 2

Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos

- ▶ Extender la protección social a toda la sociedad
- ▶ Aplicar medidas de mantenimiento del empleo
- ▶ Ofrecer a las empresas ayuda financiera/fiscal y otros medios de alivio

Pilar 3

Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

- ▶ Reforzar las medidas de SST
- ▶ Adaptar las modalidades de trabajo (por ejemplo, el teletrabajo)
- ▶ Prevenir la discriminación y la exclusión
- ▶ Proporcionar acceso a los servicios de salud para todos
- ▶ Ampliar el acceso a las licencias remuneradas

Pilar 4

Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones

- ▶ Fortalecer la capacidad y la resiliencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores
- ▶ Fortalecer la capacidad de los gobiernos
- ▶ Fortalecer el diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y procesos de relaciones laborales

► Pilar 1: Estimular la economía y el empleo

La crisis de la COVID-19 incide tanto en la demanda como en la oferta del mercado de trabajo, y tiene consecuencias de gran calado para el objetivo de lograr el pleno empleo y el trabajo decente. En concreto, la crisis arrastra a muchas familias a la pobreza y acentúa las desigualdades existentes⁹.

Una acertada secuenciación de las políticas es condición necesaria para paliar las consecuencias económicas, laborales y sociales de esta crisis. En primer lugar, se necesitan planes de estímulo inmediato que fortalezcan el sector de la salud y, al mismo tiempo, mitiguen los efectos de la pandemia en las economías y los mercados de trabajo mediante la prestación de ayuda financiera a las empresas (en particular a las microempresas y pequeñas empresas) junto con medidas de apoyo a los ingresos de los trabajadores. Si las circunstancias lo permiten, es recomendable que esas políticas se basen en evaluaciones rápidas y fiables del impacto del confinamiento en la actividad económica, el empleo y los hogares¹⁰. Deben analizarse minuciosamente las variaciones sectoriales a fin de facilitar respuestas específicas para cada sector¹¹. Entre las medidas adoptadas debería figurar la prestación de apoyo a los trabajadores y a las empresas de todos los sectores afectados, de manera que se eviten nuevas contracciones del consumo y de la inversión. Una importante enseñanza extraída de crisis anteriores es que el apoyo al empleo y la protección social deben constituir el elemento central de los planes de estímulo¹².

En segundo lugar, una vez que se haya contenido la propagación del virus y se reanude lentamente la actividad normal, se requerirá una estrategia de empleo impulsada por la demanda para recuperar a medio y largo plazo el nivel de ocupación y de ingresos. Esta estrategia debería prever la promoción de la creación de empleo en sectores estratégicos; el restablecimiento de un entorno empresarial propicio y la revitalización del crecimiento de la productividad; la diversificación de la economía y el fomento de la transformación estructural; y el aprovechamiento óptimo de los avances tecnológicos. El

ritmo al que se levanten las restricciones sin poner en peligro la salud pública, junto con la posibilidad muy real de que se vuelvan a introducir restricciones si la tasa de infección repunta, probablemente traerá consigo cierta cautela en el gasto de los consumidores y escasa inversión empresarial. El efecto combinado más probable de esta contención será una demanda más débil y unos niveles de producción y empleo más bajos. Cabe prever que estos cambios de conducta sean persistentes. Conviene sopesar la posible adopción de medidas destinadas a restablecer la confianza de los consumidores y de las empresas, un factor esencial para prevenir la depresión económica y acelerar la recuperación¹³. Aunque los hogares y el sector privado mantendrán una actitud cautelosa, los gobiernos tienen la capacidad decisiva de impulsar la demanda en el sector de la construcción mediante planes de estímulo basados en la infraestructura, como se ha hecho después de otras crisis. Desde la perspectiva de la recuperación, el sector de la construcción ofrece varias ventajas fundamentales: presenta un coeficiente relativamente alto de mano de obra; sus actividades pueden centrarse en zonas geográficas con problemas económicos específicos; y, en la mayoría de los países, este sector adquiere una gran proporción de insumos locales. Además, es capaz de absorber trabajadores de otros sectores con relativa facilidad.

No todos los países afrontan esos retos en las mismas condiciones. Además de sufrir los efectos del confinamiento y la contracción de la demanda mundial, las economías en desarrollo se enfrentan a la restricción de su limitado espacio fiscal como resultado de la caída de los ingresos fiscales y del aumento de las salidas de capital. En consecuencia, aumentan los costos de los préstamos y se acentúa la devaluación monetaria, lo que a su vez socava la sostenibilidad de la deuda¹⁴. Los países que padecen situaciones de precariedad, conflictos prolongados, catástrofes naturales recurrentes o desplazamientos forzados de determinados grupos de población hacen frente a retos aún mayores¹⁵. El apoyo mundial a los planes de estímulo nacionales en esos países es necesario para

⁹ OIT: *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*, primera edición (18 de marzo de 2020), segunda edición (7 de abril de 2020), tercera edición (29 de abril de 2020).

¹⁰ OIT: *Rapid diagnostics for assessing the country-level impact of COVID-19 on the economy and labour market: Guidelines*, nota técnica de la OIT, 5 de mayo de 2020.

¹¹ OIT: *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Impacto sectorial, respuestas y recomendaciones*, página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

¹² OIT: *Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas*, nota informativa de la OIT, 20 de abril de 2020.

¹³ OIT: *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición*, 29 de abril de 2020.

¹⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *The COVID-19 shock to developing countries: Towards a «whatever-it-takes» programme for the two-thirds of the world's population being left behind*, UNCTAD/GDS/INF/2020/2, marzo de 2020.

¹⁵ OIT: *Víctimas por partida doble: ¿cómo ayudar a los trabajadores pobres de los países de bajos ingresos en respuesta a la COVID-19?*, nota informativa de la OIT, 16 de abril de 2020.

salvar vidas, reforzar la economía y la demanda de trabajo, salvaguardar la supervivencia empresarial, los empleos y los ingresos, y proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo.

Las políticas fiscales y monetarias deben apoyar el empleo y la protección social

La aplicación oportuna y coordinada de políticas fiscales y monetarias puede salvar vidas, evitar la pérdida de empleo e ingresos, salvar a las empresas de la quiebra y facilitar una recuperación sostenible.

Las políticas monetarias flexibles ya están ayudando a los gobiernos a ajustar sus políticas fiscales en apoyo de la economía, destinando grandes cantidades de dinero público a las empresas, los trabajadores y los hogares para ayudarles a superar los efectos negativos inmediatos de la recesión económica inducida por la respuesta a la pandemia de COVID-19. Los instrumentos de política monetaria deben seguir utilizándose con el objetivo de flexibilizar las condiciones financieras y aliviar los problemas de liquidez, de manera que los gobiernos dispongan del margen fiscal necesario para apoyar la continuidad de las empresas y los ingresos de los hogares.

Entre los instrumentos de política fiscal que los gobiernos tienen a su disposición cabe citar el aumento del gasto y la pérdida de ingresos (por ejemplo, mediante exenciones fiscales), los préstamos e inyecciones de capital para el sector público y las garantías de préstamos. Otro factor de apoyo fiscal consiste en los «estabilizadores automáticos», esto es, ciertas características del régimen fiscal y de prestaciones sociales que estabilizan los ingresos y el consumo, como es el caso de la tributación progresiva y las prestaciones de desempleo. Todos estos instrumentos ya se están utilizando en la respuesta al impacto económico y social de la pandemia. Las economías avanzadas pueden recurrir a una amplia variedad de instrumentos de gasto público, fiscalidad y liquidez en apoyo de las personas y las empresas. Por ejemplo, varios países europeos han introducido líneas de liquidez, como préstamos o garantías asequibles, para asegurar la continuidad de las pequeñas empresas y de los empresarios independientes.

Los mercados emergentes y las economías en desarrollo suelen tener un menor margen presupuestario para hacer frente a las crisis. La exoneración y la suspensión temporal de los pagos destinados al servicio de la deuda son medidas necesarias para ayudar a esos países a canalizar una mayor proporción de sus escasos recursos financieros hacia actividades médicas de emergencia y otras formas de

asistencia a sus ciudadanos. Los países más pobres no deberían tener que elegir entre el cumplimiento de sus obligaciones de deuda y la protección de sus poblaciones, que en conjunto representan dos tercios de las personas que viven en situación de pobreza extrema en todo el mundo ¹⁶.

