



Organización
Internacional
del Trabajo

Adenda 2020 al Estudio General

► Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante

Conferencia Internacional del Trabajo
109.^a reunión, 2021



**Comisión de Expertos en Aplicación
de Convenios y Recomendaciones**

CEACR/XCI/2020/4

91.ª reunión

Ginebra, 25 de noviembre-12 de diciembre de 2020

Adenda al Estudio General: Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante

ISBN 978-92-2-034117-9 (impreso)
ISBN 978-92-2-034118-6 (pdf Web)

Primera edición 2021

La publicación de informaciones sobre las medidas tomadas respecto de los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo no implica opinión alguna de la Oficina Internacional del Trabajo acerca del estatuto jurídico del Estado que comunica tales informaciones (incluida la comunicación de una ratificación o de una declaración), ni acerca de su autoridad sobre las zonas o territorios a los que se refieran las informaciones comunicadas; en algunos casos ello puede plantear problemas sobre los cuales la OIT no tiene competencia para expresar una opinión.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Fotografía de cubierta: © iStock.com/zoranm

► Índice

Resumen ejecutivo	7
<hr/>	
Introducción	14
<hr/>	
Parte I. La vital importancia de políticas nacionales de empleo inclusivas al afrontar la crisis provocada por la pandemia de COVID-19: asegurar una recuperación intensiva en empleo y un cambio estructural sostenible	17
1. Antecedentes	18
2. Estrategias y respuestas de política eficaces durante la pandemia y después de la misma	20
3. Un marco global e integrado	22
a) Estimular la economía y el empleo	22
b) Apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos	27
c) Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo	49
<hr/>	
Parte II. La relación de trabajo	53
1. Garantizar la protección jurídica aplicable a todas las modalidades contractuales adecuadas en el contexto de la pandemia de COVID-19	55
Fuerza mayor, caso fortuito y «estado de necesidad»	55
2. Una relación de trabajo modificada	58
a) Suspensión de la relación de trabajo	59
b) Suspensión de derechos contractuales adquiridos	60
3. La relación de trabajo y las modalidades de trabajo alternativas durante la pandemia	61
a) Trabajo temporal	62
b) Trabajo a tiempo parcial, trabajo por llamada y contratos de cero horas	65
c) Trabajo de plataformas	65
<hr/>	
Parte III. Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal en el contexto de la pandemia de COVID-19	71
1. ¿Cuáles son las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y las medidas de confinamiento conexas sobre la economía informal?	72
a) Impacto en los países	72
b) Impacto en grupos específicos	73
c) Impacto en todos los sectores económicos	75
2. El dilema del confinamiento: elegir trabajar y arriesgarse a una infección, o morir de hambre	75
a) Grupos de difícil acceso	75
b) Necesidad de una protección adecuada de la seguridad y salud en el trabajo para los trabajadores del sector informal	77
c) Acceso a los lugares de trabajo y a los mercados	78
d) Riesgo mayor de trabajo infantil y de servidumbre por deudas	79

3. Búsqueda de soluciones	80
<i>a)</i> Evaluación y diagnóstico (evaluaciones rápidas)	80
<i>b)</i> Prevención de la informalización de los puestos de trabajo formales	81
<i>c)</i> Garantía de unos ingresos adecuados y de un apoyo a los ingresos	83
<i>d)</i> Diálogo social	87
<i>e)</i> Creación de un entorno favorable para las empresas sostenibles y la inversión	87
<i>f)</i> Ampliación de la protección social	89

Parte IV. El trabajo a domicilio y la pandemia de COVID-19 **91**

1. Introducción	92
2. El trabajo desde casa en respuesta a la pandemia	92
El teletrabajo como medida para responder a la crisis	94
3. Los efectos de la pandemia en los trabajadores a domicilio	100
<i>a)</i> La caída en picado de la demanda afecta de manera desproporcionada a los ingresos de los trabajadores a domicilio	100
<i>b)</i> El sector de la confección se ha visto particularmente afectado	100
<i>c)</i> Medidas de seguridad social y de apoyo a los ingresos	101
4. Medidas adoptadas para salvaguardar los derechos de los trabajadores a domicilio en el contexto de las medidas de respuesta a la crisis y de recuperación	102

Parte V. Asegurar que la respuesta a la pandemia de COVID-19 tenga en cuenta la discapacidad **105**

1. El desproporcionado impacto de la pandemia de COVID-19 sobre las personas con discapacidad	108
2. Medidas de respuesta y de recuperación que tengan en cuenta la discapacidad	111
<i>a)</i> Protección de los trabajadores con discapacidad en el lugar de trabajo	112
<i>b)</i> Ajustes razonables y acceso a tecnología asistencial durante la crisis	113
<i>c)</i> Oportunidades de acceso a la educación y de perfeccionamiento de las competencias	114
<i>d)</i> La importancia fundamental de la protección social específica para personas con discapacidad, adaptada a cada caso concreto	114
<i>e)</i> La importancia de diseñar, aplicar, controlar y revisar las medidas de respuesta y recuperación en consulta con las organizaciones constituidas por personas con discapacidad o que se ocupan de dichas personas	116

Parte VI. Construir un futuro mejor para todos	119
1. Los grupos desfavorecidos que ya eran vulnerables a las crisis socioeconómicas han sido los más perjudicados	121
Motivos múltiples e interseccionales de discriminación	121
2. La situación particular de grupos específicos	124
<i>a)</i> La importancia de respuestas de política inclusivas y con perspectiva de género	124
<i>b)</i> Los jóvenes: ¿una «generación del confinamiento»?	127
<i>c)</i> Trabajadores de edad: aportación de una experiencia valiosa en apoyo de la respuesta ante la crisis y la recuperación	133
<i>d)</i> Trabajadores que viven con el VIH o están afectados por el VIH y el sida	136
<i>e)</i> Trabajadores migrantes	137
<i>f)</i> Trabajadores domésticos	143
<i>g)</i> Trabajadores de las zonas rurales y agricultores de subsistencia	145
<i>h)</i> Pueblos indígenas y tribales	147
Parte VII. El diálogo social y la COVID-19	153
Creación de una «normalidad mejor y más inclusiva» con la participación de todos los actores del mundo del trabajo	154
Conclusiones	163
Anexos	
1. Gobiernos que han presentado memorias o informaciones adicionales	168
2. Organizaciones de trabajadores y de empleadores que han presentado memorias o informaciones adicionales	169

Resumen ejecutivo

En su 90.^a reunión en noviembre de 2019, la Comisión adoptó su Estudio General «Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante» en el que se examinaron ocho instrumentos relacionados con el objetivo estratégico del empleo: el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122); el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159); el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177); la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168); la Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169); la Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184); la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

El estudio general publicado a principios de 2020 abordó el objetivo de promover el pleno empleo productivo y libremente escogido y el trabajo decente en el marco de cambios radicales en el mundo del trabajo. La Comisión tuvo en consideración factores tales como la globalización, el cambio climático así como la innovación tecnológica que son fuente de nuevas y emergentes formas de trabajo, así como de modificaciones en la estructura y la organización del mismo. El Estudio General examina los ocho instrumentos y los reúne en torno a un mismo hilo conductor: la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido y el trabajo decente por medio de la adopción de una política nacional integral e inclusiva que tenga en cuenta los distintos grupos en la sociedad, así como los cambios profundos y radicales en el mundo del trabajo y que sea el resultado del diálogo social inclusivo con la participación activa de los mandantes tripartitos, así como de la consulta con las personas afectadas por dichas políticas.

Lejos estaba de imaginar esta Comisión que el año 2020 añadiría a los desafíos examinados los efectos devastadores de la pandemia de COVID-19 que ha alterado profundamente la vida de la mayoría sino de todos los países, regiones, gobiernos, empresas y trabajadores. Millones de personas en el mundo se han contagiado y casi 1.6 millones han fallecido. Los gobiernos se han visto obligados a adoptar medidas para limitar la propagación del virus, incluyendo medidas de confinamiento y de distanciamiento social. Si bien necesarias, estas medidas han tenido efectos desastrosos en el mercado de trabajo. Mientras que en algunos sectores aumentó la demanda, como en la salud y en la venta de alimentos, en otros sectores como el turismo, la aviación y el transporte, la demanda se ha desplomado. Millones de empresas han sido cerradas y millones de trabajos y medios de vida se han perdido. Si bien la crisis ha afectado a empresas de todos los sectores y de todos los tamaños, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, que carecen de los recursos humanos y financieros necesarios para capear una crisis de esta magnitud, se han visto gravemente afectadas y muchas simplemente han cerrado sus puertas. Según el observatorio de la OIT de septiembre de 2020¹, el número de horas de trabajo perdidas han sido mayores a las estimadas, alcanzando el equivalente a 495 millones de puestos de trabajo a tiempo completo.

Esta Adenda tiene por objeto complementar el Estudio General de 2020, que sigue siendo plenamente válido. En ella se tienen en cuenta los efectos de la pandemia en la aplicación de los instrumentos examinados en el Estudio y las numerosas y variadas medidas adoptadas para hacerle frente en los distintos países. Si bien sigue la misma estructura formal que el Estudio General de 2020, la Adenda se centra únicamente en las cuestiones que se han visto afectadas por la pandemia o por las medidas adoptadas para controlar o mitigar sus efectos.

¹ *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo, 6ª edición, 23 de septiembre de 2020, disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_755917/lang-es/index.htm*

Diseñar una nueva generación de políticas y programas de empleo

Para promover la creación de empleo y el trabajo decente en el contexto de la crisis, las políticas nacionales de empleo deben ser inclusivas, tener en cuenta las cuestiones de género y contener medidas de respuesta y recuperación tanto inmediatas como a más largo plazo. El Convenio núm. 122 y la Recomendación núm. 169 proporcionan un marco sólido y amplio para promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido y para recuperarse de la crisis actual. La elaboración y aplicación de una nueva generación de políticas y programas de empleo que tengan en cuenta las cuestiones de género, sean inclusivos y se basen en datos empíricos puede contribuir a garantizar una recuperación sostenible y rica en empleo de la crisis y a proteger los medios de subsistencia. Esas políticas deben crear un entorno propicio para las empresas sostenibles, en particular para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Las economías y las sociedades necesitan medidas de socorro urgentes, junto con medidas a mediano y largo plazo, para salir de la crisis más fuertes y resistentes que antes.

Muchos gobiernos han adoptado una serie de medidas para mitigar los efectos de la crisis en las empresas, los trabajadores, los empleos y los medios de vida. Entre ellas figuran las siguientes:

a) *Estimular la economía y el empleo*

Para abordar los efectos devastadores de la COVID-19 sobre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, los gobiernos han adoptado una serie amplia de medidas para estimular la economía, brindar apoyo a las empresas, general trabajos e ingreso. Estas medidas incluyen políticas fiscales activas, políticas monetarias adaptadas y el apoyo financiero para las empresas y los trabajadores en sectores determinados.

b) *Apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos*

A lo largo de la pandemia, los gobiernos han dado prioridad a la compensación de los ingresos de los trabajadores y a la reducción del riesgo de que se pierdan más puestos de trabajo mediante programas de retención del empleo, contratación subvencionada para las empresas que reúnan las condiciones, incluidas las pequeñas y medianas empresas, así como servicios de capacitación y colocación para mejorar la empleabilidad de los trabajadores y facilitar su redistribución de un puesto de trabajo a otro.

Al mismo tiempo, la pandemia ha alertado a la comunidad internacional sobre la necesidad urgente de acelerar los progresos en la construcción, el fortalecimiento y la ampliación progresiva de los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social. Los países adoptaron una amplia variedad de medidas de retención del empleo, entre ellas el trabajo compartido, la reducción de la semana laboral y los subsidios salariales. Algunas empresas han acordado contratar a trabajadores de otras empresas en los sectores más afectados. Otras medidas procuran ayudar a las empresas a sobrevivir a las crisis mediante subvenciones, subsidios y préstamos, el pago total o parcial de los costos de alquiler y servicios públicos, moratorias de pago de la deuda o el aplazamiento de las contribuciones a la seguridad social y las pensiones.

c) *Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo*

A medida que las empresas y los trabajadores reanudan sus actividades, el reto principal consiste en velar por la seguridad de los trabajadores y prevenir la propagación del virus. En este sentido, las medidas de seguridad y salud en el trabajo se han visto adaptadas en la mayor parte de los países por medio de la adopción de políticas en el lugar de trabajo que establecen medidas básicas para prevenir la transmisión de la COVID-19, incluyendo el uso de máscaras, vestimenta de protección, distanciamiento social y controles técnicos.

La relación de trabajo marcada por la COVID-19

Dado que la relación laboral es la principal fuente de derechos y beneficios relacionados con el trabajo, es más urgente que nunca elaborar criterios claros para determinar la existencia de esa relación a la luz de las transformaciones del mundo del trabajo debidas a la pandemia. La pandemia de COVID-19 está acentuando la incertidumbre que ya existía en muchos países en relación con la determinación de si un trabajador está o no, vinculado efectivamente por una relación de trabajo. A este respecto, la Adenda pone de relieve que casi la mitad de los trabajadores del mundo son trabajadores independientes (47 por ciento). Las medidas encaminadas a aumentar la flexibilidad y la adaptabilidad a la crisis están afectando a las condiciones de trabajo de millones de personas, y en muchos casos modificando la misma relación de trabajo.

En muchos países los gobiernos han declarado el estado de emergencia o de necesidad, y se ha considerado a la pandemia como una situación en la que podría invocarse la fuerza mayor. Ante estas circunstancias sin precedentes, los empleadores se han visto obligados a tomar medidas con miras a asegurar la viabilidad continua de sus empresas y conservar a sus trabajadores.

En algunos países, las medidas adoptadas incluyen la suspensión temporal de los efectos de los contratos de trabajo. En dichos casos, los trabajadores, en principio, no reciben sus salarios; aunque a veces, se ha establecido un fondo específico para el COVID-19 que los cubre. Otras medidas consisten en la suspensión de los derechos contractuales adquiridos.

La situación de los trabajadores con contratos temporales es claramente más precaria que la de los trabajadores permanentes y en el contexto de la pandemia han sido los primeros en ser despedidos. En algunos países, se han tomado medidas para extender los derechos de estos trabajadores y se ha extendido la duración máxima de estos contratos temporales durante el estado de emergencia como una forma de mitigar el impacto de la crisis en las empresas y reactivar el mercado de trabajo.

Esta reactivación se ha traducido al mismo tiempo en el aumento del trabajo a tiempo parcial, el trabajo por llamada y los contratos de cero horas así como el trabajo en plataformas. Muchos de estos trabajadores de plataformas han desempeñado funciones consideradas esenciales durante la pandemia, como los servicios de entrega a domicilio. Estos trabajadores se han expuesto a un mayor riesgo de infección sin acceso a elementos de protección personal, sin medidas de distanciamiento social, o incluso sin derecho a atención de salud o protección social en caso de enfermedad. Aquellos trabajadores de sectores que se vieron interrumpidos, por el contrario, se vieron sin ningún tipo de ingreso ni de protección social. La pandemia ha puesto de relieve la situación precaria de estos trabajadores y ha generado una mayor conciencia sobre la necesidad de adoptar medidas para mejorar sus condiciones de trabajo.

Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal en el contexto de la COVID-19

Se debe abordar la informalidad con urgencia a fin de mitigar el impacto de la pandemia sobre las empresas y los trabajadores de la economía informal y prevenir la erosión del empleo formal. Aquellos que trabajan en la economía informal se han visto afectados en mayor medida que en crisis anteriores resultando en un aumento de la pobreza relativa. Según estimaciones de la OIT, más de 1600 millones de trabajadores de la economía informal, que representan el 76 por ciento del empleo informal en el mundo, se han visto fuertemente afectados por las medidas de confinamiento. Además, muchos trabajadores son trabajadores independientes; asimismo, muchos de ellos no pueden hacer teletrabajo. Para estos trabajadores, elegir quedarse en casa y no trabajar significa perder sus trabajos y medios de vida. A su vez, desafiar las medidas preventivas los enfrenta al riesgo de exponerse, ellos y sus familias al virus. Además, en general tienen poco o ningún acceso a los servicios de atención de salud o de protección social. Las unidades económicas de la economía informal que representan ocho de cada diez empresas de todo el mundo, se enfrentan a una situación similar.

Esto ha afectado principalmente a las mujeres y los jóvenes, que se encuentran mayoritariamente representados en la economía informal. Con todo, los efectos de la crisis han sido variados a través de los distintos sectores de la economía informal. Los grupos más desfavorecidos han sido los más afectados. Además, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal son en muchos casos difíciles de localizar, lo que dificulta la asistencia. La tecnología digital ha demostrado ser un instrumento eficaz para identificar o facilitar la auto identificación de los trabajadores y las empresas de la economía informal a fin de que puedan tener acceso a las prestaciones. No obstante, los sistemas de gestión de la información siguen siendo ineficientes en muchos países, lo que hace que muchas de las personas que la necesitan, queden excluidas de la asistencia.

A medida que se intensifican los efectos de la pandemia en todo el mundo, es necesario que los países tengan acceso a un apoyo rápido para evaluar con precisión sus repercusiones en el empleo. Los diagnósticos rápidos tienen por objeto evaluar el impacto de las políticas en la economía. Falta de medidas de seguridad y salud en el trabajo, obstáculos en el acceso seguro, a los lugares de trabajo y a los mercados, mayores riesgos de trabajo infantil y de servidumbre por deudas son algunos de los muchos problemas que enfrentan aquellos que trabajan en la economía informal.

Las políticas de corto, mediano y largo plazo tendientes a generar empleo decente deben también tener en cuenta la economía informal, incluyendo estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, además del fomento de un entorno empresarial y de inversión propicios y la promoción del emprendimiento, las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y otras formas de modelos empresariales y unidades económicas como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria. La Adenda aborda asimismo las medidas adoptadas por los gobiernos y los interlocutores sociales para prevenir la informalización de las empresas y los puestos de trabajo, garantizar un nivel adecuado de ingresos o de apoyo a los mismos y ampliar la protección social.

El trabajo a domicilio y la pandemia de COVID-19

La pandemia ha acentuado la necesidad de un marco normativo integrado amplio para proteger los derechos laborales de los trabajadores a domicilio tradicionales, así como del número cada vez mayor de teletrabajadores. El trabajo puede realizarse en una gran diversidad de contextos, incluso en el domicilio del trabajador. El trabajo a domicilio es variado, desde la artesanía tradicional hasta el teletrabajo. Las medidas para imponer o alentar el trabajo a domicilio fueron uno de los instrumentos principales para hacer frente a la pandemia de COVID-19.

Por un lado, algunos sectores económicos en los que prevalece el trabajo a domicilio han debido enfrentar una substantiva caída de la demanda de sus productos, con la consecuente disminución de ingresos para los trabajadores a domicilio. El sector de la confección se ha visto particularmente afectado por esta situación. Por otro lado, vastos sectores de la economía se volcaron al teletrabajo, cuando el mismo era posible dadas las características del empleo y las posibilidades técnicas de las empresas. De hecho, algunos empleos pueden desglosarse en funciones separadas que pueden medirse y desempeñarse fácilmente en cualquier lugar, ampliando así el tipo de empleos apropiados para el teletrabajo.

Sin embargo, trabajar desde casa también conlleva riesgos que incluyen la responsabilidad sobre los costos de operación y de materiales, las dificultades para conciliar trabajo y responsabilidades familiares, horas excesivas de trabajo sin derecho a la desconexión, falta de privacidad e incluso violencia y acoso. Esta situación ha dado lugar a un debate más amplio sobre las implicaciones del trabajo a domicilio y en particular del teletrabajo, tanto para los trabajadores como para los empleadores. Varios países han adoptado medidas, sea legislativas o por medio de la negociación colectiva, para dar solución a estas cuestiones.

Dar una respuesta a la COVID-19 que tenga en cuenta la discapacidad

Las personas con discapacidad deben ser incluidas e involucradas en todas las etapas de respuesta y recuperación para asegurar la elaboración y aplicación de políticas y programas que respondan a sus inquietudes y garanticen la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado laboral. Las personas con discapacidad tienden a enfrentar mayor discriminación y exclusión en el empleo. Esto se ha visto exacerbado por la pandemia, la cual ha acentuado el estigma y aumentado la vulnerabilidad y los riesgos. En efecto, la pandemia de COVID-19 ha creado nuevas barreras para el acceso al empleo de las personas con discapacidad. Estas pueden verse significativamente afectadas por alteraciones en los servicios que les son necesarios. Además, el aislamiento social y la soledad durante el confinamiento pueden tener efectos psicológicos severos que conducen a la enfermedad mental.

Las enormes pérdidas de puestos de trabajo debido a la pandemia pone a las personas con discapacidad en una mayor desventaja aún con respecto a las personas que no tienen dichas discapacidades y tienen mayor posibilidad de encontrar dificultades en volver al trabajo en la fase de recuperación económica. La pandemia también ha exacerbado la exclusión de las personas con discapacidad de los sistemas de la educación y de la formación profesional.

Las personas con discapacidad podrían requerir una protección o la aplicación de ajustes específicos para poder trabajar de manera segura. Los ajustes razonables en el lugar de trabajo pueden ser de distinto tipo, desde soluciones sin ningún costo o con un costo muy bajo, como el establecimiento de horarios de trabajo flexibles, hasta la facilitación de dispositivos asistenciales tales como programas de lectura en pantalla. El teletrabajo puede también ser una solución para los trabajadores con discapacidad. Habida cuenta de la elevada proporción de personas con discapacidad en el empleo informal, muchas de ellas tienen escaso o ningún acceso a la protección social. Las deficiencias son aún mayores en algunos países en desarrollo.

La Adenda destaca las diversas medidas adoptadas por los gobiernos para los trabajadores con discapacidad, en particular los trabajadores independientes y aquellos que se encuentran en la economía informal. Dichas medidas van desde las transferencias en dinero efectivo hasta los mecanismos flexibles de trabajo y las licencias pagadas para los familiares de las personas con discapacidad. Aquellas personas con discapacidad que continúan trabajando deberían contar con información actualizada sobre los riesgos sanitarios del COVID-19 y sobre cómo protegerse y prevenir el contagio. Asimismo, es importante que al diseñar, aplicar controlar y revisar las medidas para la recuperación se consulte con las organizaciones de personas con discapacidad o que se ocupan de las mismas.

Construir un futuro mejor para todos a partir de la COVID-19

Las políticas y programas nacionales de empleo deben tener en cuenta las necesidades y preocupaciones de todos los miembros de la población, mediante un proceso de diálogo inclusivo. Al elaborar y aplicar la nueva generación de políticas nacionales de empleo debe tenerse en cuenta que las mismas no solo abarquen todos los aspectos del crecimiento económico y del empleo, sino que sean inclusivas y consensuadas y garanticen la igualdad de oportunidades y de trato para todos. Las crisis mundiales, como la crisis actual generada por la pandemia, suelen reproducir las fallas de la sociedad y ponen de relieve, con más claridad aún, las desigualdades existentes. El virus no conoce fronteras ni barreras sociales, sin embargo, no todas las personas cuentan con los mismos recursos para protegerse y para hacer frente a las consecuencias de la pandemia.

Los grupos que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad son los más afectados durante las crisis, lo que agrava aún más su situación. En este sentido, los efectos devastadores de la pandemia y de las medidas adoptadas para mitigarla han afectado sea en la salud o en el empleo, particularmente a aquellos grupos identificados en los instrumentos objeto de examen.

Las medidas de confinamiento y de distanciamiento social han afectado de forma desproporcionada a muchos sectores donde predominan las mujeres, tales como la confección, la salud, las comunicaciones, los cuidados, el trabajo doméstico. Asimismo, las medidas de confinamiento y en particular el cierre de las escuelas y de las guarderías han incrementado la carga de cuidados no remunerados que se realizan en el hogar. Dichas tareas están, todavía en muchos casos, a cargo de las mujeres. Las obligaciones laborales y las obligaciones familiares acrecentadas por el confinamiento han aumentado la presión psicológica con los consecuentes riesgos sobre la salud mental de muchos trabajadores, en particular de las mujeres.

Los jóvenes experimentan a menudo grandes dificultades para ingresar al mercado de trabajo y esta situación se ha visto considerablemente agravada durante la última crisis económica y financiera de 2008. La pandemia y las medidas de confinamiento están afectando a los jóvenes de tres modos en particular: la interrupción de la educación, la formación y el aprendizaje disminuyen su empleabilidad, debido a la crisis del empleo tienen más dificultades aún para encontrar trabajo y, además, esta crisis lleva a una reducción de los ingresos y al deterioro de las condiciones de trabajo. Las consecuencias de la pandemia podrían llevar a la aparición de una «generación del confinamiento».

Los trabajadores migrantes, los trabajadores de edad, los trabajadores domésticos, los pueblos indígenas y tribales, las personas que viven con el VIH o están afectadas por éste y los trabajadores rurales también se han visto afectados desproporcionadamente. Estos grupos se concentran en general en empleos mal retribuidos y en aquellos sectores más afectados por la pandemia, en ocasiones en condiciones de empleo precarias, incluso en la economía informal. Además de haber sido históricamente objeto de estigmatización, discriminación y exclusión, ahora también experimentan niveles crecientes de violencia y acoso.

Asegurar un diálogo social participativo que dé respuestas a la COVID-19 y contribuya a la recuperación y la resiliencia

Las políticas y programas nacionales de empleo y todas las medidas de respuesta y recuperación deberían elaborarse y aplicarse sobre la base de consultas tripartitas y un diálogo social inclusivo. El diálogo social, bipartito o tripartito, es un instrumento fundamental en la elaboración de políticas y estrategias a más largo plazo, en particular para el periodo posterior a la crisis a fin de fomentar la productividad y el crecimiento económico, impulsar la transición hacia la formalidad y garantizar una mayor cohesión social, resiliencia y estabilidad. Debe reconocerse, sin embargo, que las medidas de distanciamiento social constituyen en la mayoría de los casos un obstáculo suplementario en los procesos de diálogo social. En este sentido, la magnitud de la crisis y la necesidad de tomar medidas urgentes ha llevado a que muchos gobiernos adopten medidas en forma aislada, sin consultar con los interlocutores sociales o la sociedad civil.

Al mismo tiempo, tanto las organizaciones de empleadores como de trabajadores han visto sus actividades cotidianas y sus relaciones con los miembros dificultadas por la pandemia y han debido ajustar sus propios métodos de funcionamiento para brindar servicios de asesoramiento en forma virtual. La negociación colectiva se ha visto substancialmente afectada y en muchos países se han celebrado substancialmente menos convenios colectivos que en años anteriores.

Sin embargo, para superar la crisis, los gobiernos no deben actuar solos. Es importante que se coordinen y colaboren con las instituciones del mercado laboral y los actores del mundo del trabajo, para afrontar la pandemia, mitigar los efectos de las medidas de contención y reconstruir las empresas, las economías y las sociedades. Ello generará confianza de las partes implicadas permitiendo que las políticas adoptadas se adapten a las necesidades de todos los que actúan en el mercado laboral y se reduzcan los conflictos. A su vez, el diálogo social debe ser inclusivo y deben participar en él representantes de aquellos grupos o miembros de la sociedad civil que serán afectados por las medidas, incluyendo por ejemplo a los trabajadores de la economía informal, las personas con discapacidad, y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

Mirando al futuro

Una nueva generación de políticas de empleo inclusivas, basadas en pruebas y que tengan en cuenta las cuestiones de género, basadas en las normas internacionales del trabajo, puede proporcionar una base sólida para construir el futuro. Los principios de los instrumentos considerados en el Estudio General de 2020 y las conclusiones y recomendaciones de la Comisión sobre la aplicación efectiva de estos principios son más pertinentes que nunca en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias. Las orientaciones brindadas por los instrumentos examinados son instrumentos para que los gobiernos, en colaboración con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como con los representantes de aquellos miembros de la sociedad civil afectados, puedan diseñar y aplicar una nueva generación de políticas y programas inclusivos y con perspectiva de género. Al hacerlo, los instrumentos del empleo contribuirán entonces a sociedades, economías e instituciones resilientes capaces de construir un futuro del trabajo más prometedor e inclusivo.

Introducción

1. La presente adenda tiene por objeto complementar el Estudio General titulado «Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante» (en adelante, «el Estudio General de 2020»). Menos de un mes después de la publicación del Estudio General de 2020 a principios de año, el mundo se vio golpeado por la pandemia de COVID-19. Debido a la rápida propagación del virus y a la amenaza de un número de víctimas mortales hasta ahora desconocido, los países de todas las regiones han adoptado medidas urgentes a fin de prevenir su propagación y de proteger la salud pública. Estas medidas, incluidos confinamientos obligatorios, cuarentenas, medidas de autoaislamiento y el distanciamiento social, han provocado a su vez graves conmociones socioeconómicas en todo el mundo.

2. Si bien el examen por la Comisión de Expertos de los ocho instrumentos contemplados en el Estudio General de 2020² no ha cambiado, habida cuenta del enorme impacto de la pandemia en el mundo del trabajo, que condujo asimismo a la cancelación de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2020, el Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a que:

«proporcionen entre el 15 de septiembre y el 1.º de octubre de 2020, si así lo estiman oportuno, información complementaria acerca de las memorias sobre instrumentos relativos al empleo presentadas en virtud del artículo 19 en 2019 (Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159); Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177); Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168); Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169); Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184); Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), y Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)), señalando las novedades pertinentes que hubieran podido producirse en relación con el estado de la legislación y la práctica nacionales con respecto a las disposiciones de los instrumentos objeto de examen desde la presentación de las memorias³.»

3. Como consecuencia, en esta adenda al Estudio General de 2020, la Comisión examina la información adicional proporcionada por los Gobiernos⁴ y los interlocutores sociales sobre la situación en los Estados Miembros, así como la información disponible públicamente, tomando nota de las numerosas medidas inmediatas y a más largo plazo que han adoptado los mandantes tripartitos en respuesta a la pandemia y para fomentar una recuperación sostenible. Así pues, la adenda aborda los avances legislativos y en materia de política pertinentes en relación con la aplicación de cada uno de los ocho instrumentos examinados en el Estudio General. En este contexto, la Comisión toma nota de que la actual pandemia podría brindar a los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad en general la oportunidad de reflexionar sobre las repercusiones que situaciones tales como pandemias, epidemias y otros desastres naturales pueden tener en la evolución del derecho. Estas crisis no deberían dar lugar a una carrera cuesta abajo ni dejar de lado las normas internacionales del trabajo. Al mismo tiempo, la Comisión desea poner de relieve la vital importancia del diálogo social

² Los ocho instrumentos examinados son: el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159); el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177); la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168); la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169); la Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184); la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

³ [OIT, Actas de las reuniones de la Mesa del Consejo de Administración y del Grupo tripartito de selección celebradas para preparar las decisiones adoptadas por correspondencia por el Consejo de Administración entre marzo y octubre de 2020 \(Rev. 5\), párrafo 353 \(a\).](#)

⁴ Véase el anexo I del presente documento.

en todos los aspectos de la elaboración, puesta en práctica, seguimiento y examen de las respuestas de política, a fin de asegurar que se asienten en las normas internacionales del trabajo y que se adapten específicamente a las circunstancias nacionales.

4. En vista de la evolución rápida y continua de la crisis en el momento de la redacción de este informe, la información presentada en la adenda no pretende ser exhaustiva. La Comisión reenvía a este respecto a su Observación General sobre el Convenio núm. 122⁵. Además, los datos estadísticos proporcionados serán sustituidos indudablemente a medida que evolucione la situación.

5. La Comisión considera que los principios de los instrumentos examinados en el Estudio General de 2020, y sus conclusiones y recomendaciones sobre la aplicación efectiva de estos principios, son más pertinentes que nunca en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias. Confía en que la adenda muestre que estos instrumentos ofrecen una orientación valiosa para ayudar a los países a elaborar una nueva generación de respuestas de política inclusivas, basadas en datos concluyentes y en el consenso, que les ayuden a «reconstruir mejor» después de la crisis, formulando políticas económicas, sociales y medioambientales que apoyen la consecución del Programa de Trabajo Decente de la OIT y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030. En este contexto, el enfoque inclusivo centrado en las personas que la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo⁶ insta a adoptar es más necesario que nunca para proteger los derechos de los trabajadores y rescatar las empresas y las economías devastadas por las grandes conmociones socioeconómicas y en materia de salud causadas por la pandemia. El futuro del trabajo es ahora. Al aplicar efectivamente los instrumentos que están examinándose, los mandantes tripartitos de la OIT pueden velar por que nadie quede atrás en el camino hacia un futuro más prometedor.

⁵ Observación general sobre el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), adoptada por la Comisión de Expertos en su 91ª sesión en nov. -dic. 2020, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_767494.pdf

⁶ OIT, [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#), 108.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.

Parte I

La vital importancia de políticas nacionales de empleo inclusivas al afrontar la crisis provocada por la pandemia de COVID-19: asegurar una recuperación intensiva en empleo y un cambio estructural sostenible

► 1. Antecedentes

6. La crisis causada por la COVID-19 ha tenido un enorme impacto tanto en la cantidad como en la calidad de los empleos, así como en los medios de vida de las personas, lo que se ha traducido en millones de empleos perdidos y en cierres de empresas. Las medidas adoptadas en todos los países del mundo para salvaguardar la salud pública y evitar la propagación de la pandemia han conducido a conmociones económicas y sociales sin precedentes, ya que en la mayoría de los países se han adoptado al menos algunas medidas de contención de emergencia, al imponerse confinamientos, cuarentenas, el distanciamiento físico y otras medidas de aislamiento.

Observatorio de la OIT: COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición Estimaciones y análisis actualizados (extracto del 23 de septiembre de 2020)

Los cierres de los lugares de trabajo siguen perturbando los mercados laborales en todo el mundo, lo que provoca pérdidas de horas de trabajo superiores a las estimadas anteriormente. Las pérdidas totales de horas de trabajo estimadas en el segundo trimestre de 2020 (en relación con el cuarto trimestre de 2019) son ahora del 17,3 por ciento, es decir, equivalentes a 495 millones de empleos a tiempo completo. Los países de ingresos medianos bajos son los más afectados, ya que han experimentado una disminución estimada de las horas de trabajo del 23,3 por ciento (240 millones de empleos a tiempo completo) en el segundo trimestre del año. Se prevé que las pérdidas de horas de trabajo sigan siendo elevadas en el tercer trimestre de 2020, con un 12,1 por ciento o 345 millones de empleos a tiempo completo. Además, las proyecciones revisadas para el cuarto trimestre sugieren un panorama más sombrío de lo que se había estimado anteriormente. En el escenario de base, se espera que las pérdidas de horas de trabajo en el último trimestre de 2020 asciendan a un 8,6 por ciento, o 245 millones de empleos a tiempo completo. Los datos más recientes confirman que las pérdidas de horas de trabajo se reflejan en niveles más altos de desempleo e inactividad, y que la inactividad aumenta en mayor medida que el desempleo. El aumento de la inactividad es una característica notable de la actual crisis laboral que exige una fuerte atención política. La disminución de las cifras de empleo ha sido en general mayor para las mujeres que para los hombres. Estas elevadas pérdidas de horas de trabajo se han traducido en pérdidas sustanciales de ingresos laborales. Las estimaciones de las pérdidas de ingresos laborales (antes de tener en cuenta las medidas de apoyo a los ingresos) sugieren una disminución mundial del 10,7 por ciento durante los tres primeros trimestres de 2020 (en comparación con el periodo correspondiente de 2019), que asciende a 3,5 billones de dólares de los Estados Unidos, es decir, el 5,5 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial para los tres primeros trimestres de 2019. Las pérdidas de ingresos laborales son mayores en los países de ingresos medios, alcanzando el 15,1 por ciento en los países de ingresos medio-bajos y el 11,4 por ciento en los países de ingresos medio-altos⁷.

7. A medida que se ha desarrollado la pandemia, las medidas urgentes adoptadas para evitar su propagación han ralentizado o frenado la explotación de las empresas en muchos países y en muchos sectores de la economía. Las cadenas mundiales de suministro se han visto interrumpidas, lo cual ha repercutido en las comunidades locales que dependen enormemente de la demanda de sus productos y mano de obra. Muchas empresas, en particular las

⁷ ILO Monitor: [COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición Estimaciones y análisis actualizados](#) (extracto del 23 de septiembre de 2020)

de los sectores más afectados, como el sector turístico y el de la hotelería y la restauración⁸, se han visto obligadas a cerrar permanentemente debido a los efectos económicos de la pandemia. Si bien la crisis ha tenido un impacto en las empresas de todos los tamaños, las más afectadas han sido las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes). Como consecuencia de estas conmociones económicas, millones de trabajadores han perdido sus ingresos y medios de sustento, y muchos de ellos carecen de apoyo a los ingresos y de la protección social necesaria para evitar que ellos y sus familias caigan en la pobreza.⁹ La Comisión observa también que la pandemia ha afectado a los trabajadores de diferentes maneras, siendo aquellos que pertenecen a los grupos más vulnerables los que se han visto más gravemente afectados. Los empleos de las mujeres corren un riesgo relativamente mayor que los de los hombres, debido al impacto del confinamiento en el sector servicios, en el que las mujeres están sobrerrepresentadas, y a la mayor informalidad en dicho sector, así como a las demandas de cuidados a las que se enfrentan las mujeres, las cuales pueden mermar su capacidad para conservar el empleo¹⁰. Los jóvenes también se enfrentan a perturbaciones en la educación, la formación y el aprendizaje en el medio laboral, y a mayores dificultades como solicitantes de empleo y nuevos participantes en el mercado laboral¹¹. En general, los grupos más afectados y aquellos vulnerables a la exclusión, incluidos los trabajadores migrantes y los que tienen un empleo en la economía informal, han visto aumentar sus déficits de trabajo decente¹². La crisis no solo ha revelado una debilidad en la preparación y resiliencia de los sistemas de salud nacionales, sino también las profundas desigualdades que existen en las sociedades y economías en todos los países y regiones.

La *Confederación Sindical Internacional (CSI)* indica que el impacto de la pandemia de COVID-19 ha supuesto un desafío para la economía de los países en todo el mundo. En la encuesta reciente de la CSI sobre la COVID-19, de los 100 países encuestados 87 indicaron que las empresas de sus países estaban despidiendo a trabajadores. Ha habido una reducción considerable de las horas de trabajo que ha afectado enormemente el crecimiento. La CSI opina que la flexibilización del mercado de trabajo y las medidas de austeridad no fomentarán el empleo o no conducirán a una recuperación más rápida, y que este enfoque debe dar paso a la promoción del empleo decente, estable y duradero, y a la inversión en la creación del mismo.¹³

8. La necesidad apremiante de respuestas de política eficaces a la crisis, a todos los niveles, brinda una oportunidad para que las economías y sociedades nacionales, y la comunidad internacional, velen por una mayor inclusividad y resiliencia a través de la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido y del trabajo decente para todos los hombres y mujeres en el mundo del trabajo.

⁸ La Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) señala, por ejemplo, que al sector de la construcción, así como al de hostelería y restauración, le corresponde casi un 50 por ciento de las pérdidas de empleo durante los primeros meses de la pandemia. Asimismo, la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA) de Argentina destaca que, debido al confinamiento, el Gobierno tuvo que sustituir el mercado mediante medidas destinadas a subvencionar la oferta y la demanda de trabajo, a fin de hacer frente a la ausencia de ingresos. El 2 por ciento del PIB estaba destinado a hacer frente a esta situación. Una de las medidas adoptadas por el Gobierno fue la prohibición de despedir a los trabajadores. Además, el Gobierno está adoptando medidas de recuperación mediante obras públicas para el desarrollo de la infraestructura pública.

⁹ Ver a este respecto, CNUCED, «[Informe sobre los países menos adelantados](#)», diciembre de 2020

¹⁰ OIT, «[A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer. Policy Brief](#)», julio de 2020.

¹¹ OIT, [Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19. Reseña de políticas](#), mayo de 2020.

¹² OIT, «[Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19](#)», Nota, mayo de 2020.

¹³ [ITUC Global COVID-19 Survey: 25 May – 28 May 2020 Key Findings](#)

9. Los gobiernos se han visto obligados a combinar los imperativos de la crisis sanitaria con el apoyo urgente a la economía, los empleadores y los trabajadores. Muchos gobiernos han adoptado políticas tanto a corto como a medio plazo encaminadas a estabilizar sus economías cuanto antes a fin de mitigar el impacto de la crisis y, en la medida posible, de evitar futuros shocks.

10. Las respuestas de política inclusivas, basadas en el consenso y orientadas por datos concretos que se han elaborado y puesto en práctica durante la crisis y después de la misma brindan una oportunidad para «reconstruir mejor», y para formular o actualizar las políticas de empleo existentes que promuevan la creación de empleos sostenibles y de calidad, así como la creación de una vía para alcanzar medios de vida sostenibles para los trabajadores por cuenta propia.

Business New Zealand señala que todavía no se sabe en qué medida el brote de la COVID-19 seguirá socavando los avances logrados hasta la fecha en lo que respecta a la reducción de la pobreza. Sin embargo, sí es probable que los cambios en el mundo del trabajo se produzcan con más rapidez que la adaptación de las políticas a los mismos; a este respecto, la actual crisis de la COVID-19 constituye un buen ejemplo. Incluso es probable que las estadísticas hayan caducado para cuando estén disponibles a los fines de la elaboración de políticas.

► 2. Estrategias y respuestas de política eficaces durante la pandemia y después de la misma

11. A medida que ha evolucionado la pandemia y que su impacto en las economías, las empresas y los trabajadores ha seguido aumentando, la prestación de apoyo a los empleadores y la prevención del desempleo y del subempleo han sido la principal preocupación. El impacto de la pandemia probablemente sea desigual, aumentando considerablemente las vulnerabilidades y desigualdades existentes. Por lo tanto, cualquier recuperación intensiva en empleo debe sentar las bases para un crecimiento inclusivo y sostenible. Durante la fase de recuperación, tendrá que prestarse más atención al fortalecimiento de las políticas de empleo en apoyo de las empresas y los trabajadores, y a la mejor reconstrucción de las instituciones del mercado de trabajo. Las medidas relativas a la política de empleo deben ser escalonadas y coordinarse con las políticas macroeconómicas, las estrategias sectoriales y el apoyo a las empresas, la protección social, el sostén de los ingresos y el desarrollo de capacidades.¹⁴ Las respuestas de política también deberían abarcar sistemas de protección social integrales y dotados de los recursos suficientes, incluidas políticas e infraestructura de cuidado, que puedan responder con rapidez y eficacia a cualquier crisis futura. Es importante que la elaboración o adaptación de las políticas y programas nacionales de empleo se lleve a cabo en consulta con los interlocutores sociales, y en colaboración con los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar¹⁵.

¹⁴ OIT, [National Employment Policies for an Inclusive, Job-Rich Recovery from the COVID-19 Crisis](#), septiembre de 2020.

¹⁵ Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), art. 3.

12. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), ofrecen un marco sólido e integral para que los Estados Miembros de la OIT promuevan el pleno empleo, productivo y libremente elegido, y se recuperen de la crisis, ya que facilitan una orientación sustantiva de cara a la formulación de políticas de empleo.