La inversión en programas de empleo público puede ser una parte eficaz de la respuesta a la crisis en los países en desarrollo, especialmente si esos programas se adaptan para mitigar los riesgos sanitarios asociados a la COVID-19 y no se despliegan hasta que la situación de la salud pública lo permita. A falta de un sistema sólido de protección social, estas intervenciones pueden proporcionar trabajo e ingresos a un gran número de desempleados y trabajadores informales afectados por la crisis, lo que les permitirá mantenerse económicamente activos. Además, los programas de empleo público pueden abordar diversas necesidades multisectoriales, como la prestación de cuidados, la restauración medioambiental y la infraestructura comunitaria ¹⁷.

La primera fase de planes de estímulo, actualmente en curso, no es suficiente. Los países necesitarán políticas macroeconómicas orientadas a la recuperación a medio plazo. Una vez que hayan finalizado las etapas más agudas de emergencia sanitaria y de contención, será necesaria la intervención directa de los gobiernos. El efecto de la crisis en los precios de los productos básicos, en las corrientes comerciales y de capital y en las cadenas de suministro dificultará la recuperación de numerosos países. En consecuencia, el apoyo financiero internacional y las políticas fiscales y monetarias coordinadas serán absolutamente esenciales para impulsar una recuperación mundial que beneficie tanto a las economías más débiles como a las más fuertes. Es imperativo que, incluso después de que la crisis sanitaria inmediata haya remitido, los países sigan apoyando a las empresas (especialmente a las microempresas y a las pymes) ¹⁸, amplíen sus iniciativas relativas al mercado de trabajo para que se reactive el empleo y mantengan las medidas de protección social y el gasto social. Conviene tener en cuenta que el gasto social genera en la economía un efecto multiplicador positivo mayor que el derivado de otras medidas (por ejemplo, las reducciones fiscales para los perceptores de ingresos más altos, la ampliación del crédito fiscal para los compradores de primera vivienda y algunas disposiciones relativas al impuesto de sociedades) y ayuda a promover la estabilidad política y social.

Políticas sectoriales ¹⁹

Una de las políticas sectoriales a corto plazo es el apoyo financiero inmediato a las inversiones en sectores que se

¹⁶ OIT: *Financing social protection in developing countries*, nota informativa de la OIT, de próxima publicación.

¹⁷ OIT: *The role of public employment programmes in the early recovery*, nota informativa de la OIT, de próxima publicación.

¹⁸ M. Berrios: «Which policies can help small businesses withstand COVID-19?», artículo publicado en el blog de la OIT, 16 de abril de 2020.

¹⁹ En la siguiente página web se formulan recomendaciones detalladas de política para los sectores esenciales y para algunos de los sectores más afectados: [La COVID-19 y el mundo del trabajo: Impacto sectorial, respuestas y recomendaciones](#), página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

han visto especialmente afectados por la crisis. Ese apoyo específico puede adoptar la forma de ayuda financiera, rescates, préstamos puente o subvenciones. Con el objetivo prioritario de salvar vidas, los gobiernos deben financiar servicios adicionales de salud y de emergencia sin reparar en gastos. Las inversiones en los sectores de la asistencia sanitaria y social son esenciales no sólo para ampliar el acceso al tratamiento y limitar el número de muertes, sino también para mejorar las condiciones de empleo y los ingresos de los trabajadores de los servicios sanitarios y sociales²⁰. Se necesitan recursos fiscales adicionales, junto con una mejor coordinación, distribución y prestación de servicios, a fin de fortalecer los sistemas de salud otorgando un papel central a la sanidad pública. Para potenciar al máximo los efectos positivos, es necesario que esas inversiones se mantengan, se amplíen y se consagren en los marcos jurídicos y financieros. La coordinación mundial puede ayudar a canalizar el apoyo a los países con sistemas de salud precarios mediante la prestación de ayuda humanitaria, la dotación de recursos médicos y la financiación de emergencia en condiciones favorables. Además, es importante mantener o ampliar los servicios públicos de emergencia, la infraestructura esencial, los servicios públicos, la educación y numerosos servicios sociales. Por último, se debe prestar apoyo a determinados sectores para que puedan obtener insumos primarios e

intermedios destinados a la producción a través de las cadenas mundiales de suministro.

Dada la falta de margen fiscal y las restricciones de acceso al préstamo en muchas economías de mercado emergentes y en desarrollo, se requiere un delicado equilibrio para desplazar el gasto hacia el sector de la salud sin sacrificar las partidas presupuestarias de protección social y la protección de los servicios públicos vitales (transporte, energía, comunicaciones, agua, saneamiento y seguridad).

Asimismo, se debería facilitar financiación para la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo sólidas, que respalden las iniciativas sectoriales mencionadas. Esas políticas pueden impulsar las inversiones necesarias en las competencias de los trabajadores para facilitar su reubicación o reinserción laboral. También pueden servir para prestar asistencia en la búsqueda de empleo y apoyo de intermediación a los trabajadores y empleadores, facilitando la rápida contratación de los trabajadores en los sectores que se expanden como resultado de la pandemia (por ejemplo, los sectores de la salud y de los alimentos y bebidas) y su reubicación en las unidades de producción más pujantes de las empresas.

► Pilar 2: Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos

Los esfuerzos por contener la propagación del virus han interrumpido los flujos de producción, han provocado el desplome de la demanda de bienes y servicios no esenciales y han obligado a las empresas de todo el mundo a suspender o reducir sus actividades. Las pymes y los trabajadores por cuenta propia han sido los más afectados²¹. Están en peligro los empleos e ingresos de millones de trabajadores. Además, la pandemia está sacando a la luz los altos niveles de desigualdad²² y pobreza laboral existentes y la ausencia de protección laboral y social para muchos trabajadores, especialmente los que participan en la economía informal²³.

A fin de contener las consecuencias económicas y sociales de la pandemia es esencial adoptar medidas de política rápidas y bien concebidas para apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos. Las pymes desempeñan un papel fundamental tanto en la respuesta inmediata a la crisis como a medio plazo, al impulsar una recuperación

sostenible y resiliente. Por lo tanto, las medidas adoptadas por los gobiernos deben brindar un apoyo inmediato a las empresas de los sectores más afectados y a los trabajadores y hogares que afrontan la pérdida de empleo y de ingresos. La combinación exacta de medidas variará según las circunstancias nacionales, en particular la estructura de la economía, las tendencias observadas en materia de desigualdad y las políticas económicas y sociales vigentes²⁴.

Los gobiernos, junto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deben actuar con celeridad para apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos. La mayoría de las economías avanzadas y numerosas economías en desarrollo han adoptado medidas extraordinarias de ayuda a las empresas con el objeto de mantener los puestos de trabajo, de proteger a los hogares frente a la disminución temporal de los ingresos, de garantizar niveles adecuados de protección social y de

²⁰ OIT: *La COVID-19 y el sector de la salud*, nota informativa sectorial de la OIT, 11 de abril de 2020.

²¹ Las notas informativas de la serie *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo* recogen estimaciones actualizadas periódicamente sobre el impacto de la crisis en los trabajadores y las empresas.

²² P. Belsler: «El COVID-19 revela con crudeza las desigualdades; y podría agravarlas», noticia de la OIT, 30 de marzo de 2020.

²³ OIT: *La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política*, nota informativa de la OIT, mayo de 2020.

²⁴ OIT: *Intervenciones para apoyar a las empresas durante la pandemia de COVID-19 y la recuperación*, nota informativa de la OIT, 16 de abril de 2020.

estabilizar los mercados crediticios y financieros²⁵. Sin embargo, se necesitan todavía más medidas a gran escala.