13. Para ser eficaces y sostenibles, las respuestas de política adoptadas no solo deben incluir medidas de alivio urgentes e inmediatas, sino también medidas intermedias y a largo plazo para ayudar a las economías y a las sociedades a salir de la crisis más fuertes y resilientes que antes. La Comisión toma nota a este respecto de que la OIT ha elaborado un marco integral de políticas para hacer frente al impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19¹⁶. Dicho marco se basa en cuatro pilares: estimular la economía y el empleo, apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos, proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo y buscar soluciones mediante el diálogo social. Este marco se asienta en cuatro pilares. En primer lugar, el apoyo a las empresas debe equilibrarse con el apoyo a los trabajadores y a sus familias. En segundo lugar, las normas internacionales del trabajo, el Programa de Trabajo Decente y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible proporcionan una base sólida para las respuestas de política encaminadas a «reconstruir mejor». En tercer lugar, el diálogo social debe seguir siendo un aspecto central de la formulación y aplicación de políticas a fin de asegurar que las respuestas se basen en el marco normativo y para garantizar la responsabilización y la colaboración. En cuarto lugar, el marco pone de relieve que la consecución de una recuperación justa y sostenible requiere solidaridad mundial. A este respecto, la Comisión considera que es fundamental que las políticas de empleo tengan también en cuenta la necesidad de prever la protección de los medios de vida, contribuyendo así a garantizar la supervivencia de los trabajadores por cuenta propia con empleos de subsistencia cuya situación, ya de por sí precaria, se ha visto empeorada a causa de la pandemia.

14. Antes de formular o adaptar las políticas nacionales de empleo encaminadas a promover una recuperación que fomente el pleno empleo, productivo y libremente elegido, debería realizarse una evaluación rápida que abarque sectores clave de la economía y determinadas categorías de trabajadores, con objeto de determinar el impacto de la pandemia en las empresas y grupos de la población particularmente afectados, así como en el mercado de trabajo, las condiciones de trabajo y la reorganización del trabajo.

15. La Comisión examina a continuación una selección de medidas de política adoptadas durante la pandemia desde la perspectiva de los cuatro pilares del marco de políticas de la OIT. La Comisión toma nota de que estos pilares se complementan y abarcan medidas transversales orientadas a reducir los enormes retos a los que se enfrentan los países a nivel nacional.

¹⁶ OIT, «[Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19](#)», Nota, mayo de 2020

► 3. Un marco global e integrado

16. La Comisión toma nota de que el marco propuesto por la OIT proporciona orientación para ayudar a los mandantes a adoptar y poner en práctica un enfoque global e integrado que se adapte a las circunstancias nacionales, y cuyo pilar central sea la contención¹⁷.

17. La Comisión toma nota de que muchos gobiernos han aplicado políticas a corto y medio plazo encaminadas a estabilizar sus economías y a mitigar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia. Sin embargo, en tiempos de crisis, cuando los retos son sistémicos, y cuando la respuesta de cada empresa repercute en las demás empresas, los gobiernos, junto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, se enfrentan a la necesidad no solo de aplicar medidas para sostener las empresas durante la crisis, sino también de ayudarles a recuperarse de los efectos de la pandemia a través de medidas a largo plazo¹⁸.

La *Organización Internacional de Empleadores (OIE)* destaca que los esfuerzos de reglamentación son profusos y continuos en todos los países para mitigar en la medida de lo posible los efectos en términos de pérdida de puestos de trabajo y reducción de ingresos. Esos esfuerzos incluyen medidas para permitir y ampliar la práctica del teletrabajo; permitir la reducción de las horas de trabajo para evitar los despidos y mantener así el vínculo entre los trabajadores y las empresas; y mantener el capital de organización de las empresas y establecer las bases para el regreso al trabajo en la etapa de recuperación de las empresas que han podido aplicar este plan. El reto es cómo acelerar la recuperación acortando, suavizando y facilitando este camino hacia la recuperación. Se necesitan medidas urgentes para limitar los daños a las empresas y a los medios de vida, reconstruir la economía y reactivar el crecimiento económico a través de un rumbo sólido, resiliente y sostenible.

España. En su informe, el Gobierno hace referencia a las medidas jurídicas adoptadas para responder a los efectos de la pandemia. El Gobierno indica que el principal objetivo de dichas medidas fue adaptarse a las siguientes importantes tareas: evitar la interrupción de la actividad productiva que afectaría esencialmente a las empresas y a la protección del empleo y los trabajadores.

a) Estimular la economía y el empleo

18. La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto devastador tanto en la demanda como en la oferta del mercado de trabajo, así como consecuencias de gran calado para el objetivo de lograr el pleno empleo y el trabajo decente¹⁹. En este contexto, la Comisión toma nota de las numerosas medidas adoptadas a nivel nacional para estimular la economía, en particular a través de la utilización de herramientas fiscales y monetarias y del alivio de la deuda, así como de la inversión pública en diversos sectores, y en particular en los sistemas de salud²⁰.

¹⁷ Naciones Unidas, «[Response to Coronavirus: Globally Coordinated Effort](#)», comunicado de prensa, 23 de marzo de 2020.

¹⁸ OIT, «[Reestructurar con miras a la recuperación y la resiliencia en respuesta a la crisis del COVID-19](#)».

¹⁹ OIT, «Marco de políticas», 6.

²⁰ OIT, «[COVID-19: Estimular la economía y el empleo](#)», comunicado de prensa, 17 de abril de 2020.

Grecia. El programa SYN-ERGASIA (en griego: co-asociación) fue establecido mediante la Ley 4690/2020 como un programa extraordinario y temporal para el empleo financiado por la Iniciativa de la Comunidad Europea «SURE». Se basa en la asociación entre el Estado y todas las fuerzas de producción, con el objetivo de mitigar la pérdida de puestos de trabajo durante la pandemia de COVID-19 e impulsar el empleo apoyando a las empresas afectadas mediante la reducción de costos laborales y permitiendo flexibilidad en la gestión del personal. Asimismo, el programa protege el empleo al excluir todos aquellos despidos de empleados efectuados dentro de este marco y protege los salarios. El programa se dirige a empresas que se ven gravemente afectadas por la pandemia. El Gobierno cubre el 60 por ciento del salario del trabajador que éste hubiera perdido de otro modo debido a la reducción de las horas de trabajo. El empleador tiene la obligación de cubrir todas las cotizaciones al seguro del trabajador, calculadas sobre la base del salario nominal inicial. Mientras el trabajador se encuentre en «situación de jornada reducida», el empleador tiene prohibido rescindir el contrato de trabajo y reducir el salario nominal del trabajador.

La OIE destaca que las empresas no reiniciarán sus operaciones de forma espontánea y que las economías no podrán volver a los niveles anteriores de prosperidad sin un apoyo persistente y adecuado, así como a través de la creación de un entorno empresarial propicio con un entorno predecible e incentivador para la inversión, la innovación y la creación de empleo.

i) Políticas fiscales activas: ayuda financiera/desgravación fiscal para las empresas

19. En muchos países se han adoptado medidas fiscales y tributarias a corto plazo con miras a sostener la economía. Dichas medidas han adoptado diversas formas, en particular el aplazamiento del pago de impuestos y la desgravación fiscal. El alcance y la duración de las medidas de alivio varían entre los diferentes países. Se han introducido aplazamientos en lo que respecta al pago del impuesto de sociedades y sobre la renta, aunque el periodo para el que se ofrece el aplazamiento del pago de impuesto de sociedades y sobre la renta a menudo difiere de un país a otro²¹. En algunos países, el aplazamiento o la reducción de impuestos han estado orientados específicamente a los sectores gravemente afectados.

Bahrein. Se han introducido facilidades para el pago del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en reconocimiento de la conmoción económica causada por la pandemia. La Oficina Nacional de Ingresos ha anunciado una postergación de las devoluciones del IVA previstas en junio, y que estas se realizarán entre el 31 de julio y el 5 de agosto de 2020, a fin de ayudar a las empresas durante los días festivos del Eid²².

Colombia. Tras la adopción del Decreto núm. 789 de 2020, los sectores hotelero y turístico están exentos del impuesto sobre el valor añadido hasta el 31 de diciembre de 2020²³.

²¹ Por ejemplo, el periodo puede oscilar entre tres meses en el *Brasil* y en *Croacia* y dieciocho meses en *Estonia*.

²² Richard Asquith, «[Bahrain COVID-19 VAT measures](#)», Avalara VATlive, 7 de julio de 2020.

²³ *Colombia*, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, «[Hasta el 31 diciembre de 2020, exclusión del IVA a los servicios turísticos y hoteleros](#)», comunicado de prensa, 4 de junio de 2020. De manera análoga, en *Grecia* y *Suecia*, entre otros países, se ha introducido el aplazamiento del pago del IVA en las zonas afectadas por la pandemia. En *Turquía*, el impuesto sobre el alojamiento se ha cancelado hasta noviembre de 2020. La *República de Corea* ha designado ocho sectores (viajes, turismo, alojamiento, espectáculos, servicios de tierra para aeronaves, pago de derechos de aduana, exposiciones y convenciones internacionales, y sectores de autobuses en los aeropuertos) como «Sectores especiales de apoyo al empleo».

20. En algunos países, las desgravaciones fiscales han adoptado la forma de reducción de los tipos impositivos o de exención total del pago de impuestos.

Reino Unido. Se han eliminado por completo los impuestos para las pequeñas empresas durante todo el año 2020²⁴.

ii) Política monetaria acomodaticia

21. En algunos países, se ha prestado particular atención a las políticas más generales con el potencial de mitigar el impacto de la pandemia en la economía, apoyando a las empresas. Por ejemplo, en muchos países los bancos centrales han intervenido para respaldar los préstamos facilitando las condiciones financieras, permitiendo así que los bancos comerciales concedan más préstamos a las pequeñas y medianas empresas (pymes)²⁵.

Malasia. El Banco Central anunció que ha solicitado una moratoria de seis meses de todos los préstamos bancarios afectados por la pandemia, salvo la deuda de las tarjetas de crédito²⁶.

iii) Apoyo financiero a determinados sectores

22. Además de las exenciones fiscales mencionadas anteriormente, y con el fin de mitigar el impacto económico de la pandemia de la COVID-19 en determinados sectores, en particular la salud, el turismo, los viajes y el transporte, se han introducido medidas específicas en muchos países, como medidas de estímulo o nuevos instrumentos de préstamo, con miras a apoyar a las industrias gravemente afectadas que emplean a muchos trabajadores e influyen considerablemente en la economía nacional.

Colombia. Se ha abierto una nueva línea de crédito específicamente para los sectores turístico y de la aviación²⁷.

Finlandia. En su informe, el Gobierno señala que se han destinado 912 millones de euros para la financiación de 18 770 proyectos. La mayoría de las medidas iban destinadas a apoyar el comercio, la construcción, el *software* y el juego, el turismo y la restauración, y las industrias creativas.

Grecia. El Gobierno indica en su memoria que los trabajadores, cuyos contratos de trabajo en negocios estacionales en el sector turístico están suspendidos, tienen derecho a una compensación especial de 534 euros al mes durante el periodo del 1.º de junio al 30 de septiembre de 2020. Aquellos trabajadores que no son contratados nuevamente por sus empleadores anteriores y siguen desempleados, reciben una compensación de emergencia equivalente al monto de la última prestación mensual por desempleo recibida. El número de días de empleo para recibir el beneficio se ha reducido de 100 a 50 días²⁸.

²⁴ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, «[Business rates relief](#)».

²⁵ Por ejemplo, en los *Estados Unidos de América*, el tipo de interés de los fondos federales se redujo 50 puntos base en el mes de marzo, a 0-0,25 por ciento. La Reserva Federal también ha introducido facilidades para apoyar el flujo de crédito, en algunos casos respaldado por la utilización de los fondos asignados en virtud de la Ley CARES.

²⁶ [Portal del Banco Central de Malasia sobre la COVID-19](#).

²⁷ Sitio web del Gobierno de *Colombia*, «[Medidas implementadas COVID-19](#)», abril de 2020.

²⁸ También se ha establecido un apoyo financiero para artistas, creadores, profesionales de la cultura y el arte, así como guías turísticos.

Países Bajos. El Gobierno ha puesto a disposición 4 000 euros para los empresarios en los sectores particularmente afectados, como la restauración y el comercio minorista²⁹.

Suecia. En su informe, el Gobierno señala que los sectores de la cultura y el deporte han recibido financiación adicional.

Tonga. El 2 de abril de 2020, a raíz de una evaluación inicial del impacto general de la pandemia en la economía, se anunciaron medidas de estímulo económico y social para 2020 por valor de 60 millones de TOP (el 5,3 por ciento del PIB) a fin de prestar asistencia a corto plazo a todos los sectores afectados. Más de un tercio de los fondos se destinarán al sector de la salud, y el resto servirá para apoyar a otros sectores, concretamente el turismo, el transporte, la agricultura, la educación y la seguridad³⁰.

23. La pandemia de COVID-19 ha provocado grandes tensiones en el sector de la salud en particular. En respuesta, muchos gobiernos han adoptado medidas urgentes para destinar recursos fiscales o financieros adicionales a sus sistemas de salud, por ejemplo, a fin de aumentar la disponibilidad de trabajadores de salud cualificados y de velar por su seguridad y salud en el trabajo, incluido el acceso a equipo de protección personal (EPP).

Italia. El Decreto Legislativo núm. 18, de 17 de marzo de 2020, aprobó el programa CuraItalia a fin de luchar contra los efectos negativos de la pandemia del coronavirus en la economía. Las medidas adoptadas ascienden a aproximadamente el 5 por ciento del PIB, incluidos 3 500 millones de euros para fortalecer el sistema de salud, por ejemplo, mediante la contratación inmediata de unos 20 000 profesionales de la atención de salud³¹.

Suecia. En su informe, el Gobierno indica que tiene previsto aumentar la financiación para el cuidado de las personas mayores, en particular, para dar formación a 10 000 asistentes.

iv) Retos posteriores a la pandemia para la formulación, la aplicación y el examen de las políticas nacionales de empleo

24. La Comisión considera que, tras la pandemia de COVID-19, se necesitará una política de empleo cuidadosamente meditada en el marco de las políticas económicas integrales más amplias orientadas a la recuperación a medio y largo plazo de los empleos y los ingresos. En este contexto, las políticas de empleo nacionales posteriores a la pandemia deberían apoyarse en respuestas secuenciadas, que abarquen desde medidas de alivio inmediatas hasta medidas intermedias y a largo plazo para promover una recuperación intensiva en empleo. Estas medidas deberán adaptarse a fin de atender el impacto desproporcionado de la pandemia en las mujeres, así como para abordar las diversas necesidades de los distintos sectores, las comunidades locales y las categorías particulares de trabajadores, muchos de

²⁹ <https://business.gov.nl/subsidy/reimbursement-sectors-affected-corona-measures-togs/>.

³⁰ FMI, «Policy responses to COVID-19».

³¹ Italia, Decreto Legislativo núm. 18, 17 de marzo de 2020. Para más información sobre las medidas adicionales adoptadas por el Gobierno italiano, véase el [sitio web del Presidente del Consejo de Ministros](#).

los cuales se han visto afectados de muy diferentes maneras. La Comisión reconoce además el papel de las políticas activas del mercado de trabajo y de los servicios de empleo para tender puentes entre las medidas de recuperación a corto y largo plazo y la necesidad de una conexión más fuerte entre las medidas de política para garantizar la continuidad de las empresas, el apoyo activo al mercado de trabajo y los sistemas de protección social para promover la reintegración de los trabajadores en el mercado laboral y evitar que más personas caigan en la pobreza y el desempleo.

Grecia. En su memoria, el Gobierno indica que se ha adoptado una red coherente de medidas que se complementan entre sí, tales como el nuevo programa para 100 000 empleos subvencionados establecido por la Decisión Ministerial Conjunta de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Hacienda. Se trata de un programa de duración indefinida cuyo objetivo es apoyar el mercado laboral mediante la creación de nuevos puestos de trabajo y ofrecer importantes beneficios a empresas y trabajadores. Todos los costes no salariales a los que tienen que hacer frente empresas y trabajadores serán subvencionados durante seis meses, ofreciendo de esta forma un incentivo para la retención de puestos de trabajo existentes y la creación de nuevos.

25. Las políticas de empleo nacionales posteriores a la pandemia deberían centrarse en la creación de empleo, apoyar el establecimiento de un entorno empresarial propicio y estimular el crecimiento de la productividad. Para desarrollar una mayor resiliencia, dichas políticas deberían alentar la transformación estructural y fortalecer las instituciones, haciendo uso óptimo al mismo tiempo de la innovación tecnológica y de nuevas modalidades de trabajo. Es esencial que se preste apoyo continuo a las empresas (en particular las mipyme), que se expandan las intervenciones en el mercado de trabajo para lograr la reintegración en el mismo de las personas, y que se mantengan las medidas de protección social y el gasto social.

Irlanda. En su informe, el Gobierno hace referencia a la iniciativa *Future Jobs Ireland*, puesta en marcha en marzo de 2019³², cuyo fin es asegurar que la economía irlandesa sea lo suficientemente resiliente como para soportar los choques que acontezcan en el futuro y lo suficientemente ágil como para poder aprovechar las oportunidades cuando se presenten y facilitar la transición de las empresas y los trabajadores en concordancia con la evolución de la tecnología y el cambio climático. Dicha iniciativa se centra en cinco pilares: *a)* aprovechar la innovación y los cambios tecnológicos; *b)* mejorar la productividad de las pymes; *c)* perfeccionar las competencias y desarrollar y atraer el talento; *d)* aumentar la participación en el mercado de trabajo mediante la elaboración y aplicación de diversas medidas encaminadas a reducir los obstáculos para entrar en el mercado de trabajo, en particular, con respecto a los grupos de baja participación; *e)* facilitar la transición hacia una economía baja en carbono. El Gobierno indica que está previsto actualizar la iniciativa *Future Jobs Ireland* en función de las necesidades señaladas, la repercusión de la pandemia de la COVID-19 y las nuevas prioridades que se planteen.

Business New Zealand destaca que es necesario asegurar que las medidas encaminadas a atenuar los efectos negativos de la innovación no deberían ir en detrimento de las innovaciones en sí mismas.

³² <https://dbei.gov.ie/en/Publications/Publication-files/Future-Jobs-Ireland-2019.pdf>. Ya señalado en el anterior Estudio General.

b) Apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos

26. Si bien la pandemia ha afectado a los países de diferentes maneras y las respuestas de contención han variado notablemente entre unos y otros, los países que dependen en gran medida de sectores o industrias específicos han experimentado, por lo general, un impacto económico más acusado debido a la contracción de la demanda, las perturbaciones de las cadenas mundiales de suministro, las reducciones en los flujos de capital y las restricciones en la circulación entre fronteras y dentro de los países, provocando, en muchos casos, déficits de mano de obra. Tanto al inicio de la crisis como a lo largo de la pandemia, las políticas nacionales han dado prioridad a canalizar la compensación de ingresos para los trabajadores y reducir el riesgo de más pérdidas de empleo a través de:

- ▶ programas de preservación del empleo;
- ▶ apoyo a la contratación para industrias y sectores que aún están en funcionamiento, y
- ▶ servicios orientados a la empleabilidad con miras a mantener la vinculación con el mercado laboral y garantizar que los trabajadores puedan ser transferidos rápidamente de un trabajo a otro³³.

Brasil. En su memoria el Gobierno se refiere a la modernización del Sistema Nacional de Empleo y al papel clave que juega el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en la provisión de formación profesional para preparar a los trabajadores para el futuro del trabajo.

Guatemala. En su informe, el Gobierno señala que la Dirección del Trabajo ha llevado a cabo una encuesta entre empresas sobre la repercusión de la COVID-19 en el empleo. Gracias a la encuesta, el Gobierno podrá adoptar las medidas y los planes de acción adecuados para paliar los efectos de la pandemia. La finalidad de la encuesta es: evaluar la repercusión del estado de emergencia en los índices de empleo y de desempleo; identificar los sectores productivos y grupos operacionales cuya actividad o demanda de servicios ha aumentado como consecuencia de la crisis; estimar el índice de demanda laboral con respecto al segundo semestre de 2020; analizar la capacidad de las empresas para reactivar la actividad laboral; identificar qué sectores están disponibles para trabajar con la red de servicios de empleo³⁴.

³³ OIT, *Covid-19: Public Employment Services and Labour Market Policy Responses*, agosto de 2020, p. 12.

³⁴ Análogamente, en su informe, el Gobierno de *Austria* señala que, junto con los servicios públicos de empleo, el Ministerio Federal del Trabajo, la Familia y la Juventud está elaborando una estrategia, en colaboración con las principales instituciones de investigación, que constituye la base de la planificación de las futuras políticas sobre el mercado laboral, basándose en previsiones bien fundamentadas. Además, ese equipo asesorará regularmente al Departamento de Trabajo en la evaluación de las consecuencias de la crisis de la COVID-19.

Portugal. El Gobierno ha adoptado una serie de medidas extraordinarias para proteger a los trabajadores y las empresas. El Programa de Estabilización Económica y Social, aprobado mediante la Resolución del Consejo de Ministros num. 41/2020 del 6 de junio, establece un paquete de medidas bajo el nombre de ATIVAR.PT — Programa Reforzado de Apoyos al Empleo y la Formación Profesional. El Gobierno destaca la adopción de dos nuevas ordenanzas en virtud de ATIVAR.PT destinadas a fomentar el empleo incluyente y sostenible, en particular, en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad. La primera, Ordenanza núm. 207/2020, de 27 de agosto, regula la medida sobre incentivos de ATIVAR.PT, por la que se proporciona apoyo financiero a los empleadores cuando firman un contrato de empleo con una persona desempleada que esté inscrita en el Instituto de Empleo y Formación Profesional. La segunda, Ordenanza núm. 206/2020, de 27 de agosto, regula la medida sobre pasantías de ATIVAR.PT, por la que se proporciona ayuda a la inserción de los jóvenes en el mercado laboral o la reinserción profesional de las personas desempleadas, en particular, las que están en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad.

i) Comprensión y tratamiento de los efectos de la COVID-19 en sectores específicos

27. La pandemia ha afectado a los diversos sectores de modos distintos. Se ha exigido a algunos sectores que interrumpiesen por completo su actividad, lo que les ha supuesto una pérdida total de ingresos. Ciertos sectores, como el turismo, la hostelería y la restauración, el comercio minorista, y la manufactura, se han visto afectados más gravemente, dando lugar a pérdidas enormes de puestos de trabajo, salarios e ingresos. Además, los trabajadores en situación de riesgo, como los de la economía informal, los trabajadores eventuales y los trabajadores domésticos, así como muchas pequeñas empresas, han experimentado un grave empeoramiento de su situación³⁵.

Brasil. La industria del turismo ha sufrido grandes pérdidas con el cierre de alrededor del 80 por ciento de los servicios de hostelería y restauración y de todos los parques y atracciones turísticas³⁶.

Francia. A finales de marzo de 2020, las medidas de confinamiento habían provocado el cierre de 75 000 restaurantes, 3 000 clubes y 40 000 cafés, dejando a 1 millón de trabajadores en situación de desempleo técnico o temporal³⁷.

³⁵ OIT, «[El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis](#)», *Observatorio de la OIT*, 29 de abril 2020, 6. «Conjuntamente, los empleadores y los trabajadores por cuenta propia, alrededor de 436 millones de empresas de los sectores más afectados en todo el mundo enfrentan un alto riesgo de experimentar graves perturbaciones».

³⁶ Instituto del Foro Mundial del Turismo, «[The world of work in tourism to unemployment: Facts and figures of jobless in tourism](#)», 11 de junio de 2020.

³⁷ Instituto del Foro Mundial del Turismo, «The world of work in tourism to unemployment». El Gobierno de *Israel* indica que la tasa de desempleo pasó de un 3,9 por ciento en febrero de 2020 a un 28 por ciento a finales de abril. El Gobierno de *Eslovenia* señala que se han introducido dos medidas principales de intervención: despido técnico temporal (medida que afectó a 390 000 trabajadores), aplicada desde mediados de marzo, y modalidades de trabajo con jornadas reducidas, aplicada en junio de 2020 (medida que afectó a 39 000 trabajadores).

Reino Unido. En las regiones que dependen del turismo, se comunica que el 80 por ciento de los trabajadores de las industrias de la hostelería y la restauración están en situación de licencia sin sueldo y que en torno a una tercera parte de los empleos podrían desaparecer a más largo plazo³⁸.

28. Otros sectores, como el comercio al por mayor y al por menor, han tenido que cerrar en algunos países, mientras que en otros se han enfrentado a una fuerte disminución de la demanda, aunque han seguido operando. En estos casos, los trabajadores se han enfrentado a cambios radicales en sus condiciones de trabajo (distanciamiento social, diferentes horarios de trabajo, medidas de limpieza y desinfección, etc.).

29. Algunos sectores, y en particular algunas empresas, han logrado seguir funcionando mediante el teletrabajo, que ha permitido a las empresas y los trabajadores seguir suministrando bienes y servicios, adaptándose al mismo tiempo a las nuevas circunstancias y desafíos³⁹. En otros casos, el contacto directo con los clientes ha sido sustituido por el comercio electrónico, cuyo volumen ha aumentado considerablemente.

30. Otros sectores, como el de la salud y los cuidados, la gestión de residuos y la limpieza, y la alimentación se han considerado esenciales en el contexto de la pandemia y, como tales, han tenido que seguir prestando servicios para garantizar la salud y la seguridad de la población. Los trabajadores de esos sectores han tenido que hacer frente a limitaciones adicionales, como el aumento del estrés mental y físico, un mayor riesgo de infección y jornadas de trabajo más largas, a menudo sin que reciban una compensación adicional por estos mayores riesgos y demandas.

31. En el caso de los trabajadores de la salud y que prestan cuidados en particular, se han adoptado medidas específicas para garantizar su protección y proporcionarles una compensación adecuada⁴⁰.

Austria. En su memoria, el Gobierno señala que la gran mayoría de los trabajadores que dispensan cuidados que trabajan en centros atención las 24 horas en Austria proceden de otros Estados miembros de la UE. Para garantizar que las personas dependientes reciban los cuidados que necesitan, el Ministerio Federal de Asuntos Sociales, Salud, Cuidados y Protección del Consumidor ha constituido un equipo de trabajo encargado de examinar posibles medidas, por ejemplo, la entrada en Austria de trabajadores sanitarios, entre otras medidas de apoyo. La pandemia ha puesto de manifiesto que Austria depende enormemente de otros países en el ámbito de la prestación de cuidados las 24 horas. A fin de evitar ese problema en el futuro, deberían adoptarse medidas apropiadas en el contexto de la prestación de cuidados las 24 horas y la formación en ese ámbito.

³⁸ Instituto del Foro Mundial del Turismo, «The world of work in tourism to unemployment».

³⁹ Véase la parte IV.

⁴⁰ Véase por ejemplo, «ILO Policy Brief on [COVID-19 and the health sector](#) », abril de 2020.

32. Las empresas de venta de alimentos al por menor han aumentado la contratación, tanto en los almacenes como en las tiendas. La crisis ha provocado una mayor demanda, creando más empleos en el sector. Sin embargo, el sector agroalimentario se ha enfrentado a limitaciones adicionales, en particular en los países industrializados, donde suele depender en gran medida de los trabajadores migrantes estacionales. El cierre de las fronteras y las medidas de confinamiento, así como la falta de transporte, han afectado gravemente al sector. Varios de los principales países productores agrícolas de Europa, como Alemania, España, Francia, Italia y Polonia, que dependen para sus cosechas de trabajadores migrantes estacionales regulares, se han visto particularmente afectados por las restricciones impuestas a la circulación y los cierres de fronteras. En marzo de 2020, la Comisión Europea publicó orientaciones prácticas para los Estados miembros sobre la facilitación de los viajes transfronterizos de los trabajadores estacionales en sectores esenciales, como la agricultura⁴¹.

Alemania. Unos 286 000 trabajadores migrantes estacionales son empleados cada año en la producción de frutas, verduras y vino. El Gobierno ha estudiado varias opciones con objeto de permitir la movilización de un número suficiente de trabajadores para las cosechas. Entre las medidas adoptadas figuran el funcionamiento de vuelos directos para los trabajadores agrícolas y la expedición de permisos de trabajo temporales para los solicitantes de asilo⁴².

33. En algunos países, las empresas de venta de alimentos al por menor han aplicado salarios más altos o sistemas de bonificación para los trabajadores por horas.

Sudáfrica. El grupo Shoprite ha asignado más de 5,8 millones de dólares de los Estados Unidos a bonificaciones para los trabajadores de los talleres y los centros de distribución en reconocimiento de su labor durante la pandemia⁴³.

34. También hay países donde los sindicatos están intensificando las medidas para obtener una mejor protección de los trabajadores de las tiendas de productos de alimentación.

La Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS), una federación de sindicatos que representan a los trabajadores del comercio minorista, ha negociado un protocolo con la Asociación Nacional de Hipermercados que otorga un bono especial a los trabajadores de las tiendas de alimentación⁴⁴.

⁴¹ Comunicación de la Comisión europea. *Directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de la COVID-19, 16 de julio de 2020*

⁴² EURACTIV, «[German farms need nearly 300,000 seasonal workers](#)», 25 de marzo de 2020. De modo similar, en Francia, el Gobierno creó un portal internet de búsqueda de empleo en la agricultura y la ganadería debido a la ausencia de los 200 000 trabajadores extranjeros que habitualmente vienen de Túnez, Marruecos y algunos Estados del Este europeo. Este portal ha sido extendido a otros sectores que tienen necesidad de trabajadores tales como la salud, el sector agroalimentario, energía, logística, servicios de ayuda en el hogar y telecomunicaciones.

⁴³ BIZ Community, «[Shoprite Group to pay frontline workers R102m 'appreciation bonus'](#)», 25 de marzo de 2020.

⁴⁴ UNI Global Union, «[Argentina lucha contra Covid-19 con apoyo sindical](#)», 2 de abril de 2020.

Estados Unidos de América. Los trabajadores sindicalizados de tiendas de alimentación en varias cadenas de supermercados nacionales negociaron con éxito el pago de una prima por peligrosidad temporal, catorce días de licencia por enfermedad pagada para los casos de COVID-19, la autorización para que los trabajadores usen máscaras y guantes en el trabajo, así como medidas para proteger a los trabajadores de los clientes (tales como barreras en las cajas, límites en el número de clientes que pueden estar en la tienda al mismo tiempo y señalización para fomentar el distanciamiento social)⁴⁵.

35. Los gobiernos, las empresas y los sindicatos de varios países han entablado un diálogo social acordando medidas de protección para salvaguardar la seguridad y los ingresos de los trabajadores⁴⁶.

Francia. Una empresa de procesamiento de alimentos ha suscrito un acuerdo con el Sindicato Nacional de Industrias Agroalimentarias (SNI2A), la Confederación Francesa de Gestión-Confederación General de Empleados Profesionales y Directivos (CFE-CGC) y la Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT). El acuerdo abarca a los trabajadores que están pasando por un periodo de actividad insuficiente y fomenta su capacitación o su reubicación en otras actividades. Los trabajadores pueden ofrecerse como voluntarios para reforzar los establecimientos o servicios que registran un aumento de la demanda. Estas medidas sustituyen a los acuerdos de corta duración y ayudan a evitar los despidos⁴⁷.

Sudáfrica. El Ministro de Empleo y Trabajo ha prorrogado un convenio colectivo suscrito por el Consejo Nacional de Negociación Textil para garantizar seis semanas de salario completo a 80 000 trabajadores del sector de la confección⁴⁸.

36. El sector marítimo también se ha visto gravemente afectado por las medidas adoptadas para contener la pandemia. Si bien la gente de mar presta un servicio clave a la sociedad, ya que más del 90% del comercio mundial se mueve por mar, enfrenta actualmente dificultades en el mundo entero como resultado de la falta de aplicación de algunas disposiciones clave del Convenio Marítimo, 2006 enmendado (MLC, 2006) y por la consecuente falta de protección de sus derechos fundamentales garantizados por el Convenio. Como resultado de ello, la gente de mar debe hacer frente cada vez más al agotamiento físico y mental y a problemas de salud y familiares. La Comisión expresa su profunda preocupación ante los desafíos importantes que enfrenta la industria naviera en general para efectuar el cambio de tripulación y repatriar a la gente de mar como resultado de las medidas adoptadas para contener la pandemia de

⁴⁵ Nota de prensa, United Food & Comm. Workers Int'l Union & Kroger Co., [UFCW Announce Increased Pay, Benefits for Grocery Workers on Front Lines of Coronavirus Out](#) (31 de marzo de 2020) (discussing UFCW agreement covering 460,000 Kroger workers across the country). For a similar agreement with Safeway workers at San Francisco Bay Area stores, see Press Release, United Food & Comm. Workers Int'l Union 5, [Local 5 Reaches Agreement with Safeway to Add Protections for Workers during Pandemic Crisis](#).

⁴⁶ Véase la parte VII.

⁴⁷ Planet Labor: «[France: agreement on activity management and job preservation at Danone](#)», núm. 11838, 15 de abril de 2020.

⁴⁸ *Sudáfrica*, [Regulation Gazette](#), núm. 11082, vol. 658, 7 de abril de 2020.

COVID-19. Esta situación tiene un efecto negativo sustancial en los derechos de la gente de mar, incluidos el acceso a la atención médica en tierra, la repatriación, las vacaciones anuales y el permiso para bajar a tierra. Algunos marinos han sido confinados a buques durante meses después de la expiración de sus contratos y, a menudo, más allá del período máximo de servicio a bordo. Según la información recibida de la Cámara Naviera Internacional y de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, 400.000 marinos se encuentran actualmente varados a bordo y un número similar está a la espera de unirse a sus buques y ganarse la vida. A este respecto, la Comisión acoge con agrado las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴⁹ y el Consejo de Administración de la OIT⁵⁰ en diciembre de 2020 así como por el Comité sobre seguridad marítima de la Organización Marítima Internacional⁵¹ en septiembre de 2020, en las que se refleja la gravedad de la situación y se pide a los gobiernos que reconozcan a la gente de mar como trabajadores esenciales y adopten medidas urgentes para superar la crisis actual. La Comisión se remite a este respecto a su observación general de 2020 sobre esta cuestión.⁵²

ii) La necesidad de ampliar la cobertura de la protección social

37. La pandemia de COVID-19 ha servido de llamada de atención para alertar a la comunidad mundial sobre la urgencia de acelerar los avances en la construcción de sistemas de protección social, en particular pisos de protección social⁵³. Debe tenerse en cuenta que, en algunos países, la protección social es casi inexistente, mientras que en otros la misma solo brinda una protección mínima. La crisis actual está causando una reducción notable de la actividad económica y de las horas de trabajo. El impacto en los ingresos de los trabajadores ha variado según el sector y las medidas específicas de contención aplicadas, así como en función del nivel de informalidad y la cobertura de la protección social. A este respecto, la situación en el empleo de los trabajadores es de gran importancia para determinar el nivel de protección social a que tienen derecho. En su Estudio General de 2020 la Comisión señaló que la mayoría de las políticas de protección social no podían desligarse del empleo, lo que no impide que los países amplíen la gama de mecanismos de protección social e integren otros nuevos que no guarden relación con la situación laboral⁵⁴. En tiempos de crisis, una respuesta adecuada debería incluir medidas que, entre otros objetivos, garanticen el acceso a una atención de salud de calidad; mejoren la seguridad de los ingresos mediante transferencias de efectivo; adapten las condiciones, las obligaciones y los mecanismos de ejecución en relación con las prestaciones; protejan a los trabajadores de la economía informal; aseguren la protección de los ingresos y los puestos de trabajo mediante planes de protección contra el desempleo y otros mecanismos para ayudar a las empresas a conservar a los trabajadores y prestar apoyo a los ingresos de los trabajadores desempleados, y adapten los planes públicos de empleo al contexto de la pandemia⁵⁵. La Comisión recuerda que en la Recomendación sobre

⁴⁹ Véase la [Resolución A/75/17 de la Asamblea General de las Naciones Unidas](#) sobre la cooperación internacional para hacer frente a los problemas a que se enfrenta la gente de mar como consecuencia de la pandemia de COVID-19 a fin de apoyar las cadenas mundiales de suministro

⁵⁰ Véase OIT, [Resolución sobre cuestiones relativas al trabajo marítimo y la pandemia de COVID-19 \(adoptada el 8 de diciembre de 2020\) GB.340/Resolución \(Rev.2\)](#)

⁵¹ Véase la [Resolución MSC.473\(ES.2\)](#) del Comité de Seguridad Marítima de la OMI sobre Medidas recomendadas para facilitar el cambio de tripulación de los buques, el acceso a la atención médica y los viajes de la gente de mar durante la pandemia del COVID-19.

⁵² [ILO, CEACR, Observación general sobre cuestiones que suscita la aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada \(MLC, 2006\), durante la pandemia.](#)

⁵³ OIT, [Foco en la protección social. «Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante el establecimiento de una protección social universal»](#), Nota informativa, mayo de 2020.

⁵⁴ Párr. 860.

⁵⁵ OIT, «Medidas de protección social».

el empleo y el trabajo decente para la paz y la capacidad de recuperación, 2017 (núm. 205) se pide a los Estados Miembros que pongan en práctica los principios del Convenio núm. 122 en respuesta a las situaciones de crisis, así como que traten de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables.

Suecia. En su informe, el Gobierno señala que durante los 100 primeros días de seguro por desempleo, la prestación máxima pasó de 910 coronas a 1 200 coronas. Dicha medida se aplica entre el 13 de abril de 2020 y el 2 de enero de 2021.

38. En muchos países que cuentan con sistemas de protección social sólidos, los mecanismos existentes se han adaptado para hacer frente a las repercusiones sociales de la crisis. Se ha adoptado una amplia gama de medidas para reforzar los sistemas existentes, cuando proceda, o para poner en marcha nuevas iniciativas de ayuda a los más vulnerables. Estas van desde medidas de protección social de emergencia y temporales nuevas, por lo general en forma de transferencias de efectivo, hasta la ampliación de las prestaciones existentes.

Austria. En su memoria, el Gobierno señala que en junio de 2020 se introdujo un nuevo sistema de ayuda («Neustartbonus») con objeto de prestar apoyo en la ocupación de empleos y cubrir vacantes. Las personas previamente desempleadas pueden solicitar esta nueva ayuda si aceptan una relación de empleo plenamente asegurada durante al menos 20 horas a la semana, que está peor pagada que su relación de empleo antes del desempleo. La nueva ayuda se ha calculado a partir de la diferencia entre la remuneración neta recibida por el trabajo desempeñado y aproximadamente el 80 por ciento de la remuneración neta anterior al desempleo, más las contribuciones de la seguridad social. Esa diferencia no puede ser superior a 950 euros netos. La nueva ayuda se limita a los trabajos iniciados entre el 15 de junio de 2020 y el 30 de junio de 2021, y puede solicitarse por un máximo de 28 semanas. El actual presupuesto previsto de la nueva ayuda es de 30 millones de euros.

Costa Rica. El «bono proteger» (Decreto núm. 42305-MTSS-MDHIS) proporciona un alivio económico temporal a los trabajadores cuyos ingresos se han visto afectados por la pandemia. Se trata de una prestación mensual de 125 000 colones costarricenses (220 dólares de los Estados Unidos) durante tres meses para los trabajadores asalariados y trabajadores autónomos (tanto del sector formal como del informal) que han perdido sus empleos y medios de vida, y de 62 500 colones costarricenses (110 dólares de los Estados Unidos) para aquellos cuya jornada laboral se ha visto reducida. Para solicitarlo, basta con acceder a una aplicación telefónica que está siendo utilizada por el 90 por ciento de los trabajadores que cumplen los requisitos⁵⁶.

⁵⁶ Costa Rica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, «Bono proteger».

Uzbekistán. El periodo de elegibilidad de las familias de bajos ingresos para recibir prestaciones sociales se ha ampliado en seis meses, con financiación a cargo del fondo nacional de crisis. El Gobierno también ha flexibilizado los criterios de elegibilidad de modo que la cobertura pueda ampliarse a más familias, incluso a aquellas que ya la habían solicitado pero no habían sido incluidas porque en ese momento no se contaba con fondos suficientes⁵⁷.

39. Algunos países han introducido planes de transferencias de efectivo para las personas que viven en condiciones de pobreza a fin de complementar y seguir fortaleciendo los sistemas nacionales de protección social, colmando las brechas urgentes y aliviando los efectos socioeconómicos negativos de la pandemia en los grupos en situación vulnerable.

Somalia. El Gobierno de Somalia ha puesto en marcha el programa Baxnano para proporcionar, por vez primera, transferencias de efectivo a 1,3 millones de hogares pobres y vulnerables. El programa lo aplica el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en estrecha colaboración con el Programa Mundial de Alimentos y el UNICEF⁵⁸.

40. En numerosos países se han ampliado o extendido las prestaciones existentes, por ejemplo, redefiniendo los criterios de elegibilidad o aumentando los niveles de las prestaciones para mejorar la seguridad de los ingresos. En el contexto de la crisis, varios países han adoptado medidas para mejorar los mecanismos de prestación de los servicios de protección social, y unos pocos para mejorar el acceso a los mismos.

Namibia. El Gobierno ha simplificado los mecanismos de solicitud, por ejemplo, introduciendo tecnologías móviles, lo que permite liberar fondos con rapidez, llegando a más 500 000 beneficiarios en un plazo de tres semanas⁵⁹.

Rwanda. El Gobierno ha adaptado el componente de obras públicas de su programa principal de protección social. Ha dejado de aplicar temporalmente los requisitos de trabajo para los beneficiarios de los proyectos de obras públicas, sin dejar de pagar las transferencias de efectivo y respetando el distanciamiento físico⁶⁰.

41. Algunos gobiernos han adoptado programas públicos de empleo para apoyar a los trabajadores de bajos ingresos y a los trabajadores desfavorecidos.

⁵⁷ Ugo Gentilini, Mohamed Almenfi, Pamela Dale *et al.*, «[Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures](#)», Living paper, versión 6, 24 de abril de 2020. Se han proporcionado prestaciones similares, por ejemplo, en *Marruecos* (los trabajadores enfermos y los trabajadores desempleados cubiertos por el seguro social a través de la administración nacional de la seguridad social tenían derecho a una prestación mensual de 2000 dirhams marroquíes (204 dólares de los Estados Unidos) entre marzo y junio de 2020) y en *Namibia* (el subsidio de ingresos de emergencia consiste en una prestación única de 750 dólares namibios (41 dólares de los Estados Unidos) para apoyar a los trabajadores que han perdido su empleo y no tienen derecho a ningún otro subsidio).

⁵⁸ OIT, «Medidas de protección social».

⁵⁹ OIT, «Medidas de protección social».

⁶⁰ OIT, «Medidas de protección social».

Filipinas. Se ha puesto en marcha un programa público de empleo (el Programa para trabajadores desfavorecidos) para mitigar los efectos adversos de las medidas de cuarentena en determinados trabajadores. El Programa paga a 220 320 participantes el 100 por ciento del salario mínimo regional más alto vigente durante un máximo de diez días. Los trabajadores beneficiarios del Programa deben participar en unos módulos de formación sobre seguridad y salud y desinfectar sus casas y entorno más inmediato⁶¹.

a) *Apoyo a los ingresos de los trabajadores en cuarentena que no pueden trabajar desde sus casas*

42. En muchos países se ha proporcionado una compensación salarial total o parcial para garantizar la continuidad de los ingresos de quienes no pueden trabajar durante el confinamiento.

Alemania. Los trabajadores han seguido recibiendo sus salarios, que el Gobierno Federal ha reembolsado al empleador. Los salarios también se han pagado durante los periodos de aislamiento en virtud de la Ley de Protección contra las Infecciones, en cuyo caso el Departamento de Salud ha reembolsado al empleadora⁶².

Canadá. La prestación canadiense de recuperación económica por enfermedad proporciona 500 dólares de los Estados Unidos por semana, por un máximo de dos semanas, a los trabajadores que cumplan los siguientes requisitos: incapacidad de trabajar durante al menos un 50 por ciento de la semana por haber contraído la COVID-19; que estén en situación de autoconfinamiento en relación con la COVID-19; que presenten afecciones médicas subyacentes, estén bajo un tratamiento o hayan contraído otras enfermedades que, en opinión de un médico, una enfermera, una persona autorizada, una autoridad gubernamental o de la salud pública, los haga más proclives a contraer la COVID-19⁶³.