Proporcionar a las empresas diversos tipos de ayuda, en particular ayuda financiera y fiscal

En la respuesta a la crisis es prioritario apoyar la continuidad de la actividad económica²⁶ para salvar el mayor número posible de puestos de trabajo y allanar el camino de una recuperación más rápida y fluida, evitando que las empresas cierren definitivamente. Además, en los países en desarrollo es imprescindible mitigar la contracción del sector privado formal para impedir el aumento de la pobreza. Con ese mismo objetivo debe priorizarse también la aplicación de políticas de obras públicas en todos los sectores con un alto coeficiente de mano de obra. Las medidas de apoyo a las empresas formales deben complementarse con medidas de ayuda a las microempresas y pequeñas empresas del sector informal, que emplean a la mayoría de la población en muchos países. Las empresas que operan en la economía informal tienen capacidades limitadas y escasas posibilidades de supervivencia si no reciben un apoyo adaptado a sus necesidades²⁷.

Es indispensable implementar con celeridad un conjunto de medidas que ayuden a las empresas a sufragar sus gastos fijos durante la crisis. Las empresas necesitan una rápida inyección de liquidez para hacer frente al pago de proveedores, a los costos salariales y la devolución de sus préstamos. Entre las posibles medidas figuran la exoneración de los pagos adeudados, las subvenciones, los incentivos fiscales, el acceso al crédito, las inversiones con alto coeficiente de empleo y la contratación pública que dé preferencia a las pymes, incluidas las empresas que son propiedad de mujeres²⁸.

Los gobiernos deben coordinar las restricciones adoptadas para que las empresas sigan teniendo acceso a los insumos comerciales esenciales y a otros bienes y servicios. Deben ponerse en funcionamiento los canales de pago más rápidos, como el «pago móvil» y otros servicios de pago digital, y debe agilizarse la liquidación de los saldos pendientes al sector privado.

Los gobiernos pueden apoyar a las empresas que reconviertan sus instalaciones a fin de producir determinados bienes y de prestar determinados servicios que son necesarios para la protección de los trabajadores esenciales y de la población en general. Algunas multinacionales y grandes empresas nacionales ya han emprendido esa reconversión.

Se necesitan mecanismos adecuados para canalizar el apoyo financiero y de otra índole a las empresas, por ejemplo, estableciendo plataformas electrónicas de comercio rápidas y eficaces dedicadas a la inversión, los insumos, los productos finales y las tecnologías; proporcionando fondos especiales de emergencia; y promoviendo la transferencia de tecnología y de conocimientos especializados. Los gobiernos deben facilitar la constitución de nuevas empresas y la transformación del modelo de negocio de las empresas existentes en respuesta a la pandemia²⁹.

Aplicar medidas de mantenimiento del empleo

Las medidas de mantenimiento del empleo ofrecen incentivos a los empleadores para que retengan a los trabajadores, incluso si la empresa se ve obligada a cerrar o a reducir su actividad. El objetivo principal es mantener en nómina a los trabajadores para que las empresas puedan reanudar su actividad en cuanto se flexibilicen o se levanten las restricciones. Se trata de medidas de trabajo compartido y reducción de la semana de trabajo, subsidios salariales, la suspensión temporal del pago de las obligaciones tributarias y de las cotizaciones a la seguridad social, y la facilitación del acceso a diversas formas de apoyo empresarial condicionadas a la retención de trabajadores. En algunos casos, los empleadores reciben subvenciones para garantizar que los trabajadores despedidos puedan recuperar su puesto de trabajo en la empresa cuando la situación mejore. Las empresas con diferentes filiales o líneas de producción pueden reubicar a los trabajadores en líneas de mayor demanda, por ejemplo, como parte de la reorientación de la producción para fabricar productos médicos y de otro tipo necesarios en la lucha contra la pandemia. Esas medidas que son adecuadas para las empresas de todos los tamaños, y ya se han aplicado ampliamente en los países europeos, ayudan a preservar las relaciones de trabajo y facilitan la fase de recuperación.

El trabajo compartido es una forma de reducción del tiempo de trabajo en la que se distribuye un volumen reducido de trabajo entre el mismo número de trabajadores para evitar despidos. En el contexto de la pandemia de COVID-19, es preciso abordar una serie de cuestiones clave para garantizar la inclusión y la equidad al introducir mecanismos de trabajo compartido (por ejemplo, ¿a qué trabajadores afectará? ¿Hasta qué punto se deben reducir las horas de trabajo y los correspondientes salarios? ¿Cómo deben distribuirse en el tiempo las horas de trabajo reducidas? ¿Hasta cuándo estarán vigentes esos

²⁵ OIT: *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Respuestas políticas nacionales*, página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

²⁶ OIT: *Intervenciones para apoyar a las empresas durante la pandemia de COVID-19 y la recuperación*, nota informativa de la OIT, 16 de abril de 2020.

²⁷ Véase más información en OIT: *COVID-19 enterprises resources*, página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

²⁸ Véase el curso de aprendizaje electrónico *Supporting SMEs during COVID-19*, elaborado por el Centro Internacional de Formación de la OIT.

²⁹ OIT: *Reestructurar con miras a la recuperación y la resiliencia en respuesta a la crisis del COVID-19* (Ginebra, 2020).

mecanismos? ¿Qué niveles de empleo se mantendrán?). En los casos en que existan «cuentas de ahorro del tiempo trabajado», pueden suprimirse algunas de las horas acumuladas como medio para retener a los trabajadores. Todas estas medidas deben sustentarse en un diálogo social dinámico entre las organizaciones de empleadores y los sindicatos para que las decisiones relativas a su concepción y aplicación se basen en el consenso y se adapten a los lugares de trabajo de que se trate. Los interlocutores sociales han negociado y aplicado planes de reducción de jornada en varios países europeos. Esos planes se han introducido a nivel sectorial y en empresas concretas mediante procesos de negociación colectiva. Todas las medidas de reducción de la jornada laboral adoptadas recientemente en la Unión Europea en respuesta a la pandemia fueron objeto de negociación entre sindicatos, organizaciones de empleadores y gobiernos.

Es importante compensar la disminución de los ingresos con complementos salariales. La reducción sustancial de las horas de trabajo y de la remuneración salarial puede causar graves perjuicios, principalmente a los trabajadores de bajos salarios. Una medida adoptada recientemente en Austria prevé que los trabajadores peor remunerados perciban el 90 por ciento de su salario normal, que los de ingresos medios perciban el 85 por ciento y que los de ingresos más altos perciban el 80 por ciento³⁰.

Las medidas de mantenimiento del empleo pueden vincularse eficazmente a la oferta de nuevas oportunidades de formación para los trabajadores. Por ejemplo, se pueden impartir cursos en línea orientados a mejorar las competencias de los trabajadores, de manera que tengan una mayor adaptabilidad y puedan hacer una rápida transición a empleos diferentes cuando se reanude la actividad normal. Durante la recuperación, las horas de trabajo reducidas pueden combinarse con períodos de licencia de formación y con programas adaptados de aprendizaje en el medio laboral y de cursos en línea que maximicen el rendimiento de las inversiones en formación. Esa formación puede impartirse por diversos medios, como las plataformas de aprendizaje en línea, la formación en el entorno laboral, la orientación profesional en múltiples canales y el reconocimiento en soporte digital de la formación previa, especialmente en los países en desarrollo³¹.

Las medidas destinadas a retener a los trabajadores dependen del sistema de protección social de cada país, en particular de la disponibilidad y del alcance del seguro de

desempleo³². La mayoría de los países que aplican regímenes de trabajo compartido dependen de las prestaciones por reducción de jornada que se administran y financian en el marco del programa nacional de seguro de desempleo, a menudo complementado con recursos del presupuesto general del Estado. Otros países financian con impuestos directos la concesión de subsidios salariales (que se otorgan como un importe global o como porcentaje de la remuneración del trabajador hasta un determinado límite máximo) a fin de preservar los puestos de trabajo existentes. Por ejemplo, el Gobierno de Dinamarca financiará el 75 por ciento de los salarios hasta un importe máximo de 23 000 coronas danesas (unos 3 000 euros) si la empresa beneficiaria se abstiene de despedir a los trabajadores³³.

Habida cuenta de las repercusiones financieras y del elevado número de empresas informales que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de las medidas de mantenimiento del empleo, la implementación de esas medidas puede resultar difícil en muchos países en desarrollo, principalmente en aquellos que ya sufren los efectos de la precariedad. Una alternativa a las medidas de mantenimiento del empleo para esos países es la oferta de oportunidades de empleo temporal, en particular mediante programas de empleo público. Por ejemplo, los programas de inversión con alto coeficiente de empleo pueden proporcionar empleo temporal a mujeres y hombres que han perdido sus puestos de trabajo o han visto reducidos sus ingresos, promoviendo al mismo tiempo la cohesión social de las comunidades³⁴.

Las medidas de mantenimiento del empleo deberían hacerse extensivas también a los migrantes y los refugiados³⁵. La igualdad de oportunidades puede aumentar la productividad y reducir las tensiones sociales.

Extender la protección social a toda la sociedad

Esta crisis ha puesto nuevamente de manifiesto la importancia de asegurar el acceso universal a sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, que proporcionen prestaciones adecuadas e integrales y

³⁰ OIT: *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Respuestas políticas nacionales – Austria*, página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

³¹ OIT: *Distance and online learning during the time of COVID-19*, nota informativa de la OIT, abril de 2020.

³² Véase OIT: *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra, 2017), sección 3.3.

³³ OIT: *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Respuestas políticas nacionales – Dinamarca*, página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

³⁴ OIT: *Víctimas por partida doble: ¿cómo ayudar a los trabajadores pobres de los países de bajos ingresos en respuesta a la COVID-19?*, nota informativa de la OIT, 16 de abril de 2020.

³⁵ OIT: *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*, nota informativa de la OIT, mayo de 2020.

que satisfagan las necesidades de la población³⁶. Los países que en estos últimos decenios han invertido recursos suficientes en el establecimiento de sistemas de protección social universales han podido ampliar rápidamente los mecanismos existentes, incluidos los de registro y prestación de servicios, y extender la protección a grupos de población que antes no tenían cobertura. Los países que aún no cuentan con sistemas sólidos de protección social se encuentran en una situación más difícil, pero muchos han comenzado a extender la protección sanitaria y las medidas de apoyo a los ingresos a las personas afectadas por la crisis. Algunos de esos países necesitarán apoyo internacional para complementar sus propios esfuerzos y ayudar a sostenerlos³⁷. Tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo, quienes carecen de protección social — incluidos los trabajadores a tiempo parcial y temporales, los microempresarios y los trabajadores independientes, muchos de los cuales operan en la economía informal y/o pueden ser trabajadores migrantes — han sufrido especialmente la incidencia de la pérdida de empleo e ingresos.

A fecha de 17 de abril de 2020, 108 países y territorios habían aplicado medidas de protección social como parte de su respuesta a la crisis de la COVID-19, especialmente en las esferas de la protección de la salud, la protección contra el desempleo, las prestaciones por enfermedad y la asistencia social³⁸. Esas medidas han contribuido a garantizar un acceso inclusivo y efectivo a la atención sanitaria y a la seguridad de los ingresos, sustentando así

los puestos de trabajo, los medios de vida y los ingresos, particularmente entre las personas en situación vulnerable³⁹.

En respuesta a la crisis, algunos países han introducido prestaciones por enfermedad *ad hoc*, financiadas mediante la fiscalidad general, para dar cobertura a los trabajadores que de otro modo no tendrían derecho a ese tipo de prestación, mientras que otros están efectuando transferencias de efectivo que benefician a algunos grupos de trabajadores informales. Al formular una estrategia de recuperación, los países pueden inspirarse en la experiencia y el corpus de normas u orientaciones de la OIT sobre la forma de convertir esas medidas provisionales en componentes más permanentes de un sistema de protección social basado en los derechos⁴⁰. La integración de los planes o programas de protección social en la legislación nacional no sólo promoverá la transparencia y la rendición de cuentas, sino que además garantizará mecanismos de financiación sostenibles y equitativos.

Si bien la crisis ha acelerado una reforma muy necesaria, obligando a numerosos gobiernos a ampliar temporalmente la protección social a colectivos que carecían de cobertura, estas medidas temporales deberán transformarse en mecanismos de protección social sostenibles en consonancia con las normas internacionales de seguridad social una vez que se inicie la recuperación. Eso ayudará a promover la justicia social y a construir economías y sociedades más resilientes.

► Pilar 3: Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

A pesar de la pérdida masiva de empleos e ingresos, muchas personas siguen trabajando. Resulta prioritario para toda la sociedad que esas personas puedan realizar su trabajo de forma segura.

Los trabajadores sanitarios y de asistencia social, el personal de limpieza, los trabajadores agrícolas y muchos otros que están en la primera línea de la respuesta a la crisis prestan servicios esenciales⁴¹. La aplicación de medidas adecuadas de salud y seguridad en esos sectores,

así como la promoción de entornos de trabajo favorables, es fundamental para ayudar a los trabajadores a encarar estos tiempos difíciles.

Otras personas teletrabajan desde casa, en algunos casos por primera vez. En esas circunstancias puede llegar a ser muy difícil superar el aislamiento, participar en los equipos en línea y/o dirigirlos, mantener la productividad mientras se trabaja a distancia y conciliar el trabajo remunerado con el trabajo de cuidado doméstico no remunerado

³⁶ OIT: *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, Ginebra, 2019; OIT: *Universal social protection: Key concepts and international framework*, Social Protection for All Issue Brief (Ginebra, 2019).

³⁷ En la sección titulada «La respuesta de la protección social a la crisis de la COVID-19» de la plataforma en línea del Observatorio de la Protección Social de la OIT se presentan herramientas y recursos para apoyar a los países con ese fin.

³⁸ Véase un panorama general de las repuestas de la protección social a la crisis de COVID-19 en el *Observatorio de la Protección Social* de la OIT.

³⁹ OIT: *Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas*, nota informativa de la OIT, 20 de abril de 2020; OIT: *Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses in Asia and the Pacific*, nota informativa de la OIT, 25 de marzo de 2020.

⁴⁰ OIT: «Por qué las Normas Internacionales del Trabajo son importantes en una crisis sanitaria pública», vídeo, 27 de marzo de 2020.

⁴¹ OIT: *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Impacto sectorial, respuestas y recomendaciones*, página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

(especialmente cuando muchas guarderías y escuelas están cerradas).

El aumento de la violencia doméstica que se viene observando desde el comienzo de la pandemia es también motivo de preocupación pública ⁴².

A falta de redes de seguridad social y de un apoyo adecuado a los ingresos, muchos trabajadores del sector informal, especialmente en los países en desarrollo, no tienen más remedio que seguir trabajando a pesar de las restricciones impuestas a la libre circulación y a la interacción social.

La protección de los trabajadores es más difícil de lo habitual, sobre todo en lo que respecta a los trabajadores que se encuentran en formas atípicas de empleo y en la economía informal. Muchos de esos trabajadores, en su gran mayoría mujeres, carecen de una protección laboral y social adecuada ⁴³. Además, muchos de estos trabajadores son jóvenes o provienen de determinados grupos sociales que se enfrentan a múltiples capas de discriminación y estigmatización en el trabajo y en la sociedad, como las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las personas que viven con el VIH y los migrantes ⁴⁴.

El fortalecimiento de la seguridad y la salud en el trabajo, la adaptación de las modalidades de trabajo, la prevención de la discriminación y la exclusión y el acceso a prestaciones de atención sanitaria y a licencias remuneradas (así como a los alimentos y a los servicios sociales para los más vulnerables) son aspectos indispensables de una respuesta coordinada de política sanitaria y social a la crisis.

Reforzar las medidas de seguridad y salud en el trabajo y promover la aplicación de medidas de salud pública en los lugares de trabajo

El control de los brotes de la COVID-19 en los lugares de trabajo es un factor decisivo para contener la propagación del virus, protegiendo así a todos los trabajadores y a las comunidades, y tiene también un impacto positivo en la continuidad de la actividad económica y el empleo ⁴⁵.

Las políticas nacionales aplicables al lugar de trabajo deben procurar la rápida detección y contención en las primeras etapas de la transmisión, así como la mitigación y eliminación del riesgo de rebrotes, mediante una acción coordinada entre los departamentos de salud y de trabajo, con la participación de los interlocutores sociales.