Islandia. Ha proporcionado «pagos de cuarentena» entre el 1.º de febrero y el 30 de abril de 2020 para apoyar a los empleadores que han seguido pagando salarios a trabajadores en cuarentena que no estaban cubiertos por otras prestaciones, como la licencia de enfermedad con arreglo a los convenios colectivos⁶⁴.

Israel. En su informe, el Gobierno señala que el plan de incentivos aprobado por el Gabinete prevé unas prestaciones de indemnización del 100 por ciento hasta junio de 2021 o hasta que la tasa de desempleo caiga por debajo del 10 por ciento, momento en que se reducirá al 75 por ciento de la prestación por desempleo.

⁶¹ *Filipinas*, Departamento de Trabajo y Empleo, [Orden Departamental núm. 210](#): «Directrices para la aplicación del Programa de trabajadores desplazados/desfavorecidos de Tulong Panghanapbuhay Sa Ating (Tupad) #Barangay Ko, Bahay Ko (Tupad #Bkbk) Proyecto de desinfección/saneamiento», 19 de agosto de 2020.

⁶² *Alemania*, Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS), [«Coronavirus \(SARS-CoV-2\): Questions relating to labour law and safety and health at work»](#), 4 de agosto de 2020.

⁶³ El [plan de respuesta económica](#) a la COVID-19 prevé asimismo medidas adicionales de prestaciones con carácter individual: un programa de seguro de empleo; la prestación canadiense de recuperación económica (Canada Recovery Benefit) y la prestación canadiense de recuperación económica para cuidadores (Canada Recovery Caregiving Benefit).

⁶⁴ OCDE, [OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\)](#), [«Paid sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis»](#), 2 de julio de 2020.

b) *Medidas de apoyo a los trabajadores autónomos*

43. A diferencia de los trabajadores asalariados, la mayoría de los trabajadores autónomos no están cubiertos por el seguro de salud o la prestación de desempleo. En muchos países desempeñan su trabajo total o parcialmente en la economía informal⁶⁵. Para abordar esta cuestión, algunos países han adoptado medidas específicas de apoyo a estos trabajadores, muchos de los cuales han sufrido una gran disminución de sus ingresos durante la crisis. Las medidas adoptadas van desde la prestación de apoyo financiero y fiscal, el pago por licencias por enfermedad y prestaciones por desempleo⁶⁶, hasta la concesión de subsidios a través del pago de una suma única⁶⁷.

Dinamarca. Los trabajadores autónomos y los trabajadores asalariados de empresas con menos de diez trabajadores que se enfrentan a una pérdida de ingresos del 30 por ciento o más tienen derecho a una indemnización del 75 por ciento, hasta un máximo de 23 000 coronas danesas (3 000 euros) al mes en concepto de apoyo financiero indirecto. Cuando el socio de un trabajador autónomo o propietario de una pequeña empresa también trabaja en el negocio, el límite máximo de indemnización se aumenta a 46 000 coronas danesas (6 000 euros)⁶⁸.

Francia. Se ha creado un fondo de solidaridad de 2 000 millones de euros para los trabajadores autónomos, que proporciona 1 500 euros de indemnización mensual a los trabajadores autónomos y las pequeñas empresas con un volumen de negocio inferior a 1 millón de euros que hayan experimentado una disminución de su volumen de negocio del 70 por ciento o más⁶⁹.

Marruecos. El 27 de marzo de 2020, se estableció un Programa Nacional de Asistencia Médica (RAMED), en virtud del cual se extendió la asistencia financiera a los trabajadores informales que perdieron sus ingresos debido al cierre obligatorio. El RAMED es un plan de seguro médico subvencionado y no contributivo para hogares vulnerables y cubre aproximadamente al 20 por ciento de la población. Los fondos para esta iniciativa consistieron en aproximadamente el 2,7 por ciento del PIB, financiados por el Gobierno y con contribuciones voluntarias de entidades públicas y privadas⁷⁰.

Mauricio. Se implementó un Plan de Asistencia para Trabajadores Independientes (SEAS) a través de la Autoridad de Ingresos de Mauricio (MRA) para ayudar a los trabajadores por cuenta propia que han sufrido una pérdida de ingresos como consecuencia del cierre durante la pandemia. El plan preveía el pago de 5 100 rupias a los trabajadores autónomos elegibles durante el periodo de confinamiento (del 20 de marzo al 15 de abril de 2020)⁷¹.

⁶⁵ Véase la parte III.

⁶⁶ Por ejemplo, *Eslovenia*.

⁶⁷ Por ejemplo, *República de Corea* ([Subsidio de emergencia para la estabilidad para trabajadores autónomos dependientes, autónomos, propietarios de microempresas que experimentan dificultades económicas, pero no están cubiertos por un seguro de empleo](#)).

⁶⁸ OCDE, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), «[Coronavirus \(COVID-19\): SME policy responses](#)», 15 de julio de 2020.

⁶⁹ *Francia*, Ministerio de Economía, Finanzas y Recuperación, «[Coronavirus COVID-19: Les mesures de soutien aux entreprises](#)».

⁷⁰ <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/02%20Social%20Protection%20Responses%20to%20Covid-19%20FRA.pdf>.

⁷¹ <https://www.mra.mu/index.php/media1/self-employed-assistance-scheme>.

Países Bajos. En su informe, el Gobierno hace referencia a TOZO, que es una medida-puente provisional para los profesionales que trabajan por cuenta propia. El plan se aplica desde el 1.º de marzo hasta el final de septiembre, y podrá prorrogarse hasta julio de 2021 tras una comprobación de los fondos disponibles. Se efectuarán nuevas actividades de readaptación y reorientación profesional destinadas a los trabajadores por cuenta propia.

iii) Medidas para la conservación del empleo

44. Las medidas para la conservación del empleo consisten generalmente en incentivos para alentar a los empleadores a retener a los trabajadores durante los periodos en que una empresa se ve obligada a cerrar o reducir sus operaciones. El objetivo de estas medidas es mantener a los trabajadores en nómina para que las empresas estén listas para reanudar las operaciones tan pronto como se flexibilicen o se levanten las restricciones. Estas medidas pueden incluir el trabajo compartido, la reducción de la semana laboral⁷² y subsidios salariales⁷³.

Australia. Hay ayudas disponibles para las pequeñas empresas a fin de que puedan conservar a los aprendices. Los empleadores que cumplan los requisitos pueden solicitar un subsidio salarial del 50 por ciento del salario del aprendiz durante un máximo de nueve meses entre el 1.º de enero y el 30 de septiembre de 2020. Si una pequeña empresa no puede retener a un aprendiz, el subsidio está disponible para cualquier otro empleador que pueda hacerse cargo de él o ella. Esta medida está diseñada para apoyar hasta un máximo de 70 000 pequeñas empresas que emplean en torno a 117 000 aprendices⁷⁴.

Canadá. Las medidas especiales de trabajo temporal compartido para apoyar a los empleadores y trabajadores afectados por la COVID-19 son aplicables del 15 de marzo de 2020 al 14 de marzo de 2021, y no se limitan a un sector o industria específicos⁷⁵. El Gobierno ha adoptado nuevas medidas para evitar los despidos, facilitar la reincorporación de los trabajadores que han perdido su empleo y crear nuevos puestos de trabajo mediante el plan canadiense de respuesta económica a la COVID-19⁷⁶.

⁷² Hay propuestas y proyectos para reducir las horas de trabajo, por ejemplo en *Nueva Zelanda*: Matt Burrows, «[Four-day work week: A silver bullet for New Zealand's economy post-COVID-19 or an idealist fantasy?](#)» Newshub, 2 de junio de 2020.

⁷³ OIT, «[Temporary Wage Subsidies](#)», Factsheet, 22 de mayo 2020.

⁷⁴ *Australia*, Business, «[Supporting apprentices and trainees](#)». Del mismo modo, en *Alemania*, el programa Securing Apprenticeships tiene como objetivo preservar la oferta de aprendizajes y apoyar la continuación de los cursos de formación profesional ya iniciados con el fin de ofrecer a los jóvenes perspectivas fiables para sus futuras carreras.

⁷⁵ *Canadá*, «[Work-Sharing Program – COVID-19](#)». En su informe, el Gobierno hace referencia además a la aplicación, por el Gobierno de Quebec, del plan de acción sobre los trabajadores (*Plan d'action sur la main d'œuvre PAMO*), cuya finalidad es integrar a los trabajadores en el mercado laboral, adaptar las actividades de capacitación a los futuros trabajadores y aumentar la productividad de las empresas. El Plan se centra en particular en los trabajadores de más edad, los trabajadores con discapacidad y en los pueblos indígenas.

⁷⁶ Véase *Canadá*, [Canada's COVID-19 Economic Response Plan](#).

La *Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT)* y la *Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)* hacen referencia a la aplicación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), que proporciona subsidios salariales (40 por ciento del salario mínimo) a las empresas que hayan sufrido un 20 por ciento de disminución en los ingresos. La CUT y la CTC subrayan que, aunque las micro, pequeñas y medianas empresas generan aproximadamente el 90 por ciento del empleo formal en el país, desde julio de 2020 solo un 1,1 por ciento de las micro y pequeñas empresas han participado en el Programa. También denuncian que, según una encuesta nacional de presupuesto de hogares, dicho subsidio solo constituye un 10 por ciento del promedio del gasto de los hogares más pobres del país.

Países Bajos. En su memoria, el Gobierno hace referencia al plan NOW, que establece una ayuda para empleadores para el pago de los salarios. Las empresas que hayan registrado un mínimo del 20 por ciento de disminución del volumen de ingresos pueden obtener una ayuda del 90 por ciento de los costos salariales. En el primer pago efectuado en el marco del plan NOW, 140 000 empresas recibieron cerca de 10 000 millones de euros en ayudas, que posibilitaron el pago de salarios a 2,7 millones de trabajadores. En el segundo pago, 63 000 empresas recibieron unas ayudas por un monto de 5 400 millones de euros, de las que se beneficiaron 1,3 millones de trabajadores. La cifra estimada para financiar las ayudas abonadas en el tercer pago en el marco del sistema NOW es de 5 400 millones de euros. Actualmente, el Gobierno de los Países Bajos ha introducido un plan progresivo con unas ayudas del 90 por ciento proporcionadas en tres etapas de tres meses: desde octubre, el 80 por ciento; desde enero, el 70 por ciento, y desde abril, el 60 por ciento de las ayudas para financiar los costos salariales. El criterio que se aplica para poder recibir las ayudas es haber experimentado una disminución del volumen de ingresos de un 30 por ciento desde octubre⁷⁷.

República Dominicana. Las empresas afectadas por el confinamiento y registradas en la seguridad social tienen derecho a recibir un subsidio salarial del 70 por ciento de los salarios de entre 5 000 y 8 500 pesos dominicanos (90 a 160 dólares de los Estados Unidos) por trabajador al mes⁷⁸.

⁷⁷ Del mismo modo, la *República de Corea* ha adoptado planes de trabajo de jornada reducida en el marco de su [programa «antivirus» de apoyo al empleo](#).

⁷⁸ OIT, «Medidas de protección social». Análogamente, Irlanda ha elaborado dos importantes planes gubernamentales para apoyar a los trabajadores cuyos ingresos se han visto afectados por la crisis de la COVID-19. Se trata de un pago de desempleo por la pandemia, Pandemic Unemployment Payment (PUP), administrado por el Departamento de la protección social y asuntos de empleo (DEASP) y el plan de subsidio provisional de salarios, Temporary Wage Subsidy Scheme (TWSS), administrado por el organismo Revenue Commissioners. Ambos planes de ayuda a los ingresos debido a la COVID-19 fueron creados inicialmente como planes de ayuda a los ingresos en casos de emergencia por periodos determinados, pero se han prorrogado en diversas ocasiones.

Rumania. Se adoptaron subsidios salariales para los trabajadores en desempleo temporal (técnico). El gobierno cubre hasta el 75 por ciento de los salarios, pero sin exceder el 75 por ciento del salario promedio bruto nacional, de los trabajadores que están empleados pero que no pueden trabajar porque su empresa tuvo que suspender las actividades debido a restricciones impuestas por el gobierno, o donde la facturación de la empresa se redujo en al menos un 25 por ciento debido a la pandemia.

45. Las modalidades de tiempo de trabajo reducido están muy extendidas en Europa⁷⁹.

Alemania. La Ley de mejora temporal de la normativa sobre indemnizaciones por jornada reducida debido a la crisis ha facilitado que los trabajadores reciban prestaciones por jornada reducida. La ley permite a una empresa introducir trabajo de jornada reducida si al menos el 10 por ciento de sus empleados se ven afectados por una reducción de la jornada laboral. El trabajo de jornada reducida puede introducirse en las empresas y cubre a los trabajadores cedidos por empresas regulares y temporales. La elegibilidad para los beneficios es independiente del estado de cualquier cuenta individual de tiempo trabajado. Además, las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores se reembolsan íntegramente durante un periodo determinado. Asimismo, algunos sindicatos han celebrado recientemente convenios colectivos en los que se han incrementado las prestaciones, en algunos casos llegando a incrementar hasta casi el 100 por ciento del salario neto.

Austria. En su informe, el Gobierno se refiere al plan de jornada de trabajo reducida con motivo del coronavirus, (COVID-19-Kurzarbeit). En caso de afrontar dificultades económicas de carácter provisional y no estacional como consecuencia de la pandemia, los trabajadores de las empresas tienen la opción de reducir su jornada laboral entre un 10 por ciento y un 90 por ciento durante 3+3 meses. Pueden recurrir a las ayudas financieras las grandes y las pequeñas empresas de todos los sectores. Es necesario contraer un acuerdo entre interlocutores. Durante el periodo de jornada reducida debido a la COVID-19 debe mantenerse el nivel de empleo de las empresas⁸⁰.

46. Las empresas también han adoptado medidas innovadoras para ayudar a garantizar el mantenimiento de los puestos de trabajo. Una de esas medidas consiste en compartir un puesto, así como en reasignar trabajadores a sectores que necesitan más mano de obra. Para facilitar esta adaptación, los empleos, los trabajadores y el capital se reasignan, en la medida de lo posible, a usos más productivos⁸¹.

⁷⁹ Esta modalidad es una subvención por la reducción temporal en el número de horas de trabajo en las empresas afectadas por una crisis de carácter temporal. Thorsten Schulten/Torsten Müller, [Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise – Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa](#), WSI Policy Brief No. 3804/20

⁸⁰ Del mismo modo, *Chequia* ha adoptado planes de trabajo de jornada reducida en el marco de su [programa «antivirus» de apoyo al empleo](#).

⁸¹ VOXEU CEPR, J. M. Barrero, N. Blom, S. Davis, «[COVID-19 and labour reallocation: Evidence from the US](#)», 14 de julio de 2020.

47. Algunas empresas han acordado contratar a trabajadores de otras empresas pertenecientes a los sectores más afectados.

Argentina. El fabricante de automóviles General Motors Argentina y Unilever Argentina anunciaron un acuerdo durante la crisis. La planta de Unilever en Villa Gobernador Gálvez (Santa Fe) incluyó en su plantilla a un grupo de trabajadores de la planta de General Motors en Alvear (Santa Fe), que había suspendido sus operaciones debido a la crisis por la que pasa el sector de la automoción⁸². Además, McDonald's y la Cámara de la Industria Argentina del Software (CESSI) han firmado un acuerdo para el traslado temporal de trabajadores de la cadena de comida rápida a empresas de tecnología, que les proporcionarán formación y tendrán la oportunidad de contratarlos de forma permanente⁸³.

China. Algunas empresas de catering con sede en Beijing han acordado con la plataforma de comercio electrónico Alibaba enviar a sus empleados a trabajar a Hema, la cadena de supermercados de la empresa⁸⁴.

Estados Unidos. Sysco Corporation (líder mundial en la venta, comercialización y distribución de productos de alimentación a restaurantes, centros de salud y centros educativos) ha suscrito un acuerdo con la empresa Kroger. De conformidad con el acuerdo, los trabajadores de Sysco que habían sido temporalmente cesados debido a la COVID-19 tendrán la oportunidad de ser reasignados y trabajar en las instalaciones de Kroger⁸⁵.

48. En varios países se han introducido cambios en las normas sobre despido y se han puesto en marcha programas de trabajo de corta duración.

49. Muchos trabajadores están realizando tareas que nunca hubieran imaginado hacer antes de la crisis. Algunos están produciendo máscaras y batas quirúrgicas en lugares de trabajo destinados originalmente a la fabricación de coches o ropa deportiva. Las empresas se están adaptando, en algunos casos readaptando las competencias profesionales, y reasignando mano de obra de sectores en los que la demanda ha caído en picado a otros en los que la necesidad de mano de obra es mayor⁸⁶. Esta movilidad también permite a las empresas sustituir, al menos temporalmente, a los trabajadores que caen enfermos.

50. Además, la deconstrucción del empleo en las tareas que lo componen facilita la determinación de las tareas que pueden realizar los trabajadores que trabajan a distancia o en otras ubicaciones geográficas⁸⁷.

⁸² Unilever, «Unilever y General Motors hacen posible un acuerdo innovador para la incorporación temporal de operarios», comunicado de prensa, 10 de mayo de 2020.

⁸³ CESSI Argentina, «La Cámara de la Industria Argentina del Software y McDonald's firman un acuerdo de cooperación laboral y desarrollo profesional», Noticia, 13 de julio de 2020.

⁸⁴ <https://news.cgtn.com/news/2020-03-09/Employee-sharing-helping-companies-get-through-COVID-19-Oq-vFZWc67m/index.html>. Véanse también otros ejemplos en la Argentina: https://www.clarin.com/economia/crisis-crece-pase-prestamo-empleados-empresas_0_dFAtsNMZS.html

⁸⁵ <https://investors.sysco.com/annual-reports-and-sec-filings/news-releases/2020/03-27-2020-201531734>.

⁸⁶ <https://hbr.org/2020/04/how-the-coronavirus-crisis-is-redefining-jobs>.

⁸⁷ <https://hbr.org/2020/04/how-the-coronavirus-crisis-is-redefining-jobs>.

51. Si bien todas estas medidas tienen por objeto evitar los despidos y los desempleos técnicos y garantizar la supervivencia de la empresa, la cuestión es si el empleador puede exigir al trabajador que realice un trabajo que no figura en la descripción de su puesto. A este respecto, la Comisión recuerda que unas circunstancias excepcionales pueden justificar la adopción de medidas excepcionales y destaca la importancia de promover un diálogo social constructivo en la empresa con el fin de que las partes puedan encontrar el mejor equilibrio entre lo que se necesita para mantener la empresa en funcionamiento y los trabajos que los empleados pueden realizar o que son adecuados para ellos, teniendo en cuenta sus conocimientos y experiencia⁸⁸.

Países Bajos. En su memoria, el Gobierno indica que, con arreglo al sistema NOW2, los empleadores han tenido que ayudar a los trabajadores a encontrar otro puesto de trabajo impartiendo asesoramiento en formación y mediante actividades de readaptación y perfeccionamiento de las competencias profesionales. Para ello, se ha puesto en marcha el sistema de subsidios titulado «Los Países Bajos siguen aprendiendo», introducido el 1.º de agosto a fin de impartir asesoramiento y formación gratuitos sobre desarrollo de competencias y formación por Internet. La finalidad de dicho sistema es facilitar la movilidad de los trabajadores a sectores con alta demanda de trabajadores, como el sector sanitario y el de la logística.

Perú. La Dirección de Normalización y Certificación de Competencias Laborales de la Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral ha publicado el documento «Lineamientos para el desarrollo y fortalecimiento de competencias para la empleabilidad» (Resolución Ministerial núm. 017-2020-TR) a fin de incentivar el desarrollo de las competencias e impulsar la integración en el mercado de trabajo. Además, la Resolución núm. 016-2020-MTPE/3/19 aprueba «las disposiciones para la implementación de la capacitación en competencias para la empleabilidad en modalidad virtual» en el marco de la formación en línea. La Resolución núm. 0023-2020-MTPE/3/19 aprueba el «Protocolo de criterios para la revisión y selección de cursos virtuales y cursos digitales en el marco de la virtualización del servicio de capacitación laboral».

Trinidad y Tabago. En su memoria, el Gobierno indica que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo de las Pequeñas Empresas está elaborando un plan de desempleo de diez puntos para ayudar a los desempleados a reincorporarse en el trabajo decente («Empoderar a las personas desempleadas- reintegración en el trabajo decente: transformar la adversidad en oportunidades») Entre los objetivos del plan está facilitar la obtención de empleo y fomentar la correspondencia entre la oferta y la demanda de competencias, prestar asesoramiento y actualizar las competencias de trabajadores despedidos de manera que puedan trabajar como profesores técnicos y de formación profesional para estudiantes de enseñanza secundaria; proporcionar el capital inicial y financiación para la creación de empresas a los trabajadores que hayan sido despedidos de sus trabajos y apoyo para la constitución de cooperativas; prestar apoyo para la creación pequeñas empresas y cooperativas centradas en la formación y el desarrollo.

⁸⁸ Véanse, por ejemplo, las preguntas y respuestas proporcionadas en los *Estados Unidos* por el Departamento de Trabajo a raíz de las preguntas y respuestas sobre la Ley de Normas Justas del Trabajo. <https://www.dol.gov/agencies/whd/flsa/pandemic#q5>.

iv) Medidas para ayudar a las empresas a sobrevivir a la crisis

52. En muchos países se han adoptado medidas para mitigar los efectos económicos de la pandemia en empresas de todos los tamaños y sectores. Entre esas medidas figuran el aplazamiento del pago de los alquileres y de las facturas de los suministros públicos, el aplazamiento del pago de las deudas y de las contribuciones a la seguridad social, las subvenciones y los subsidios, y la concesión de préstamos directos.