Las medidas que se adopten deben orientarse a reducir al mínimo la propagación del virus en el lugar de trabajo. Entre estas medidas cabe mencionar la adaptación de las modalidades de trabajo (por ejemplo, mediante el fomento del teletrabajo y la programación de horas de trabajo y descansos escalonados) y de los entornos de trabajo (aplicando, por ejemplo, normas de distanciamiento físico), la promoción de la higiene en el lugar de trabajo, la difusión de información fiable y accesible a los trabajadores sobre comportamientos saludables, y la identificación y el tratamiento de los casos sospechosos de la COVID-19.

Las empresas deben recibir orientación práctica adaptada a sus necesidades y asistencia en la gestión de riesgos y la introducción de medidas apropiadas de control y preparación para situaciones de emergencia, en particular medidas para prevenir nuevos brotes ⁴⁶. Es necesario tener en cuenta las especificidades de determinados sectores y grupos de trabajadores. Debe prestarse especial atención a los trabajadores de los servicios de emergencia de primera línea o en contacto directo con el público, que suelen estar expuestos a un mayor riesgo de contagio, a un gran volumen de trabajo, a fuertes niveles de estrés e incluso a situaciones de violencia. Las medidas de protección especial pueden consistir en la adaptación de las instalaciones, el suministro gratuito de equipo de protección personal adecuado y apoyo psicológico. También debe abordarse la cuestión de la seguridad y la salud de las personas que trabajan desde casa, prestando especial atención a los efectos del aislamiento y la ansiedad, la ergonomía, la conciliación entre el trabajo y la familia, y la promoción de un estilo de vida saludable.

Por último, los gobiernos, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deben examinar las necesidades críticas de los trabajadores vulnerables, como los de la economía informal, los trabajadores migrantes y los refugiados, que pueden tener mayores dificultades para cumplir las directrices de salud pública relacionadas con el distanciamiento físico y la higiene. Algunas de las medidas destinadas a proteger a estos trabajadores son la sensibilización sobre prácticas laborales seguras, el suministro gratuito de equipo de protección personal (incluido el jabón para lavarse las manos) según sea necesario, el acceso a los servicios de salud pública y la dotación de medios de subsistencia alternativos.

Los planes de preparación para situaciones de emergencia en el lugar de trabajo elaborados en respuesta a la actual crisis sanitaria deben integrarse en los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (SST). La vigilancia continua de las condiciones de SST y las evaluaciones de

⁴² A. Taub: «A new COVID-19 crisis: Domestic abuse rises worldwide», *The New York Times*, 6 de abril de 2020

⁴³ OIT: *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*, nota de la OIT, 11 de mayo de 2020

⁴⁴ OIT: *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*, nota informativa de la OIT, mayo de 2020.

⁴⁵ OIT: *Frente a la pandemia: garantizar la seguridad y salud en el trabajo* (Ginebra, 2020). Este informe se publicó el 28 de abril de 2020, Día Mundial de la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

⁴⁶ OIT: *Intervenciones para apoyar a las empresas durante la pandemia de COVID-19 y la recuperación*, nota informativa de la OIT, 16 de abril de 2020.

riesgos adecuados pueden garantizar que las medidas de control se adapten a la evolución de los procesos, a las condiciones de trabajo y a las características de los trabajadores durante el período de contagio y en la etapa posterior. Las decisiones sobre las medidas de control deben ser específicas para cada lugar de trabajo y conformes con las directrices promulgadas por las autoridades nacionales y locales⁴⁷. Los empleadores también deben evaluar las situaciones de violencia y acoso y los riesgos psicosociales. Para que las medidas preventivas en los lugares de trabajo sean eficaces es necesario consultar a los trabajadores y a los representantes de los trabajadores.

Adaptar las modalidades de trabajo

La adaptación de los procesos y las modalidades de trabajo mediante medidas como el teletrabajo reduce el riesgo de que los trabajadores contraigan y propaguen el virus, al tiempo que les permite mantener sus puestos de trabajo y facilita la continuidad de la actividad empresarial. El teletrabajo sólo será eficaz si se regula sobre la base del diálogo y la cooperación entre la dirección y los trabajadores⁴⁸, especialmente cuando se trata de teletrabajo a tiempo completo.

Todos aquellos que realizan un trabajo compatible con las modalidades de teletrabajo — incluidos los trabajadores temporales y pasantes — deben tener la posibilidad de teletrabajar durante esta crisis. La gestión eficaz de los teletrabajadores requiere un enfoque basado en los resultados, en el que se defina un conjunto de objetivos, tareas e hitos y se controlen y examinen los progresos realizados sin necesidad de presentar prolijos informes.

Es esencial proporcionar a los teletrabajadores y a los directivos acceso a los equipos y programas informáticos adecuados (mediante aplicaciones específicas de teletrabajo), junto con un servicio de asistencia técnica y la impartición de sesiones formativas. No menos importante es la necesidad de garantizar un entorno de trabajo seguro, con medidas de adaptación para las personas con discapacidad y una lucha decidida contra el ciberacoso y la violencia doméstica.

Todas las partes deben tener claros los resultados que se espera obtener, así como las condiciones de empleo, las horas en que deben estar localizables y la forma en que deben controlar los progresos y comunicar los resultados. Las expectativas deben ser realistas en todo momento.

El teletrabajo tiene por objeto ofrecer flexibilidad a los trabajadores para que realicen su trabajo en los momentos

y lugares más convenientes para ellos, manteniéndose localizables durante el horario normal de trabajo de la organización. Los teletrabajadores necesitan estrategias para gestionar eficazmente los límites entre el trabajo remunerado y la vida personal (por ejemplo, un espacio de trabajo específico, desconexión del trabajo a determinadas horas)⁴⁹.

Prevenir la discriminación y la exclusión

La discriminación se ha manifestado de manera singular durante la crisis y ha puesto de relieve las fisuras del tejido social. Las mujeres, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes y los que trabajan en la economía informal corren el peligro de ver agravada su situación de desventaja como consecuencia de la pandemia y sus secuelas. Además, la crisis podría exacerbar formas inaceptables de trabajo, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso.

A fin de mitigar esos riesgos, es fundamental mejorar y hacer cumplir las leyes y políticas de igualdad y no discriminación en el empleo⁵⁰, con el apoyo, por una parte, de una intensa campaña polifacética de sensibilización que transmita claramente el mensaje de tolerancia cero con respecto a la violencia y el acoso y, por otra, de medios seguros para que las víctimas busquen ayuda sin alertar a sus agresores.

Se requiere un doble enfoque que combine la respuesta a la emergencia inmediata con soluciones de recuperación a medio plazo. Un enfoque de este tipo entraña la adopción de medidas dirigidas específicamente a los grupos en situación de vulnerabilidad para que no queden excluidos de las respuestas generales a la crisis y se beneficien, en particular, del acceso a la atención sanitaria, las prestaciones sociales y los servicios.

La pandemia ha puesto de manifiesto que el trabajo de cuidados (esté o no remunerado) y una sólida economía de la prestación de cuidados son de vital importancia para preservar la salud y el bienestar de las sociedades y para potenciar la resiliencia ante futuras crisis⁵¹. Las mujeres están en el epicentro de la respuesta a la crisis y, con el cierre de escuelas y de guarderías y otros centros asistenciales, muchas de ellas han tenido que dedicar una cantidad de tiempo diario mucho mayor al trabajo de cuidados no remunerado⁵². Algunos países han establecido servicios de cuidados innovadores para que las mujeres que realizan trabajos esenciales puedan seguir

⁴⁷ OIT: *Frente a la pandemia: garantizar la seguridad y salud en el trabajo* (Ginebra, 2020).

⁴⁸ OIT: «Claves para un teletrabajo eficaz durante la pandemia del COVID-19», noticia, 26 de marzo de 2020.

⁴⁹ OIT: *Practical guide on teleworking during the COVID-19 pandemic for policy-makers and enterprises*, de próxima publicación.

⁵⁰ OIT: *La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política*, nota informativa de la OIT, mayo de 2020.

⁵¹ E. Pozzan y U. Cattaneo: «Trabajadoras sanitarias: trabajo sin descanso en hospitales y en el hogar», noticia de la OIT, 7 de abril de 2020.

⁵² OIT: OIT: *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*, nota de la OIT, 11 de mayo de 2020.

trabajando. A largo plazo, es necesario dedicar mayores partidas presupuestarias a la inversión en infraestructuras y servicios asistenciales más sólidos, sostenibles y de calidad (también en el sector de la salud) y mejorar las condiciones de trabajo, ya que los trabajadores del cuidado suelen tener contratos temporales o de cero horas.

En efecto, la crisis ha dejado al descubierto las desigualdades en materia de protección laboral y social que se derivan de la situación contractual de los trabajadores. Algunos trabajadores con contratos temporales o a tiempo parcial, así como los trabajadores independientes y los sujetos a un régimen de contratación intermitente en plataformas digitales, no disfrutaban de los mismos derechos de licencia por enfermedad remunerada o de seguro de desempleo que asisten a quienes tienen contratos permanentes y a tiempo completo; tampoco cuentan con el mismo nivel de protección contra los riesgos laborales. A medida que los países salgan de la crisis, será necesario revisar los marcos reglamentarios vigentes para garantizar la igualdad de trato de los trabajadores, independientemente de su situación contractual⁵³.

Es igualmente esencial ofrecer protección durante la pandemia a los trabajadores de la economía informal, que suelen quedar excluidos del ámbito de aplicación de la legislación laboral y de la protección social, con miras a facilitar su transición a largo plazo. La probabilidad de que estos trabajadores sean pobres y no puedan acogerse a los planes de sustitución de ingresos y de protección social duplica la de los trabajadores del sector formal. Los vendedores ambulantes y de mercados, los preparadores de alimentos, los trabajadores domésticos y los taxistas son especialmente vulnerables en este sentido⁵⁴. Se requieren enfoques con perspectiva de género, adaptados a las diversas características y circunstancias de esos trabajadores, a fin de idear modelos que mejoren su acceso a las medidas sanitarias preventivas y a los servicios de salud y que les aseguren algún medio de subsistencia (por ejemplo, mediante el suministro de alimentos y el apoyo a los ingresos). Además, las familias vulnerables afectadas por el cierre de escuelas deberían tener acceso a soluciones educativas de baja tecnología o «sin tecnología» para mitigar el riesgo de que aumente el trabajo infantil.

Las estrategias de preparación, prevención y control deberían tener en cuenta la situación de los migrantes y refugiados y ofrecerles pruebas y derivaciones médicas de manera gratuita y anónima. Los migrantes y los refugiados deberían integrarse en los mecanismos de mancomunación de riesgos junto con los nacionales para garantizar la solidaridad en la cobertura de la seguridad social y en la prestación de apoyo socioeconómico. La

cooperación entre los países de origen y de destino también puede contribuir a ampliar la protección transfronteriza de los trabajadores migrantes, por ejemplo, mediante el intercambio de información que facilite su repatriación y reintegración o mediante el suministro de medicamentos y otros tipos de apoyo tanto a los trabajadores nacionales como a los migrantes. Además, los sindicatos de algunos países han emprendido iniciativas de cooperación transfronteriza para facilitar la distribución de alimentos a los trabajadores migrantes⁵⁵.

Proporcionar acceso a los servicios de salud para todos

La respuesta sanitaria a la pandemia de COVID-19 sólo será eficaz si trata de subsanar, con carácter prioritario, las deficiencias de la protección social de la salud. Casi el 40 por ciento de la población mundial carece de cobertura sanitaria efectiva y tiene que efectuar desembolsos regresivos para acceder a los servicios de salud, o bien renunciar por completo a la atención sanitaria. La privación del acceso a una atención sanitaria de calidad no sólo es perjudicial para los enfermos y sus familias, sino que además acelera la propagación del virus. La falta de una protección sanitaria eficiente y eficaz se ve agravada por la escasez de personal sanitario, lo que redundará en una mayor dependencia de los cuidados familiares no remunerados, principalmente en las zonas rurales y entre los grupos marginados.

A corto plazo, es necesario extender la cobertura sanitaria a todos los trabajadores y sus familias, independientemente de su situación laboral. Muchos países ya han adoptado medidas para subsanar las deficiencias de la protección social de la salud, por ejemplo, inyectando en el sistema sanitario mayores recursos fiscales o mejorando su coordinación, con arreglo a un modelo que otorga un papel central a la prestación de servicios públicos⁵⁶.

Sin embargo, más a largo plazo es preciso sostener, ampliar e incardinar esos esfuerzos en un marco jurídico y financiero. A tal efecto resulta fundamental contar con un entorno favorable a la consagración de la cobertura sanitaria en la legislación nacional. Otro factor asimismo importante es la asignación de fondos públicos suficientes a las infraestructuras pertinentes, incluida la dotación de personal⁵⁷. La mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores sanitarios es otra condición *sine qua non* para la prestación de servicios sanitarios de calidad, que son

⁵³ J. Berg: «*Precarious workers pushed to the edge by COVID-19*», artículo publicado en el blog de la OIT, 20 de marzo de 2020.

⁵⁴ OIT: «*El contagio o el hambre, el dilema de los trabajadores informales durante la pandemia del COVID-19*», noticia de la OIT, 7 de mayo de 2020.

⁵⁵ OIT: «*Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*», nota informativa de la OIT, mayo de 2020.

⁵⁶ OIT: «*Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas*», nota informativa de la OIT, 20 de abril de 2020.

⁵⁷ OIT: «*Financing social protection in developing countries*», nota de la OIT, de próxima publicación.

esenciales para reducir la propagación del virus y facilitar una rápida recuperación

Ampliar el acceso a licencias por enfermedad y por motivos familiares remuneradas

Casi el 50 por ciento de los trabajadores del mundo no tienen legalmente reconocido el derecho a percibir prestaciones por enfermedad. Cuando estos trabajadores están enfermos, deben optar por quedarse en casa para proteger su propia salud (y la salud pública) o por seguir trabajando para mantener el empleo y los ingresos, poniendo así en peligro su propia salud y la de los demás ⁵⁸.

Por lo tanto, se necesitan medidas urgentes e inmediatas para ampliar el acceso a las prestaciones por enfermedad. En respuesta a la pandemia, algunos países han ampliado la cobertura y la adecuación de esas prestaciones o han ajustado su alcance, por ejemplo, a fin de asegurar el cumplimiento de la cuarentena y el autoaislamiento, agilizando la tramitación de los pagos y desarrollando mecanismos de adjudicación más rápidos ⁵⁹.

Para que las prestaciones por enfermedad ayuden a prevenir las pandemias, es imprescindible contar con mecanismos de financiación colectiva. Se requiere un plan (o conjunto de planes) sólido, equitativo y financiado de manera sostenible, que garantice la continuidad de la cobertura para aquellos grupos anteriormente excluidos que recibieron cobertura durante la crisis. La experiencia demuestra que confiar exclusivamente en la responsabilidad del empleador no es una solución viable y conduce a la exclusión, sobre todo en el caso de los trabajadores autónomos.

También debería otorgarse a todos los trabajadores el derecho a beneficiarse de una licencia familiar remunerada. Esta prestación cobra especial importancia en el caso de quienes no pueden teletrabajar, por cuanto muchas estructuras de apoyo están cerradas y la prestación de cuidados no remunerados a niños y ancianos frágiles a cargo de familiares que no conviven en el mismo hogar se ve obstaculizada por las medidas de distanciamiento físico.

Las medidas de emergencia adoptadas durante la crisis deberán transformarse a medio y largo plazo en un plan sólido, equitativo y financiado de manera sostenible. Los grupos excluidos que han recibido prestaciones durante la crisis no deben perder posteriormente su cobertura.

► Pilar 4: Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones

Las crisis mundiales anteriores han demostrado que los gobiernos no pueden superar por sí solos los retos derivados de las fuertes conmociones. Dada la naturaleza inédita de la crisis causada por la pandemia de COVID-19, el diálogo social en el que participan los gobiernos y las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores resulta más importante que nunca.

El diálogo social comprende todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores sobre cuestiones de interés común en las esferas de la política económica, laboral y social. Puede tener lugar a nivel nacional, sectorial y empresarial. La existencia de organizaciones de empleadores y de trabajadores libres, independientes, sólidas y representativas, junto con la confianza, el compromiso y el respeto por los gobiernos de la autonomía de los interlocutores sociales y de los resultados del diálogo social

son condiciones indispensables para que el diálogo social sea eficaz ⁶⁰.