Finlandia. En su memoria, el Gobierno indica que se ha asignado una ayuda adicional de 20 millones de euros a fin de asegurar la supervivencia de las empresas a escala regional. Además, se asignaron otros 150 millones para apoyar a las medianas empresas que afronten temporalmente dificultades inesperadas con motivo de la COVID-19.

a) Medidas para aliviar temporalmente la carga que supone para las empresas el pago del alquiler, las facturas de los suministros públicos o los impuestos locales

53. Hay países donde se han aplazado los pagos de los alquileres y de las facturas de los suministros públicos para evitar problemas de liquidez a las empresas, en particular las mipyme.

Francia. La Orden núm. 2020-316, de 25 de marzo de 2020, prevé el aplazamiento del pago de los alquileres, el gas y la electricidad para apoyar a las empresas afectadas por la pandemia. El Gobierno ha pedido a los proveedores de electricidad y gas y a los propietarios de locales que concedan aplazamientos en el pago de suministros y de los alquileres a las empresas muy pequeñas⁸⁹.

Países Bajos. En su memoria, el Gobierno hace referencia a los sectores específicos que han recibido un reembolso único de 4 000 euros hasta finales de mayo. El Gobierno señala además que las empresas, en particular, en el sector de la restauración, la recreación, eventos, ferias, y cultura, han recibido, desde el 1.º de junio hasta finales de septiembre de 2020, una compensación libre de impuestos de hasta 50 000 euros para cubrir gastos fijos. El importe depende del tamaño de la empresa, sus gastos y pérdidas de ingresos⁹⁰.

Omán. Se han suspendido los pagos de los alquileres de las empresas de las zonas industriales durante tres meses⁹¹.

⁸⁹ Bpifrance. «[Le report de paiement de loyer, de gaz et d'électricité](#)», actualizado el 20 de mayo de 2020.

⁹⁰ Análogamente, en *Suecia*, el [Riksdag](#) decidió que los propietarios que redujeron el precio de la renta fija a los arrendatarios en determinados sectores vulnerables durante el periodo comprendido entre el 1.º de abril y el 30 de junio de 2020 podrán solicitar la ayuda para compensar parte de esa reducción. Dicha compensación será de un monto máximo correspondiente al 50 por ciento de la reducción de la renta fija, esto es, el descuento real concedido, a lo sumo un 25 por ciento de la renta fija inicial.

⁹¹ FMI, «Policy responses to COVID-19». Omán, actualizado el 29 de julio de 2020.

Qatar. Se ha adoptado un programa de financiación de 75 000 millones de riales catariés (20 600 millones de dólares de los Estados Unidos, o alrededor del 13 por ciento del PIB) para respaldar a las pequeñas empresas y a los sectores más afectados (hostelería y restauración, turismo, comercio minorista, complejos comerciales y logística), inclusive mediante exenciones de seis meses en el pago de los suministros públicos (como el agua y la electricidad). Las pymes también están exentas del pago del alquiler durante seis meses⁹².

b) *Moratoria de pago de deudas*

54. En algunos países, los gobiernos o las instituciones privadas, como los bancos comerciales, han introducido una moratoria para el pago de deudas.

Brasil. La Federación de Bancos ha anunciado un acuerdo por el cual los cinco mayores bancos del país (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Itaú, Unibanco, Banco Bradesco y Banco de Santander) responderán a las solicitudes de ampliación de 60 días del vencimiento de la deuda de particulares y pymes⁹³.

Israel. Los cinco bancos principales de Israel, que suman alrededor del 99 por ciento de la actividad bancaria del país, han declarado un aplazamiento de los pagos de hipotecas y préstamos (con una exención de las tasas de interés de los pagos diferidos) para los próximos tres meses. El mayor banco hipotecario del país, Mizrahi Tefahot, está posponiendo los pagos en cuatro meses⁹⁴.

c) *Aplazamiento de las contribuciones a la seguridad social y a las pensiones*

55. En varios países se ha autorizado a los empleadores a retrasar el pago de las contribuciones a la seguridad social y a las pensiones o al seguro de salud. En muchos casos, los gobiernos se han hecho cargo del pago de la parte de las contribuciones a la seguridad social correspondiente al empleador⁹⁵.

Chequia. En su memoria el Gobierno indica que se autorizó a los trabajadores por cuenta propia a solicitar una exención de seis meses de los pagos del seguro médico.

⁹² FMI, «Policy responses to COVID-19». Qatar, actualizado el 30 de julio de 2020.

⁹³ https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/03/16/internas_economia,1129304/bancos-vaio-prorrogar-por-60-dias-dividas-de-clientes-para-socorrer-e.shtml.

⁹⁴ Otros países, como la *Arabia Saudita* y *Egipto*, han adoptado medidas similares. OCDE, «*Coronavirus (COVID-19): SME policy responses*».

⁹⁵ Por ejemplo, el Gobierno de *la República de Corea* indica que ha retrasado temporalmente los plazos de pago de cotizaciones para el seguro de empleo y el seguro de indemnización por accidentes de trabajo para empresas con menos de 30 empleados durante un periodo de tres meses y ha reducido en un 30 por ciento el importe de la cotización del seguro de indemnización por accidentes de trabajo.

Hungría. Se ha concedido la exención de las cotizaciones a la seguridad social a los sectores que se han visto gravemente afectados por la pandemia (turismo, industria cinematográfica, restaurantes, lugares de ocio, juegos de azar, deportes, servicios culturales, transporte de pasajeros)⁹⁶.

Turquía. Las contribuciones a la seguridad social se han aplazado seis meses para los sectores del comercio minorista, la siderurgia, la automoción, el textil, el entretenimiento, la hostelería y la restauración, las empresas de alimentos y bebidas, los centros comerciales y los organizadores de eventos⁹⁷.

d) *Subvenciones, subsidios y préstamos a empresas*

56. Numerosos gobiernos han reforzado los préstamos directos a las pymes⁹⁸.

Chile. A partir de abril de 2020 se ha ampliado a las empresas del sector turístico un programa existente de subvenciones específicas para las empresas que atraviesan dificultades debido a la pandemia⁹⁹.

Israel. En su memoria, el Gobierno indica que más de 300 000 empleados que trabajan por cuenta propia (individuos o empresas) recibieron un subsidio inmediato. Por ejemplo, quienes sufrieron pérdidas de ingresos de hasta el 40 por ciento recibirán una compensación de hasta el 70 por ciento de los ingresos imponibles. Por otra parte, el Gobierno hace referencia a las medidas de ampliación de los préstamos a las empresas y de reembolso de los impuestos correspondientes a los gastos de impuestos sobre la propiedad hasta finales de junio de 2021.

Lituania. El Gobierno ha establecido un fondo para proporcionar liquidez a las empresas medianas y grandes mediante préstamos directos o inversiones en acciones y títulos de deuda hasta finales de 2020.

⁹⁶ Otros países, como *Argentina, Brasil, Israel y Perú* [Decreto Supremo núm. 044-2020-PCM](#), y *Suecia* (la reducción de las contribuciones a la seguridad social de las empresas se aplica a hasta 30 trabajadores por empresa y con respecto a un gasto correspondiente a las nóminas de 25 000 coronas por trabajador y por mes), han adoptado medidas similares. Véase también OCDE, «Coronavirus (COVID-19): SME policy responses». El Gobierno de *Alemania* ha tomado medidas para proporcionar el reembolso completo de las cotizaciones a la seguridad social.

⁹⁷ OCDE, «Coronavirus (COVID-19): SME policy responses».

⁹⁸ Por ejemplo, en *Arabia Saudita, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Chequia, Colombia, República de Corea, Croacia, Chile, China – Región Administrativa Especial de Hong Kong, Eslovenia, España, Estados Unidos, India, Irlanda, Japón, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Portugal, Reino Unido, Suiza y Tailandia*. Véase también OCDE, «Coronavirus (COVID-19): SME policy responses».

⁹⁹ OCDE, Coronavirus (COVID-19): SME policy responses.

57. En algunos países se han simplificado los procedimientos administrativos para facilitar el acceso a las garantías de préstamo y se han expandido las medidas para alentar a los bancos comerciales a ampliar sus préstamos a las pymes. En particular, en Europa y en Asia y el Pacífico, los gobiernos han introducido planes de garantía o los han intensificado para alentar a los bancos a promover los préstamos a las pymes¹⁰⁰. Las medidas incluyen la ampliación de los tipos de pymes y empresas cubiertas, el aumento del límite máximo de la garantía como porcentaje del préstamo, la aceleración de los procedimientos de garantía y préstamo y, en términos más generales, un aumento de la financiación pública disponible para apoyar las garantías.

Lituania. El Estado desbloqueó una ayuda rápida en materia de liquidez a las empresas por un importe de 2 000 millones de euros. Se garantizará hasta el 80 por ciento del capital de los préstamos a las microempresas y las pymes, y hasta el 70 por ciento en el caso de las grandes empresas¹⁰¹.

Noruega. El Gobierno ha establecido un programa de préstamos mediante el cual las entidades crediticias reciben una garantía sobre el 90 por ciento del valor de los nuevos préstamos concedidos a las pymes afectadas por la pandemia. También ha propuesto restablecer el Fondo de Bonos del Gobierno para apoyar a las empresas de mayor tamaño. Los dos programas combinados cubrirán hasta 100 000 millones de coronas noruegas en préstamos y ayudarán a asegurar los puestos de trabajo gracias a la mejora del acceso a la liquidez de las empresas noruegas¹⁰².

e) Medidas de apoyo a la digitalización

58. Algunos gobiernos han adoptado medidas para ayudar a las empresas a adoptar nuevos procesos de trabajo, acelerar la digitalización y buscar nuevos mercados. Esas políticas están concebidas para hacer frente a los problemas urgentes a corto plazo, contribuyendo al mismo tiempo a reforzar la capacidad de recuperación estructural de las pymes como base para su ulterior crecimiento. Las políticas incluyen el apoyo a la búsqueda de mercados alternativos, el teletrabajo y la digitalización, la innovación y la mejora de las competencias de la fuerza de trabajo. Son políticas que revisten especial importancia ya que las pymes suelen tener mayores dificultades que las empresas más grandes para adoptar nuevas tecnologías y métodos si no cuentan con asistencia. El apoyo a la introducción de nuevas tecnologías y prácticas también les puede permitir reforzar su competitividad después de la crisis.

Angola. El Gobierno se refiere en su memoria a las prioridades establecidas en el Programa Nacional de Desarrollo (2018-2022) que incluyen el apoyo al establecimiento de micro y pequeñas empresas alentando a los bancos a ofrecer microcréditos y préstamos a bajo interés.

¹⁰⁰ Instituto del Foro Mundial del Turismo, «The world of work in tourism to unemployment».

¹⁰¹ STA, «[State to guarantee up to 80% for loans to SMEs, 70% for large companies](#)», 22 de abril de 2020.

¹⁰² Noruega, «[Guarantee and loan programmes improving liquidity for Norwegian companies](#)», comunicado de prensa núm. 8/2020, 20 de marzo de 2020.

Canadá. En su memoria, el Gobierno indica que, en junio de 2020, el Gobierno de Quebec anunció la puesta en marcha de un nuevo servicio de colocación, gratuito y sencillo, «Jetravail!». Mediante ese servicio, los empleadores pueden dar a conocer sus necesidades de trabajo en tiempo real, y los solicitantes de empleo pueden postular a un puesto de trabajo con un solo clic. Esta iniciativa forma parte de una serie de medidas para impulsar la recuperación gradual de la actividad económica en el contexto de la pandemia de coronavirus.

Chequia. El Gobierno indica en su memoria que se han tomado medidas para digitalizar la oficina de trabajo. El «Programa antivirus» se ha gestionado únicamente de forma electrónica. Además, se han tomado medidas para reducir la carga administrativa.

Guatemala. En su memoria, el Gobierno indica que con el fin de fomentar el empleo formal y asegurar las competencias y la adecuación laboral, se han organizado ferias virtuales en 2020.

Italia. El Ministerio de Innovación y Digitalización ha puesto en marcha una iniciativa de «Solidaridad Digital». Se ha establecido un portal a través del cual las empresas (en particular las pymes y los trabajadores autónomos) pueden registrarse para acceder a servicios digitales, sin cargo por parte de las grandes empresas del sector privado, en ámbitos como el trabajo inteligente/trabajo a distancia, las videoconferencias, el acceso a datos móviles y la computación en la nube, entre otros. Estos servicios les pueden ayudar a hacer frente a las restricciones de circulación y de trabajo¹⁰³. El Gobierno se refiere en su memoria al fondo de Nuevas Capacidades establecido por el Decreto-ley núm. 34 de mayo de 2020 para facilitar la reanudación de actividades. Proporciona fondos para la reconversión y la mejora de las cualificaciones de los trabajadores cuando las empresas ajustan sus modelos organizativos y de producción como resultado de la crisis.

República de Corea. El Gobierno indica en su memoria que se han adoptado medidas para apoyar la entrada en el mercado en línea de propietarios de microempresas. El soporte se brinda a través de diferentes canales, con el objetivo de mejorar las ventas y la gestión. En particular, el Gobierno está proporcionando y ampliando tiendas inteligentes que aplican tecnologías de vanguardia como Internet de las cosas, realidad virtual o realidad aumentada a las pequeñas empresas. Las empresas están capacitadas en la utilización de datos para medir (por ejemplo, sobre cómo usar un escáner de pie 3D), contenido de inmersión (realidad virtual o aumentada que permite espejos inteligentes o decoración de interiores virtual) o innovación de operaciones comerciales (sistemas de pedidos inteligentes).

¹⁰³ *Italia*, Ministerio de Innovación Tecnológica y Digitalización. «[Solidarietà digitale, Coronavirus: la digitalizzazione a supporto di cittadini e imprese](#)».

59. En algunos países se han ampliado los programas existentes o se han puesto en marcha nuevas iniciativas en el contexto de la pandemia para impartir formación y desarrollar las competencias de las pymes. Un aspecto importante de la respuesta política a la crisis es permitir a las empresas, en particular las pymes, mantener el acceso a las competencias y desarrollar competencias nuevas durante la pandemia.

China. Se está subvencionando formación para las pymes, incluido el acceso gratuito a plataformas de formación en línea. Se les está proporcionando gratuitamente conocimientos técnicos y sobre gestión durante la pandemia a través de plataformas móviles¹⁰⁴.

La *Confederación de la Industria Británica (CBI)* advirtió que Gran Bretaña se enfrenta a una «dura elección» entre invertir en las habilidades de los trabajadores y el aprendizaje permanente o sufrir tasas sostenidas de alto desempleo. El grupo empresarial señaló que nueve de cada diez personas necesitarán nuevas habilidades para 2030 para respaldar el futuro de la economía del Reino Unido, lo que requiere 13 000 millones de libras esterlinas adicionales (16,8 mil millones de dólares de los Estados Unidos) al año¹⁰⁵.

Finlandia. En su memoria, el Gobierno indica que la Oficina de Empleo y Desarrollo Económico recibirá un monto adicional de 10 millones de euros para financiar los servicios digitales. Se está desarrollando una plataforma de bolsa de trabajo digital para apoyar los servicios digitales. Se ha propuesto proporcionar un monto adicional de 1 millón de euros para financiar el proyecto de seguimiento de la plataforma de empleo digital. Este proyecto permitirá un mejor ajuste entre los puestos de trabajo y los trabajadores en el sector inmobiliario y de la construcción.

Perú. En su memoria, el Gobierno indica que los procedimientos para obtener el Certificado Único Laboral se han simplificado en dos versiones, CERTIJOVEN y CERTIADULTO, que sustituyen al procedimiento que se efectuaba en persona por un procedimiento de verificación de la identidad virtual del solicitante; además, se han adoptado otras medidas, como la reelaboración y la mejora del servicio de intermediación laboral, en el marco del Servicio Nacional del Empleo, con miras a reducir el impacto de la COVID-19 en las vidas de los trabajadores y ofrecer más oportunidades en el mercado de trabajo formal en ese contexto (Informe núm. 255-2020)¹⁰⁶.

f) Modalidades flexibles para hacer frente a la crisis

60. En algunos casos, los derechos laborales de los trabajadores se han visto aplazados o se han negociado modificaciones para asegurar la supervivencia de las empresas. Por ejemplo, varias empresas han negociado el ejercicio del derecho a vacaciones anuales retribuidas con los representantes de los trabajadores, como forma de hacer frente a los confinamientos. En los casos en los que las empresas han tenido que cerrar sus locales y los trabajadores

¹⁰⁴ Xinhuanet, «Free online course open to SMEs to weather epidemic», 12 de febrero de 2020.

¹⁰⁵ CBI, [A radical new strategy for lifetime reskilling must be the bedrock of UK economic recovery, October 2020](#)

¹⁰⁶ Análogamente, el Gobierno de *Israel* indica que durante el confinamiento se adoptaron medidas para asegurar que los programas de mercado de trabajo siguieran en funcionamiento por medios digitales.

no han podido acudir al lugar de trabajo, se ha planteado la cuestión de si ese periodo de tiempo improductivo podía considerarse como vacaciones anuales, especialmente en aquellos casos en que los trabajadores han seguido recibiendo su salario, pero sin haber podido acudir al trabajo ni haber podido desempeñarlo a través de la modalidad de teletrabajo. En principio, las fechas de vacaciones anuales deberían acordarse entre los empleadores y los trabajadores. Estos últimos deberían poder negarse a aceptar como vacaciones anuales los días en que no han podido trabajar. En muchos países, los empleadores y los trabajadores han acordado que el trabajador se tome las vacaciones durante los periodos de confinamiento o con motivo de una disminución en la demanda debido a la crisis. En algunos países se han adoptado disposiciones especiales a ese respecto.

61. La Comisión señala que tales medidas, cuyo objetivo es asegurar la capacidad de la empresa para sobrevivir a la crisis actual, y que se acuerdan principalmente a través del diálogo social, deben distinguirse de las medidas tomadas con el objetivo de privar a los trabajadores de los derechos adquiridos que forman parte de la relación de trabajo y que se examinan en la parte II.

Italia. El Gobierno, tras consultar con los interlocutores sociales, ha alentado a los empleadores públicos y privados a promover el uso de las vacaciones anuales como medio para hacer frente a la necesidad de reducir la propagación del virus suspendiendo las actividades comerciales¹⁰⁷.

Uruguay. El 20 de abril de 2020, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTSS) emitió la Resolución No. 55/2020, autorizando el uso anticipado de la licencia retribuida. La resolución autoriza, excepcionalmente y bajo condiciones específicas, la posibilidad de un acuerdo entre el trabajador y el empleador que permita el uso de las vacaciones anuales retribuidas antes de que se devenguen en 2020. Estos acuerdos deben establecerse por escrito y presentarse al MTSS. Además, el motivo del acuerdo debe estar vinculado a la pandemia de COVID-19. El convenio debe cubrir la totalidad de las vacaciones anuales a devengar en 2020, pero en cualquier caso no puede cubrir un periodo inferior a diez días¹⁰⁸.

g) *Empresas multinacionales, cadenas mundiales de suministro y la COVID-19*

62. La interconectividad de la economía mundial ha amplificado el impacto de la pandemia, afectando directamente al comercio internacional y a las cadenas mundiales de suministro que vinculan la producción en múltiples lugares del mundo. Como resultado, las interrupciones de la producción debidas al confinamiento en un lugar han tenido efectos secundarios en las cadenas de suministro, con repercusiones generalizadas dentro de la industria y entre industrias a escala mundial y a todos los niveles de las cadenas, desde las de las industrias dedicadas a la extracción de materias primas hasta las que se dedican al montaje y, en última instancia, a la distribución y la venta¹⁰⁹. Esta situación tiene repercusiones evidentes en los empleos a nivel nacional y local y, por lo tanto, en la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido. A este respecto, la Comisión observa que las empresas multinacionales y los sindicatos mundiales han participado activamente en la adopción de medidas para garantizar la protección de los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro.

¹⁰⁷ *Italia*, [Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, 26 de abril de 2020. Ulteriori disposizioni attuative del Decreto-legge 23 febbraio.](#)

¹⁰⁸ [MTSS autoriza a adelantar licencias generadas en 2020.](#)

¹⁰⁹ OIT, «[The effects of COVID-19 on trade and global supply chains](#)», Nota de investigación, junio de 2020. Véase también Oxford Business Group, «[The impact of Covid-19 on global supply chains](#)», 24 de abril de 2020.

Los minoristas de alimentos Auchan, Carrefour, Grupo Casino, El Corte Inglés y Eroski han firmado una declaración conjunta en la que se comprometen a trabajar con UNI Global Union para proteger a los trabajadores y a los clientes de los supermercados durante la pandemia. En la Declaración Conjunta, las partes reconocen el papel fundamental que desempeñan los trabajadores de los supermercados durante la crisis y se comprometen a hacer de la seguridad de los trabajadores una prioridad. Las partes también acuerdan trabajar en estrecha colaboración con los sindicatos de todo el mundo en las medidas para controlar los riesgos de la COVID-19¹¹⁰.

63. También se han puesto en marcha otras iniciativas a nivel mundial. Por ejemplo, la Cámara de Comercio Internacional (ICC) ha puesto en marcha la iniciativa «Save Our SME's», que invita a las empresas multinacionales a preservar sus cadenas de suministro, sus operaciones y su fuerza de trabajo mientras las repercusiones económicas de la pandemia se extiendan por las cadenas mundiales de suministro¹¹¹. El análisis de los efectos de la pandemia en las empresas y los trabajadores a medio y a largo plazo, así como de la sostenibilidad de la cadena de suministro y el mundo del trabajo, apunta a que la pandemia brinda una importante oportunidad para aumentar la resiliencia y la sostenibilidad de las cadenas mundiales de suministro y fortalecer su contribución al crecimiento económico inclusivo en las economías en desarrollo y emergentes¹¹².

c) Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

64. A medida que las empresas y los trabajadores reanudan sus actividades, se necesitan medidas eficaces para afrontar el reto que representa velar por la seguridad continua de los trabajadores y evitar la propagación del virus¹¹³. El principal desafío es reducir la exposición de los trabajadores a la COVID-19 en el lugar de trabajo, manteniendo a flote al mismo tiempo a las empresas¹¹⁴. La falta de protección, las medidas insuficientes de seguridad y salud en el trabajo o la falta de licencias remuneradas por enfermedad exponen a los trabajadores a un mayor riesgo de contagio y aumentan la transmisión potencial del virus, lo que podría repercutir en la productividad de las empresas.