Mediante el diálogo y la acción concertada de los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, se pueden diseñar y aplicar políticas y programas para hacer frente a la crisis sanitaria inmediata y mitigar los efectos de algunas de estas medidas en el empleo y los ingresos. Estas medidas pueden garantizar la SST, ampliar la cobertura de la protección social, ayudar a las empresas (incluidas las pymes) a adaptarse y evitar la quiebra, mantener a los trabajadores en sus puestos de trabajo y asegurar los ingresos de las personas. Esto, a su vez, impulsará la demanda y la recuperación económica. Las consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas pueden contribuir a fortalecer la adhesión de los empleadores y los trabajadores a la acción conjunta

⁵⁸ OIT: *Prestaciones de enfermedad durante la licencia de enfermedad y la cuarentena: respuestas de los países y consideraciones de política en el contexto de la pandemia de COVID-19*, nota de la OIT, mayo de 2020.

⁵⁹ OIT: *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Respuestas políticas nacionales*, página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

⁶⁰ OIT: *Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 107.ª reunión, Ginebra, 2018.

con los gobiernos, lo que permitirá dar una respuesta más sostenible y eficaz a la crisis ⁶¹.

El diálogo social está llamado a desempeñar un papel importante a medida que los países concluyan los esfuerzos iniciales por contener la transmisión del virus y pasen a las siguientes etapas de respuesta a la crisis, que consistirán en planificar la reanudación de las actividades económicas, ampliar las medidas de apoyo y promover una recuperación económica sostenida y sólida. El diálogo social puede ayudar a alcanzar soluciones colectivas que tengan en cuenta las necesidades de las empresas y los trabajadores; también promueve la estabilidad y la confianza de la población.

En muchos países ya existen instituciones de diálogo social a nivel nacional, sectorial y empresarial que pueden facilitar el diálogo social sobre la crisis de la COVID-19 y sus consecuencias, de conformidad con las normas internacionales del trabajo. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores necesitarán apoyo para seguir desempeñando con resiliencia una función eficaz en la elaboración de soluciones basadas en el diálogo social y para seguir prestando asistencia a sus propios miembros. Los gobiernos deberán garantizar un entorno propicio y promover un diálogo social eficaz e inclusivo, especialmente en los países frágiles y afectados por conflictos, donde las organizaciones de empleadores y de trabajadores suelen ser frágiles y el diálogo social es muy escaso o incluso inexistente.

Fortalecer la capacidad y la resiliencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

Organizaciones empresariales y de empleadores ⁶²

Las organizaciones empresariales y de empleadores de todo el mundo están respondiendo activamente a la crisis de la COVID-19. En concreto, apoyan la acción gubernamental destinada a proteger la salud pública y manifiestan las necesidades de las empresas con respecto a las medidas gubernamentales de mitigación del impacto económico y social de la crisis. Están elaborando recomendaciones de política basadas en datos empíricos con el objeto de facilitar la recuperación económica y social, y en ese proceso de recuperación apoyan los enfoques orientados a «reconstruir mejor». Además, las organizaciones empresariales y de empleadores han entablado un diálogo tripartito y bipartito sobre cuestiones de política relacionadas con la mitigación de la crisis y la promoción de la recuperación. Han intensificado la

colaboración con las organizaciones de trabajadores, lo que demuestra en la práctica el valor de la colaboración social al ofrecer colectivamente soluciones rápidas e innovadoras. Por consiguiente, es importante velar por que las organizaciones empresariales y de empleadores dispongan de las competencias y los instrumentos necesarios para intervenir con rapidez, evaluar las necesidades de los miembros y los retos a los que se enfrentan, analizar el entorno empresarial y proponer soluciones de política.

Las organizaciones empresariales y de empleadores están movilizando al sector privado para apoyar los esfuerzos nacionales, por ejemplo, estableciendo fondos para fortalecer la capacidad nacional en materia de salud, prestando apoyo financiero a los colectivos en situación vulnerable y pidiendo a sus miembros que activen nuevas líneas de producción de mascarillas y respiradores.

Además, las organizaciones empresariales y de empleadores prestan servicios directos de ayuda a las empresas miembros para que puedan hacer frente a la crisis. Por ejemplo, difunden información y orientaciones (sobre aspectos tales como la incidencia que tendrán las nuevas leyes o restricciones en las empresas) y prestan apoyo en cuestiones como la SST, la higiene del lugar de trabajo, el teletrabajo, la indemnización de los trabajadores, los despidos, el acceso a las medidas de apoyo del gobierno, las relaciones de trabajo y los planes de continuidad de las empresas. Esas actividades de las organizaciones empresariales y de empleadores contribuyen a limitar la propagación del virus, promueven la buena comunicación en el lugar de trabajo y ayudan a garantizar que las empresas puedan mantener su actividad con la mayor eficacia posible.

Al mismo tiempo, las organizaciones empresariales y de empleadores tienen que adaptar su propio modo de funcionamiento como consecuencia de la crisis. La demanda de servicios ha cambiado, ya que los miembros no invierten tanto como antes en formación genérica, mientras que los servicios de asesoramiento están cada vez más solicitados. Además, las organizaciones empresariales y de empleadores están transformando la prestación de servicios, sustituyendo las interacciones presenciales por el apoyo digital y en línea. Dado que una proporción considerable de sus miembros puede llegar a ser insolvente, es probable que las organizaciones empresariales y de empleadores se enfrenten a una disminución de los ingresos y de las suscripciones, por lo que tendrán que elaborar estrategias proactivas para retener a los miembros actuales y afiliar a otros nuevos. A medida que se reinicie gradualmente la actividad económica, las organizaciones empresariales y de

⁶¹ Véase OIT: *Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, Ginebra, 2017; OIT: *Guía para los trabajadores relativa a la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205)* (Ginebra, 2019).

⁶² Véase la [página web](#) de la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT.

empleadores tendrán que preparar a sus miembros para operar en una economía de recesión a corto y medio plazo.

Organizaciones de trabajadores ⁶³

En muchos países, las organizaciones de trabajadores han estado a la vanguardia de la respuesta a algunos de los desafíos que plantea la crisis. Por ejemplo, han elaborado proactivamente propuestas de política para la acción gubernamental en materia de protección social y planes de mantenimiento del empleo que se examinarán en el marco de las instituciones de diálogo social. Han influido con éxito en las políticas nacionales para proteger la vida, el empleo y los ingresos, o las han refrendado, particularmente en relación con el apoyo a los salarios y los ingresos de los trabajadores independientes, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de las plataformas digitales; la concesión de préstamos para el pago de alquileres o hipotecas; y la prestación de atención sanitaria gratuita.

Las organizaciones de trabajadores también han negociado medidas para mitigar los efectos socioeconómicos negativos inmediatos de la crisis en los trabajadores, por ejemplo, medidas de SST y medidas relacionadas con el tiempo de trabajo (incluidas las modalidades de teletrabajo) y las licencias remuneradas. Esas negociaciones se han llevado a cabo, entre otras cosas, en el marco de convenios colectivos y acuerdos bilaterales a diversos niveles.

Las organizaciones de trabajadores han desplegado una intensa actividad destinada a proporcionar información y a elaborar orientaciones para sus miembros sobre cuestiones como las medidas de higiene y el distanciamiento físico, los derechos y obligaciones de los trabajadores en el lugar de trabajo y fuera de él (SST, tiempo de trabajo, reducción de personal, etc.) y el acceso a las prestaciones sociales y los planes de apoyo gubernamentales durante la pandemia.

Además, las organizaciones de trabajadores han adaptado los servicios existentes y han desarrollado otros nuevos (por ejemplo, servicios de asesoramiento en materia de SST, riesgos psicosociales, violencia, acoso y estrés, protección social, etc.). Están tratando de extender esos servicios a los trabajadores que tradicionalmente han tenido una escasa representación en el movimiento sindical y a los que carecen de empleo formal.

La presente crisis impele a las organizaciones de trabajadores a seguir colaborando con el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, que se encarga de apoyar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel nacional. Ahora, más que nunca, los sindicatos deben contribuir de manera decisiva a determinar las necesidades de sus países y a adaptar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a las necesidades y expectativas de los

trabajadores. Lo mismo cabe decir de las organizaciones de empleadores con respecto a sus miembros.