La CSI indica que a los trabajadores precarios con diversas modalidades contractuales flexibles, ya sean de cero horas, ocasionales, temporales, externalizadas o de duración determinada, y que, en su mayoría, han estado en primera línea en la prestación de servicios esenciales durante la pandemia, se les debe ofrecer mejores protecciones y garantías laborales.

¹¹⁰ UNI Global Union, «[Los minoristas mundiales de alimentos firman una Declaración histórica con UNI para abordar el Covid-19, otros deberían seguir](#)», Noticia, 20 de abril de 2020.

¹¹¹ En relación con la iniciativa «Save our SMEs», el Secretario General de la ICC ha subrayado que «no existe un enfoque único para dirigir las empresas en esta crisis sin precedentes, pero hay muchas cosas que las empresas pueden hacer, desde modificar las condiciones de pago para proporcionar el tan necesario flujo de efectivo a los proveedores, hasta la concesión de créditos y el alivio del alquiler a los distribuidores. Esa generosidad de espíritu no solo ayudará a mantener a flote la economía mundial, sino que también dará dividendos en el futuro, garantizando una reanudación más fluida de las actividades comerciales en la recuperación posterior a la crisis». ICC, «[ICC calls on corporate leaders to 'Save our SMEs'](#)», Noticia, 20 de abril de 2020. Véase también la parte IV.

¹¹² OIT, «The effects of COVID-19 on trade and global supply chains», Nota de investigación.

¹¹³ OIT, «[Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo 2020. Detengamos la pandemia: La seguridad y salud en el trabajo puede salvar vidas](#)».

¹¹⁴ OIT, «[Prevención y mitigación del COVID-19 en el lugar de trabajo: Lista de comprobación](#)», 9 de abril de 2020.

La *Confederación de Asociaciones de Empleadores de Alemania (BDA)* ha indicado que las modalidades flexibles de empleo ayudan a atender la creciente demanda de flexibilidad y a hacer frente a la presión de la competencia que aumenta con la globalización. La BDA añade que «las modalidades flexibles de empleo a menudo reflejan las ambiciones y circunstancias individuales de los trabajadores».

i) La necesidad de fortalecer las medidas de seguridad y salud en el trabajo

65. En la mayoría de los países se han fortalecido las medidas de seguridad y salud en el trabajo (SST) mediante la introducción de políticas en el lugar de trabajo que establecen medidas básicas para evitar la transmisión de la COVID-19, en particular el distanciamiento social, la autovigilancia y el autoaislamiento. Sin embargo, cabe recordar que, a medida que se desarrolló la crisis, millones de trabajadores continuaron trabajando y prestando servicios que se consideraron esenciales para la comunidad¹¹⁵, exponiéndose al mismo tiempo a grandes riesgos para su salud.

Alemania. Desde el inicio de la pandemia se han establecido varios requisitos de salud y seguridad ocupacional. Se trata, por ejemplo, de la ventilación de las habitaciones, la reducción de los viajes de negocios, el uso de equipos y herramientas de trabajo altamente personalizados (para prevenir infecciones) y la organización de los procesos de trabajo con el objetivo de evitar el contacto siempre que sea posible.

Estados Unidos. Un número considerable de estados en los Estados Unidos exigió el uso de mascarillas en todo momento por parte del público y de los trabajadores dentro de los supermercados, farmacias y otros establecimientos minoristas¹¹⁶. Varios estados también requieren que los empleadores proporcionen equipos de protección personal (EPP) a los trabajadores a expensas de los empleadores¹¹⁷.

¹¹⁵ Los servicios considerados esenciales en el contexto de la pandemia de COVID-19 se definieron en cada país a nivel nacional.

¹¹⁶ Mass. Exec. [COVID-19 Order No. 31](#) (1.º de mayo de 2020) ([requiring that all employees and customers wear masks inside grocery stores, pharmacies, retail stores, and when using mass public transit](#)) (exigiendo que todos los trabajadores y clientes usen mascarillas dentro de los supermercados, farmacias, tiendas minoristas y cuando utilicen el transporte público); N.Y. Exec. [Order No. 202.16](#) (12 de abril de 2020), () (establece que todos los trabajadores en contacto con el público lleven máscarillas); N.Y. Exec. [Order No. 202.34](#) (28 de mayo de 2020), [<https://perma.cc/X7N4-MX6N>] (permite que cualquier operador comercial o propietario requiera que cualquier individuo use una mascarilla); N.J. Exec. [Order No. 122](#) (8 de abril de 2020), [<https://perma.cc/V44B-JJXP>] () (exige que los trabajadores y clientes de empresas esenciales usen mascarillas). Véase Allen Kim et al., [These Are the States Requiring People to Wear Masks When Out in Public](#), CNN (17 de agosto de 2020).

¹¹⁷ N.Y. Exec. [Order No. 202.16](#) (12 de abril de 2020), (exige que los trabajadores de todos los negocios esenciales reciban y usen mascarillas cuando estén en contacto directo con el público); Ga. Exec. [Order No. 04.02.20.01](#) (2 de abril de 2020), (exige que los trabajadores de infraestructura crítica proporcionen equipo de protección personal a los trabajadores según esté disponible); N.J. Exec. [Order No. 122](#) (8 de abril de 2020), [<https://www.nj.gov/infobank/eo/056murphy/pdf/EO-122.pdf>] [<https://perma.cc/V44B-JJXP>] (exige a las empresas que proporcionen, a su cargo, mascarillas y guantes a los trabajadores cuando estén en contacto con clientes o bienes); R.I. Exec. [Order No. 20-24](#) (14 de abril de 2020), [(exige que todas las empresas proporcionen, bajo su coste, mascarillas).

Francia. Los trabajadores de los almacenes de Amazon organizaron protestas contra sus condiciones laborales, incluida la falta de productos de higiene y la incapacidad de garantizar el distanciamiento social. El 3 de abril de 2020, los servicios de inspección del trabajo confirmaron la presencia de peligros para la seguridad. El Ministerio de Trabajo ordenó a Amazon que tomara más medidas con miras a proteger a sus empleados. El tribunal de Nanterre determinó que Amazon aún no estaba proporcionando suficientes medidas de seguridad y decidió prohibir la venta de artículos no esenciales hasta que se evaluaran y abordaran los riesgos¹¹⁸. Finalmente, se firmó un convenio colectivo con varios sindicatos presentes en la empresa.

México. Se exigió a las empresas: i) proporcionar productos sanitarios y EPP a los trabajadores; ii) organizar horarios para la utilización de las instalaciones a fin de reducir el contacto; iii) separar las estaciones de trabajo comunes a una distancia de entre 1,5 y 2 metros. Más en general, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) emprendió la iniciativa «Juntos por el Trabajo», a fin de compartir con los trabajadores, los empleadores y el público en general un conjunto de herramientas, directrices, cursos de formación y asesoramiento práctico sobre los cambios en el mercado de trabajo debidos a la pandemia de COVID-19¹¹⁹.

66. Muchos trabajadores se han mantenido en la primera línea de la pandemia, asegurando que se satisfagan las necesidades básicas del público. Los trabajadores médicos y de salud, incluidos médicos, personal de enfermería, personal de ambulancias y otros trabajadores de primeros auxilios, han estado a la vanguardia en la respuesta a la pandemia. Al hacerlo, se han enfrentado a importantes riesgos de salud ocupacional. Los trabajadores domésticos y los cuidadores también han sido particularmente vulnerables a la exposición a la COVID-19, y a menudo no han tenido acceso adecuado a EPP, o a servicios de salud o a la protección social en caso de infección.

67. Las plantas procesadoras de carne (en particular para la carne de res y aves de corral) se han visto muy afectadas por la pandemia, y muchos de sus trabajadores dieron positivo a la COVID-19. La situación fue crítica en varios países. Las razones de esta situación particular se atribuyeron en la mayoría de los casos a: producción en justo a tiempo; medidas inadecuadas de salud y seguridad; una fuerza de trabajo en situación de vulnerabilidad (trabajadores migrantes con poco conocimiento acerca de sus derechos laborales, salarios bajos y malas condiciones laborales, incluyendo en algunos casos viviendas precarias), y

¹¹⁸ De manera similar, en los *Estados Unidos*, en *Massey v. McDonald's Corp.*, un Tribunal estatal de Illinois otorgó una medida cautelar parcial, al concluir que la capacitación de los restaurantes sobre el distanciamiento social y la garantía del uso de mascarillas era deficiente. Véase: Angela Childers, [McDonald's Ordered to Train Workers on Social Distancing](#), BUS. INS. (25 de junio de 2020), J. En *Hernández v. VES McDonald's*, el Tribunal estatal de California otorgó una orden judicial preliminar que requiere que el acusado implemente y proporcione capacitación adecuada, distanciamiento seguro, descansos pagados cada treinta minutos para lavarse las manos y máscaras y guantes de manos. Véase: Robert Iafolla, [McDonald's Workers Win Virus Safeguards in 'Dog Diaper' Case \(Corrected\)](#), DAILY LAB. REP. (23 de junio de 2020). <https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/mcdonalds-workers-win-virus-safety-order-in-dog-diaper-case/> (actualizado el 10 de julio de 2020); Véase también: [Court Orders Restaurant Company to Allow Worker to Wear Face Covering](#), ALDOUSWALKER LLP (7 de mayo de 2020), <https://www.prnewswire.com/news-releases/court-orders-restaurant-company-to-allow-worker-to-wear-face-covering-301055430.html>

¹¹⁹ Gobierno de *México*, «[Juntos por el trabajo](#)».

supervisión regulatoria¹²⁰. En algunos casos, los gobiernos se vieron obligados a adoptar estrictas medidas de control para garantizar una mejor protección de estos trabajadores y del público en general¹²¹.

68. Algunos gobiernos han suministrado información sobre las medidas generales que están adoptando para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo.

Trinidad y Tabago. En su memoria, el Gobierno indica que, actualmente, la Agencia de Seguridad y Salud en el Trabajo se ocupa de revisar diversas leyes, por ejemplo, las relativas a operaciones de elevación y sistemas de elevación («LOLER»); suministro y la utilización de equipos de trabajo («PUWER»); bienestar; seguridad de los sistemas de presión; seguridad del gas (utilización, traslado y almacenaje) («GSR»); voladuras y uso de explosivos; control de sustancias peligrosas para la salud («COSHH»); protección y equipos personales («PPE»); trabajo en altura; manipulación manual; maternidad; cobertura de lesiones, enfermedades e incidentes peligrosos («RIDDOR»).

ii) La necesidad de asegurar que los trabajadores gocen de una protección social adecuada

República de Corea. El Gobierno ha lanzado la «Korean New Deal Initiative» (Iniciativa del Nuevo Contrato Coreano), expandiendo la red de seguridad social y presionando por un cambio de paradigma para hacer frente a la recesión económica causada por la pandemia de COVID-19. La iniciativa consta de los siguientes elementos: creación de una red de seguridad laboral universal (seguro de empleo y seguro de indemnización por accidentes de trabajo); garantizar los medios de subsistencia y la estabilidad laboral para quienes no están cubiertos por el seguro de empleo (sistema nacional de apoyo al empleo); apoyar la nueva entrada y las transiciones en el mercado laboral; mejorar la seguridad en el lugar de trabajo y fomentar la innovación en el lugar de trabajo.

¹²⁰ Véase, «the Centre for Evidence-Based Medicine, Oxford, '[COVID—19 in meat and poultry facilities: a rapid review and lay media analysis](#)', 4 de junio de 2020. Se dieron casos por ejemplo en: *Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda y Países Bajos*. Véase también, Dutch News.nl, [Dutch meat processing plant closed as 45 workers test positive for COVID-19](#) y Centers for Disease Control and Prevention, [COVID-19 among workers in meat and poultry processing facilities- 19 States](#), abril de 2020.

¹²¹ Por ejemplo, en *Alemania*, se tomaron medidas para limitar el uso de subcontratistas en el procesamiento de carne. A partir de enero de 2021, solo se permitirá el sacrificio de animales y el procesamiento de la carne por los trabajadores de la industria. Werkverträge (una forma de subcontratación) se prohibirá para la industria cárnica.

Parte II

La relación de trabajo

69. La pandemia de COVID-19 está acentuando la incertidumbre que ya existía en muchos países en relación con la determinación de si un trabajador está, o no, vinculado efectivamente por una relación de trabajo. Dado el impacto de la pandemia en la estructura y la organización del trabajo, están surgiendo una serie de cuestiones jurídicas con respecto a las obligaciones contractuales y al derecho laboral.

70. Tal como señaló la Comisión en el capítulo 2 de su Estudio General de 2020 sobre la aplicación de la Recomendación núm. 198, la existencia de una relación de trabajo es lo que da lugar a derechos y obligaciones recíprocos por parte del empresario y del trabajador, y primariamente mediante esta relación un trabajador puede asegurar el acceso a los derechos y prestaciones relacionados con el empleo¹²². La pandemia ha cambiado radicalmente la situación en los mercados de trabajo en todo el mundo en diversos aspectos. Además de las medidas de confinamiento que han interrumpido el trabajo y la producción, otras medidas encaminadas a aumentar la flexibilidad y la adaptabilidad a la crisis están afectando a las condiciones de trabajo de millones de personas, en muchos casos modificando la relación de trabajo. Por ejemplo, un empleador, debido al declive de su negocio, puede verse en la situación de tener que pasar a un trabajador del trabajo completo al trabajo parcial, aunque temporalmente, con la consiguiente pérdida de ingresos para el trabajador.

71. La reducción de las horas de trabajo y del salario puede estar relacionada con situaciones en las que se exige a los trabajadores que compartan el mismo trabajo, o en las que las empresas deciden compartir trabajadores. Dichas medidas han sido adoptadas por los empleadores a fin de superar retos sin precedentes, asegurar la viabilidad continua de sus empresas y conservar a sus trabajadores. No obstante, las medidas tal vez no basten para lograr sus objetivos, o los empleadores y los trabajadores tal vez no puedan alcanzar un acuerdo sobre las medidas que han de adoptarse. En tales casos, es posible que las empresas no tengan otra opción que proceder al despido de los trabajadores o dar por terminada su relación de trabajo, aunque esto significa que se enfrentarán a mayores dificultades para reanudar las operaciones una vez puedan hacerlo. Una dificultad es la pérdida potencialmente considerable de trabajadores calificados y con experiencia que, al enfrentarse a la pérdida de ingresos, pueden hallar empleo en otros sectores u ocupaciones menos afectados y ya no deseen retornar cuando las circunstancias lo permitan.

72. La Comisión observa que es indudable la necesidad de flexibilidad para asegurar una recuperación sostenible; sin embargo, el desafío radica en velar por que las medidas de flexibilidad no socaven las condiciones de trabajo decentes existentes o no contribuyan a aumentar la informalización del mundo del trabajo. Además, si bien la pandemia ha cambiado considerablemente la naturaleza y la organización del trabajo para millones de trabajadores, estos efectos han sido mayores para ciertos trabajadores, fundamentalmente aquellos cuya situación laboral no está clara, los que tienen modalidades de trabajo alternativas, o los que pertenecen a uno o más grupos que son vulnerables a la exclusión y discriminación en el empleo.

73. Por lo tanto, en esta parte de la adenda se examina si los diversos elementos de la relación de trabajo abordados en el Estudio General de 2020 se han visto afectados por la pandemia, y en qué medida, y las medidas urgentes adoptadas a fin de prevenir la propagación del virus.

¹²² Párr. 157.

► 1. Garantizar la protección jurídica aplicable a todas las modalidades contractuales adecuadas en el contexto de la pandemia de COVID-19

Fuerza mayor, caso fortuito y «estado de necesidad»

74. Durante la pandemia, las empresas y los empleadores han experimentado en general interrupciones considerables de la actividad empresarial y las operaciones, incluido el cierre de los lugares de trabajo y los puertos, interrupciones de las cadenas de suministro y distribución, una escasez de mano de obra y una disminución considerable de la demanda. Estas interrupciones también pueden tener un impacto en los contratos de trabajo. Los empleadores pueden verse obligados a tomar decisiones difíciles en lo que respecta a la contratación, los despidos, las licencias sin sueldo y el pago de indemnizaciones¹²³. En muchos países, los gobiernos y los interlocutores sociales consideraron al impacto de la pandemia como una situación en la que podría invocarse la fuerza mayor. El concepto de «fuerza mayor» proviene del derecho romano-germánico y es una doctrina jurídica implícita en muchos ordenamientos jurídicos, en particular en los sistemas del derecho civil y del *common law*. El concepto de fuerza mayor¹²⁴ hace referencia a todo acontecimiento ajeno al control razonable de las partes. La fuerza mayor puede aplicarse a una situación que impida efectivamente a una parte cumplir con sus obligaciones contraídas en virtud de un contrato. La capacidad para afirmar la existencia de fuerza mayor depende de la legislación aplicable y del texto de la cláusula sobre la fuerza mayor propiamente dicha.

75. Si bien inicialmente se hizo referencia a la fuerza mayor en los contratos comerciales y civiles, muchas leyes laborales y códigos del trabajo ahora prevén explícitamente la posibilidad de que la fuerza mayor impida la ejecución de un contrato de trabajo. La legislación puede prever la suspensión o terminación del contrato, o la suspensión o modificación de algunas de sus condiciones¹²⁵. Tanto los contratos de trabajo como los convenios colectivos pueden contener cláusulas relativas a situaciones de fuerza mayor¹²⁶. Cuando dicha disposición se incluye en el contrato, es más fácil evaluar los cambios en la relación durante el acontecimiento o la situación que constituye fuerza mayor. Sin embargo, a menudo es difícil examinar las circunstancias en las que tiene lugar la fuerza mayor. Por ejemplo, en el contexto de la pandemia, una situación de fuerza mayor puede surgir como consecuencia de la propia pandemia o de las medidas adoptadas por un gobierno para limitar y mitigar sus efectos. Esto puede suceder en cualquier tipo de relación de trabajo o modalidad de trabajo, y puede afectar a los empleadores y a los trabajadores asalariados, así como a los trabajadores independientes. Puede invocarse la fuerza mayor en los casos en que, debido a acontecimientos, la ejecución del contrato resulte sumamente difícil, o imposible. Una o ambas partes pueden intentar modificar las condiciones del contrato para adaptarlas al cambio de circunstancias.

¹²³ Peter A. Steinmeyer y Amy Bharj, «You are excused: Force majeure and the workplace in the COVID-19 era», *The National Law Review*, 31 de marzo de 2020.

¹²⁴ Algunas veces también se denomina «vis major» o «acto divino», refiriéndose a la «pérdida derivada directamente de una causa natural sin intervención del hombre y que no podría haberse evitado mostrando cautela, diligencia y cuidado» (traducción del término definido en el *Black's Law Dictionary*, quinta edición, 1981). La Comisión de Derecho Internacional define a la fuerza mayor como «una fuerza irresistible o un acontecimiento imprevisto, ajenos al control del Estado, que hacen materialmente imposible, en las circunstancias del caso, cumplir con la obligación.» «Esas circunstancias no anulan ni dan por terminada la obligación, sino que sirven de justificación o excusa del incumplimiento mientras subsisten» e implican que «se reanude el cumplimiento tan pronto como desaparezcan los factores que causaban y justificaban el incumplimiento. Anuario de la Comisión de derecho internacional, 2001, volumen II, segunda parte.

¹²⁵ Por ejemplo, *Camboya* (Ley del Trabajo, art. 71 «acto divino»), *Colombia* (Código Sustantivo del Trabajo, art. 51, *et al.*), *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 74 b)), *Ecuador* (Código del Trabajo, art. 169) y *Francia* (Código del Trabajo, arts. L1234-12 y 13).

¹²⁶ Expresión definida en general como un acontecimiento que es imprevisible, inevitables e imposible de superar, aunque la definición puede diferir en la legislación nacional. Además, las circunstancias difieren y los casos de pandemia o de epidemia pueden excluirse a menudo. Además, la legislación nacional de cada país especifica los requisitos para afirmar efectivamente la existencia de fuerza mayor como una justificación de la no ejecución.

Si la modificación es imposible, entonces la parte puede pedir que se la exima de sus obligaciones contraídas en virtud de una o varias cláusulas del contrato, o que se rescinda todo el contrato debido a la imposibilidad de su ejecución.

España. El artículo 22 del Real Decreto-ley 8/2020 define «fuerza mayor temporal» como consecuencia de la COVID-19¹²⁷ como «las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia de la COVID-19, incluida la declaración del estado de alarma, que impliquen suspensión o cancelación de actividades, cierre temporal de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público y, en general, de la movilidad de las personas y/o las mercancías, falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad, o bien en situaciones urgentes y extraordinarias debidas al contagio de la plantilla o la adopción de medidas de aislamiento preventivo decretados por la autoridad sanitaria, que queden debidamente acreditados».

El artículo 2 del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, prevé que la fuerza mayor puede no entenderse como justificativa de la extinción del contrato de trabajo o del despido.

76. En muchos países, las autoridades nacionales declararon en primer lugar un «estado de necesidad» o una emergencia de salud pública¹²⁸, y a continuación declararon asimismo una emergencia económica y social como consecuencia de la pandemia de COVID-19¹²⁹. Esto se manifiesta en la imposición de diversas medidas sobre la base de la seguridad nacional y la salud pública. La Comisión recuerda que, si bien las limitaciones de los derechos y libertades son comprensibles en gran medida, deben ajustarse a diversos parámetros del derecho internacional, en particular el principio de legalidad, de modo que esas limitaciones no sean arbitrarias y se basen en la ley; el principio de necesidad, que exige que el Poder Ejecutivo demuestre que las limitaciones son verdaderamente necesarias según las circunstancias; y el principio de proporcionalidad, que plantea la necesidad de probar que las medidas restrictivas son proporcionales a los riesgos y exigencias de la situación. La Comisión observa que los controles y equilibrios se están erosionando en varios ámbitos, con un deslizamiento resbaladizo hacia el abuso de poder, lo que repercute en los derechos constitucionales en el marco del estado de derecho internacional.