Fortalecer la capacidad de los gobiernos

Crear un entorno que propicie relaciones laborales armoniosas

El Estado desempeña un papel fundamental en la creación del entorno necesario para el diálogo social mediante el establecimiento de marcos jurídicos e institucionales basados en las normas internacionales del trabajo; la prestación de servicios que permitan a todas las partes entablar un diálogo social eficaz; y la promoción y el cumplimiento de los «derechos habilitantes» de libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva ⁶⁴.

Se requiere una sólida administración del trabajo para hacer frente a las repercusiones sociales y económicas de la pandemia de manera eficaz. Por ello es importante que los gobiernos doten a las instituciones encargadas de la administración del trabajo y a otros organismos estatales pertinentes de la capacidad institucional y los conocimientos necesarios para que puedan cumplir sus funciones de política. Habida cuenta de la presión a la baja sobre los salarios y del aumento de los despidos como consecuencia de la crisis, cabe esperar que aumente el número de conflictos individuales y colectivos. Los gobiernos deben procurar que las instituciones encargadas de la prevención y la solución de conflictos laborales cuenten con los recursos suficientes para atender con prontitud el creciente número de casos y proporcionar acceso a la justicia a todos los trabajadores.

Fortalecer el diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y procesos de relación laborales

Fortalecer el diálogo social sobre las políticas socioeconómicas

El diálogo social bipartito y tripartito puede ayudar a concebir soluciones de política sólidas y adaptadas a los desafíos inmediatos derivados de la crisis. Entre esas políticas cabe mencionar la promoción de la resiliencia económica y la sostenibilidad de las empresas, la limitación de los despidos y la prestación de apoyo a los ingresos de

⁶³ Véase la [página web](#) de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT.

⁶⁴ Véase OIT: *Las normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus): preguntas frecuentes* (Ginebra, 2020); OIT: *Negociación colectiva: guía de políticas* (Ginebra, 2015).

los trabajadores y sus familias⁶⁵. El diálogo social debe ser inclusivo a fin de asegurar que las políticas socioeconómicas adoptadas aborden con carácter prioritario las necesidades de los trabajadores y las empresas más vulnerables, de conformidad con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 («Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos») y con la promesa de los Estados Miembros de las Naciones Unidas de «no dejar a nadie atrás». Como ya se ha señalado, es necesario que los intereses de los trabajadores del sector informal de la economía y de las microempresas y las pymes estén debidamente representados y se tomen en consideración.

En varios países, los gobiernos han consultado a representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, o incluso han contado con su participación, al elaborar políticas y programas que persiguen objetivos como los siguientes: el fortalecimiento del sistema de salud; la definición de los «sectores esenciales» de la economía; la ampliación de la cobertura de la protección social; la prestación de apoyo a las empresas, incluidas las pymes, para ayudarlas a mantener los puestos de trabajo y a cumplir diversas obligaciones financieras; la protección de la SST en el lugar de trabajo; y el apoyo a los ingresos de las personas que ya no pueden trabajar.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores han de desempeñar un papel fundamental en el diseño y la aplicación de medidas de apoyo público a los sectores más directamente afectados por la pandemia, como la aviación civil, el transporte marítimo, los hoteles, los servicios de restauración y el turismo, la venta al por menor y el comercio, la industria manufacturera y la cultura. Pueden velar por que las medidas destinadas a proteger los medios de subsistencia de los trabajadores y las empresas se apliquen eficazmente y lleguen a los más necesitados.

Aunque los gobiernos son los responsables últimos de la formulación y aplicación de las políticas públicas, los interlocutores sociales pueden contribuir de manera decisiva a dar forma a esas políticas, complementando y apoyando la acción tripartita y directa de los gobiernos. Además, el diálogo social bipartito y tripartito puede ayudar a concebir políticas y estrategias a más largo plazo para el período posterior a la crisis, con miras a impulsar la productividad y el crecimiento económico, promover las transiciones hacia la formalidad y garantizar la cohesión, la resiliencia y la estabilidad social.

Fortalecer el diálogo social sobre las condiciones de trabajo y empleo

Se debe promover y fortalecer el diálogo social sobre las condiciones de trabajo y las medidas de mantenimiento del empleo, en particular mediante la negociación colectiva, a fin de garantizar la protección de los trabajadores y de apoyar la continuidad de las empresas. Más concretamente, las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen mucho que decir en la formulación de soluciones adaptadas a las necesidades específicas de un sector o una empresa. Los acuerdos negociados pueden ayudar a equilibrar los intereses contrapuestos en tiempos de crisis. Las soluciones conjuntas a las que llegan los empleadores y/o sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores a todos los niveles refuerzan y complementan las políticas adoptadas por los poderes públicos.

La promoción del diálogo social en los sectores que prestan servicios críticos durante la pandemia — como la salud, el comercio minorista de alimentación y los servicios públicos de emergencia y seguridad — puede propiciar que las medidas de protección se adapten a las necesidades específicas de esos sectores⁶⁶. Deben adoptarse medidas adecuadas en el lugar de trabajo para mantener a los trabajadores informados de las políticas y procedimientos de SST (incluido el acceso al equipo de protección personal), y para garantizar que los trabajadores participen en su formulación y aplicación. El diálogo social también es importante para impulsar políticas destinadas a apoyar la continuidad y la productividad de las empresas, garantizando al mismo tiempo la SST en los lugares de trabajo.

Los interlocutores sociales de muchos países han elaborado directrices conjuntas y códigos de buenas prácticas con miras a facilitar el regreso de las personas al trabajo y la reactivación de la economía. Se han concertado convenios colectivos que abarcan esferas como la salud y la seguridad, las modalidades de teletrabajo, el trabajo a jornada reducida, la congelación o el ajuste de los salarios, los acuerdos para conceder licencias, el mantenimiento del empleo y la mejora de los resultados de las empresas. La negociación colectiva desempeñará un papel crucial durante la recesión económica a la hora de diseñar medidas de mantenimiento de empleo y de sostener el desempeño empresarial.

⁶⁵ Véase OIT: *La necesidad del diálogo social en la gestión de la crisis causada por la COVID-19*, nota informativa de la OIT, mayo de 2020.

⁶⁶ OIT: *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Impacto sectorial, respuestas y recomendaciones*, página web [consultada el 10 de mayo de 2020].

► Conclusión

La enfermedad del coronavirus se propaga por todo el mundo siguiendo una trayectoria difícil de predecir. Las políticas sanitarias, humanitarias y socioeconómicas adoptadas por los países determinarán la velocidad y la intensidad de la recuperación. El marco de políticas de la OIT estructurado en cuatro pilares, descrito en el presente informe, proporciona orientaciones a los países y a la comunidad internacional en el transcurso de las diversas fases de la crisis. Debe haber una respuesta mundial centrada en las personas y basada en la solidaridad. Las orientaciones para garantizar el trabajo decente que se recogen en las normas internacionales del trabajo son aplicables incluso en el contexto inédito de la crisis de la COVID-19.

En la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), se hace hincapié en que las respuestas a la crisis deben «asegurar el respeto de todos los derechos humanos y el imperio de la ley, incluido el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas internacionales del trabajo». Las normas relativas a la

seguridad y la salud en el trabajo, la seguridad social, el empleo, la no discriminación, las modalidades de trabajo y la protección de determinadas categorías de trabajadores proporcionan orientaciones relativas a la formulación de respuestas rápidas que puedan facilitar una recuperación más sólida de la crisis.

Se requiere un esfuerzo mundial coordinado para ayudar a los países que actualmente carecen de margen fiscal suficiente a financiar la política social, en particular los sistemas de protección social universal. La sostenibilidad de la deuda debería ser un factor prioritario en este empeño.

Si no se acometen cambios estructurales a largo plazo, se intensificarán las desigualdades profundamente arraigadas que la crisis ha dejado al descubierto. Además de abordar los efectos inmediatos de la crisis, la comunidad internacional tiene ahora la oportunidad única de adoptar políticas encaminadas a lograr la justicia social y un futuro del trabajo centrado en las personas.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

T: +41 22 799 7239

E: ddgp@ilo.org