Guatemala. El Acuerdo Ministerial 140-2020 prevé en su artículo 1 que las Disposiciones Presidenciales emitidas por el estado de calamidad pública constituyen fuerza mayor, por lo que tienen el efecto de suspender temporalmente los contratos de trabajo de conformidad con el artículo 65 del Código del Trabajo. La suspensión puede ser individual, total o parcial. El Acuerdo insta a los interlocutores sociales a alcanzar un acuerdo sobre las condiciones de la suspensión¹³⁰.

¹²⁷ Tal como se prevé en los arts. 47.3 y 51.7 del Estatuto de los Trabajadores.

¹²⁸ Se ha declarado una emergencia sanitaria, o denominaciones similares, por ejemplo en: *Brasil* (Decreto Legislativo núm. 6, de 20 de marzo de 2020), *Chile* (Ley núm. 21227 de Protección al Empleo), *Colombia* (Resolución 386 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social); *Liberia* (declaración de la emergencia sanitaria por el Ministerio de Salud, el 22 de marzo de 2020), *Perú* (Decreto Supremo No. 044-2020-PCM y Decreto Supremo NO. 046-2020-PCM); y *España* ([Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma](#)).

¹²⁹ Por ejemplo: *Colombia* (Decreto núm. 417, de 17 de marzo de 2020), *El Salvador* (Decreto Legislativo núm. 593 de 2020) y *Luxemburgo* (el Reglamento del Gran Ducado, de 18 de marzo de 2020, por el que se declara un estado de emergencia).

¹³⁰ *Guatemala*, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, [Acuerdo Ministerial 140-2020](#), de 23 de marzo.

77. La Comisión toma nota de que, en una serie de países, las autoridades han declarado explícitamente que la pandemia de COVID-19 constituye una situación de fuerza mayor. Las consecuencias de la aceptación de una situación de fuerza mayor también varían según la legislación nacional y las circunstancias particulares de cada caso. En general, el resultado es que un cambio en la relación de trabajo no se considera atribuible a ninguna de las partes en el contrato, por lo que no debería dar lugar a sanciones o perjuicios. En la práctica, en la gran mayoría de los casos, incumbe a los tribunales o a la autoridad laboral constatar caso por caso si las circunstancias excepcionales han impedido o no, la ejecución del contrato¹³¹. En algunos casos, en vista del impacto profundo y generalizado de la pandemia, la mera invocación de fuerza mayor es suficiente para poder solicitar protección contra el desempleo.

Bélgica. Todo desempleo temporal como consecuencia de la pandemia puede considerarse que constituye desempleo temporal por causa de fuerza mayor. Los procedimientos para solicitar prestaciones de desempleo se han simplificado¹³².

78. En un país, se estipuló explícitamente que cualquier despido, ya sea individual o colectivo, debe ser objeto de una autorización específica de la autoridad nacional, también en los casos considerados cubiertos por fuerza mayor¹³³.

79. Sin embargo, otros países han adoptado un enfoque diferente, tomando medidas para impedir la aplicación de la doctrina de fuerza mayor, incluso en los casos en que está prevista por la legislación laboral, fundamentalmente con objeto de evitar despidos masivos que pudieran afectar profundamente el mercado de trabajo y la economía nacionales¹³⁴. En otros países, el derecho a señalar la existencia de fuerza mayor como justificación de un despido colectivo se ha limitado a casos extremos que conllevan el cierre de la empresa.

Ecuador. La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario contiene una disposición interpretativa que prevé que el artículo 169.6 del Código del Trabajo sobre la imposibilidad de realizar el trabajo por fuerza mayor solo puede invocarse en caso de cese total y definitivo de la actividad económica del empleador. La invocación de fuerza mayor debe basarse en la imposibilidad de realizar el trabajo por ningún otro medio, incluido el teletrabajo.

Países Bajos. Los trabajadores que se encuentran en situaciones de aislamiento y que no pueden trabajar a domicilio pueden estar cubiertos por modalidades de trabajo con jornada reducida introducidas en las situaciones de fuerza mayor¹³⁵.

¹³¹ Por ejemplo, *España* (Real Decreto-ley 8/2020, artículo 22, 2), b)).

¹³² *Bélgica*, Oficina Nacional de Empleo, «[Chômage temporaire à la suite de l'épidémie de CORONAVIRUS COVID-19. Simplification de la procédure](#)», 20 de marzo de 2020.

¹³³ Por ejemplo, *Argentina* (véase más abajo).

¹³⁴ Por ejemplo, *Costa Rica* (Ley 21227 de 2020, artículo 26 prohíbe el despido de trabajadores por causa de fuerza mayor, al menos durante los 6 meses posteriores a la declaración del Estado de Catástrofe) y *Perú*.

¹³⁵ OCDE, «[Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response](#)», OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), actualizado el 20 de marzo de 2020.

► 2. Una relación de trabajo modificada

80. Los gobiernos y las empresas han previsto o adoptado una serie de medidas a nivel nacional para hacer frente a los efectos económicos adversos de la pandemia y reducir la incertidumbre laboral y el riesgo de despido. La primera medida, y la más evidente, que impide cumplir el contrato de trabajo es el confinamiento. Si una actividad no se considera esencial, no se ha permitido a los empleadores abrir el lugar de trabajo, y los trabajadores no han podido ir a trabajar. Sin embargo, muchas medidas de este tipo han tenido un impacto directo en la relación de trabajo propiamente dicha y en los derechos de los trabajadores. Las medidas que se proponen en algunos casos, y que se imponen en otros, tienen el objetivo claro de evitar los despidos individuales y colectivos.

Colombia. La Circular núm. 22 emitida por el Ministerio de Trabajo en marzo de 2020 indica que las diversas medidas puestas a disposición de los empleadores tienen por objeto ayudarles a encarar las dificultades. Insta a los empleadores a mantener la solidaridad y el respaldo hacia los trabajadores y sus familias durante la pandemia, con independencia de su situación contractual, haciendo uso de medidas tales como el trabajo en casa (teletrabajo); la jornada laboral flexible; las vacaciones acumuladas, anticipadas y colectivas; los permisos remunerados y los salarios sin prestación de servicio durante los periodos en que los trabajadores no pueden trabajar durante la crisis.

81. Algunos empleos pueden desglosarse en funciones separadas que pueden medirse y desempeñarse fácilmente en cualquier lugar, ampliando así el tipo de empleos apropiados para el teletrabajo. Muchos empleos pueden normalizarse y, con la ayuda de la digitalización y de la inteligencia artificial, pueden llevarse a cabo de una manera muy eficiente a domicilio. Por ejemplo, la contabilidad, los seguros y el trabajo de centro de atención telefónica son algunas de las muchas funciones que ahora pueden desempeñarse a domicilio. Los medios de comunicación limitados y acordados, el control y la vigilancia pueden ayudar a mejorar la productividad y la calidad de los servicios prestados.

La *OIE* señala que el aumento de la productividad también puede lograrse mediante un entorno de trabajo más ágil y flexible. Medir el rendimiento de los trabajadores no tanto en función del número de horas trabajadas por día sino del logro de resultados clave o de los indicadores de rendimiento no es solo un mecanismo generalizado entre las empresas y los trabajadores, sino también un factor fundamental del aumento de la productividad.

82. Con el fin de asegurar la productividad, algunas empresas e instituciones públicas han dejado de centrarse en medir las horas trabajadas para concentrarse en el logro de objetivos o en la medición de indicadores de desempeño¹³⁶. La Comisión destaca la importancia de asegurar que tales indicadores de desempeño y objetivos de productividad no den lugar a un empeoramiento de las condiciones de trabajo, en particular a la imposición de jornadas laborales excesivas.

¹³⁶ Michael Schrage, «[Rethinking performance management for post-pandemic success](#)», *MIT Sloan Management Review*, 1.º de junio de 2020, y Mthunzi Mdwaba, «[What the pandemic has taught us about labour productivity](#)», *OIE*, 22 de junio de 2020.

a) Suspensión de la relación de trabajo

83. En algunos países, las medidas adoptadas incluyen la suspensión temporal de los efectos de los contratos de trabajo. En tales casos, se le debe dar una atención especial a las consecuencias legales de dichas suspensiones. En algunos casos, la mera declaración de un estado de emergencia o de necesidad permite al empleador suspender los contratos de trabajo. En tales casos, los trabajadores no perciben en principio su salario o, en algunos casos, su salario está cubierto por fondos COVID establecidos por los gobiernos o por prestaciones de desempleo¹³⁷.

Brasil. La Ley núm. 14020, de 6 de julio de 2020, prevé, en su artículo 8 que, durante el estado de emergencia pública, los empleadores pueden negociar la suspensión temporal de los contratos de empleo de sus trabajadores a nivel sectorial o departamental, parcial o totalmente, durante un máximo de 60 días. Durante el periodo de suspensión temporal de la relación de trabajo, el trabajador tiene derecho a todas las prestaciones proporcionadas por el empleador a los trabajadores, y está autorizado a cotizar al Sistema General de Seguridad Social como trabajador asegurado opcional. El contrato de trabajo debe restablecerse en el plazo de dos días tras la terminación del estado de emergencia pública, el final del periodo de suspensión acordado, o la fecha de la notificación al trabajador por el empleador de la decisión de adelantar el final del periodo de suspensión acordado.

Costa Rica. El Decreto Ejecutivo núm. 42248 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social emite normas que regulan el procedimiento para la suspensión temporal de los contratos de trabajo por fuerza mayor o casos fortuitos, tal como prevé el artículo 74, a) y b) del Código del Trabajo. Las aplicaciones para la suspensión temporal de los contratos de trabajo deben ser realizadas por el sistema de inspección del trabajo, indicando el periodo durante el cual se suspenderá el contrato y se verán afectados los trabajadores.

¹³⁷ Por ejemplo, *Chile*, en virtud de la Ley núm. 21227 de Protección al Empleo, a fin de que la suspensión comience, y de que los trabajadores afectados tengan acceso a prestaciones, la autoridad local debe declarar una emergencia sanitaria.

b) Suspensión de derechos contractuales adquiridos

84. En algunos países, las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis redujeron o suspendieron unilateralmente los derechos contractuales adquiridos de los trabajadores. Por ejemplo, en algunos casos, cuando el trabajador no podía trabajar como resultado del confinamiento y no estaba enfermo ni infectado con el virus, el empleador exigía unilateralmente al trabajador que utilizara sus vacaciones anuales¹³⁸. En otros países, los empleadores han tratado los días en los que la empresa estaba cerrada y sus trabajadores no podían trabajar debido al confinamiento como días de vacaciones *de facto*.

Australia. La Comisión de Trabajo Justo ha adoptado una serie de premios que permiten a los empleados tomar vacaciones anuales a mitad de salario para mitigar el impacto del coronavirus y la pandemia en las empresas que los emplean. Los empleados pueden tomar el doble de vacaciones anuales a la mitad de su salario normal, si el empleador está de acuerdo¹³⁹.

República de Corea. El Gobierno ha aumentado el monto del 'Subsidio para la retención del empleo' para los empleadores que han tomado medidas de retención del empleo, tales como el cierre temporal o la concesión de licencias no remuneradas a los trabajadores. A partir del 1 de julio de 2020, el Gobierno adoptó el «Programa de apoyo rápido para las licencias no remuneradas». El Programa acorta el requisito de que los empleadores cubran 3 meses de cierre pagado, reduciendo este período a un mes antes de que entre en vigencia el subsidio de 500,000 wons (Dólares de los Estados Unidos \$ 454,000) por mes. Por otro lado, el Programa también reduce a la mitad el período durante el cual los trabajadores colocados en licencia no remunerada recibirán su salario del subsidio, reduciendo este beneficio de 180 días a 90 días.

¹³⁸ Por ejemplo, en *Polonia*, los empleadores pueden imponer derechos de vacaciones anuales para su uso. También hay un límite en el monto de la indemnización por despido, y los acuerdos de no competencia que requieren que el empleador proporcione una compensación pueden ser rescindidos unilateralmente por este último (véase [EU, Flash Reports on Labour Law June 2020 Summary and country reports](#)). También se dieron casos en el *Reino Unido* (<https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/coronavirus-holiday-annual-leave-workers>). Por el contrario, en *Australia*, el «Fair Work Ombudsman» explica claramente que la COVID no es una razón para imponer vacaciones anuales a los empleados (véase «[Direction to Take Annual Leave during a Shutdown](#)»).

¹³⁹ Véase *Australia*, Fair Work Ombudsman, «[Annual Leave](#) (Licencia anual)», actualizado el 14 de agosto de 2020. De manera similar, en *Arabia Saudita*, párr. 1B del artículo 41 (1B) de la Resolución Ministerial No. 142906 de fecha 13.8.1441 (H) de 6 de abril de 2020 establece que los empleadores tienen derecho a otorgar vacaciones anuales a los empleados. Los trabajadores no pueden negarse a tomar una licencia en las fechas establecidas por el empleador. Esta licencia se paga.

► 3. La relación de trabajo y las modalidades de trabajo alternativas durante la pandemia

85. La Comisión examinó en su Estudio General de 2020 el uso de varios tipos de acuerdos contractuales distintos de los «regulares» de duración indefinida, a tiempo completo y entre un trabajador y un único empleador. En dicho Estudio, examinó la cuestión del trabajo temporal, incluyendo los contratos de duración determinada, los contratos por proyectos o por tareas, así como el trabajo de temporada o eventual. También examinó el trabajo a tiempo parcial, en particular la situación de los contratos de trabajo «a pedido» y los contratos de cero horas. La Comisión también profundizó en las relaciones laborales entre varias partes que incluían el trabajo a través de agencias de trabajo temporal y la subcontratación. Finalmente, se procedió a examinar nuevas formas de organización del trabajo, tales como el trabajo de plataforma¹⁴⁰.

La OIE estima que, mientras las medidas de salud y confinamiento sigan en vigor, el mundo experimentará una diferenciación aún mayor entre las diversas modalidades de trabajo. Los instrumentos en materia de empleo no deberían legislar contra estos cambios, sino que deberían aprovechar plenamente las oportunidades que brindan y facilitar el acceso a todas las formas de trabajo, a fin de acelerar una rápida recuperación de la COVID-19, intensificar la generación de empleo y las oportunidades de generación de ingresos y tratar de obtener la máxima productividad de los trabajadores. La COVID-19 ha puesto de manifiesto las deficiencias de los actuales sistemas de protección social vigentes tanto en los países desarrollados como en desarrollo, pues ya no se ajustan a la situación actual del mercado de trabajo y a las nuevas formas de las relaciones de empleo. Las políticas de empleo deben fomentar sistemas de protección social sostenibles que garanticen una renta mínima para todos. La Recomendación núm. 202 de la OIT, examinada en el Estudio General del año pasado, reviste especial importancia, en particular habida cuenta del consenso tripartito global para que los pisos de protección oficial se aplicaran con arreglo a la situación real de cada país.

La *Federación de Empresas de Corea* expresa su preocupación en relación con la tendencia creciente de que la relación laboral la determine un tercero, como el Gobierno y los tribunales, en lugar de los empleadores y los trabajadores.

86. En este contexto, la Comisión desea recordar los principios y orientaciones que brinda la Recomendación núm. 198 la cual establece que la determinación de la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contractual, ya sea de carácter contractual o no, convenido por las partes. La Recomendación establece además que la solución de controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo debería ser competencia de los tribunales de trabajo o de otros tribunales o instancias de arbitraje a los que los trabajadores y los empleadores tienen acceso efectivo de conformidad con la ley y la práctica nacionales¹⁴¹.

¹⁴⁰ Véase [Estudio General de 2020](#), párrs. 273 a 326.

¹⁴¹ Párrs. 9 y 14 de la Recomendación núm. 198.

Eslovenia. En su memoria, el Gobierno indica que el Ministerio de Trabajo, Familia, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades se ha comprometido a cofinanciar el proyecto MAPA: Análisis multidisciplinario del trabajo precario: aspectos jurídicos, económicos, sociales y sanitarios. Este proyecto multidisciplinario tiene por objeto lograr una síntesis de la definición del concepto de trabajo precario y reducir los efectos negativos de estas formas de trabajo para garantizar mejores condiciones de trabajo.

Países Bajos. En su memoria, el Gobierno indica que el 22 de junio de 2020 se introdujo el [Temporary Bridging Measure for Flex Workers \(TOFA\)](#), un plan de ayuda para los trabajadores flexibles despedidos después del 1.º de marzo a causa de la crisis del coronavirus que han tenido una pérdida de ingresos sustancial (más del 50 por ciento en abril en comparación con febrero) y no pueden solicitar otras prestaciones. El plan consiste en un pago único bruto de 1 650 euros en total para el periodo de marzo, abril y mayo de 2020.

a) Trabajo temporal

87. La situación de los trabajadores con contratos temporales es claramente más precaria que la de los trabajadores permanentes, y en el contexto de la pandemia han sido los primeros en ser despedidos. Además, su situación laboral significa que no pueden optar a las mismas prestaciones y protección que los trabajadores permanentes.

La *Confederación de Asociaciones de Empleadores de Alemania (BDA)* indica que las formas flexibles de empleo a menudo ayudan a las empresas a crear nuevos empleos por primera vez, a adaptar los volúmenes de trabajo a las necesidades individuales y a reducir los obstáculos al crecimiento del empleo. Son una manera de proporcionar empleo a los trabajadores poco calificados. Las formas flexibles, incluido el trabajo a tiempo parcial, también reflejan las ambiciones y las circunstancias de los trabajadores.

Brasil. El Gobierno indica en su memoria que la Ley núm. 13.429 de 2017 refuerza las protecciones para los trabajadores temporales.

La *FNV* y la *CNV* de los Países Bajos pusieron de relieve que los muchos trabajadores con contratos flexibles (trabajadores temporales cedidos por agencias y trabajadores con contratos de duración determinada) que han perdido el empleo debido a la crisis de la COVID-19 suelen ser trabajadores con seguro de desempleo (*WW*) de duración limitada. Esto significa que, para un gran número de trabajadores que perdieron su puesto de trabajo durante los dos primeros meses de la crisis, el periodo de seguro —que solo es de tres meses para los trabajadores sin un largo historial de empleo— ha expirado.

88. En algunos países, se han adoptado medidas para asegurar que las prestaciones se extiendan a esta categoría de trabajadores¹⁴². En otros, los límites a la duración máxima de los contratos temporales se han suspendido durante el estado de emergencia para proteger el empleo e impedir la destrucción de empleos.

Alemania. Todos los trabajadores que pagan cotizaciones a la seguridad social tienen derecho a prestaciones por jornada de trabajo reducida, incluidos los trabajadores temporales cedidos por agencias y los trabajadores con contratos de duración determinada. Sin embargo, los trabajadores ocupados en «mini empleos» no están cubiertos, ya que están exentos de las cotizaciones a la seguridad social.

España. En virtud del Real Decreto-ley 9/2020 y del Real Decreto-ley 24/2020, los límites a la duración de los contratos temporales se suspendieron hasta el 30 de septiembre de 2020.

Reino Unido. Desde el 1.º de julio de 2020, los trabajadores con un contrato de duración determinada han tenido derecho a prestaciones en virtud del Sistema de Retención de Empleos. Los empleadores pueden proponer a los trabajadores trabajar horarios reducidos o cualquier modalidad de turnos, y aun así los trabajadores pueden solicitar apoyo por las horas no trabajadas¹⁴³.

89. Las conmociones económicas y financieras causadas por la pandemia repentina de la COVID-19 y el confinamiento consiguiente han obligado a las empresas a reducir sus gastos de explotación, incluidos los costos laborales. Los trabajadores con contratos temporales, incluidos contratos de duración determinada y los contratos de corta duración, suelen ser los más afectados por las crisis económicas, ya que tienen más probabilidades de que se ponga término a sus contratos, o de que estos no se renueven, que los trabajadores permanentes¹⁴⁴.

¹⁴² Por ejemplo, en *Alemania*, la posibilidad de trabajar con jornada reducida se ha extendido a los trabajadores temporales cedidos por agencias. En *España*, los trabajadores pueden recibir apoyo con independencia del periodo para el que hayan pagado cotizaciones al seguro de desempleo. Parlamento Europeo, «[EU-27 support for national short-time work schemes](#)», At a glance: European Added Value in Action, abril de 2020. De manera análoga, en *Suiza*, el Consejo Federal decidió el 21 de marzo de 2020 que los trabajadores temporales cedidos por agencia (*intérimaires*) también podrían tener acceso a prestaciones parciales por desempleo. *Brasil* indica en su memoria que, de conformidad con la Ley de Trabajo (CLT) «Siempre que una o más empresas, aun cuando cada una de ellas tenga personalidad jurídica propia, estén bajo la dirección, control o administración de otra empresa, o incluso cuando cada uno conserva su autonomía siendo parte de un grupo económico, serán solidariamente responsables de las obligaciones de la relación de trabajo».

¹⁴³ *Reino Unido*, «[Check if your employer can use the Coronavirus Job Retention Scheme](#)», Coronavirus (COVID-19), Guidance and Support, actualizado el 7 de agosto de 2020.

¹⁴⁴ Por ejemplo, en *Suiza*, en julio de 2020, entre el 80 y el 90 por ciento de los trabajadores en la Suiza de habla francesa (Suisse Romande) y el Tesino se han visto afectados por la no renovación o la expiración de sus contratos de trabajo. Nouvelle Agence Economique et Financière SA (AGEFI), «[Près de 20000 postes temporaires sont menacés en Suisse](#)», 29 de julio de 2020.

90. En algunos países, se han adoptado medidas para facilitar la conclusión de contratos temporales durante la pandemia como una forma de mitigar el impacto económico de la crisis en las empresas y al mismo tiempo de reactivar el mercado de trabajo. En particular, se adoptaron medidas para permitir la prórroga de los contratos de duración determinada por periodos más largos que en los contratos precedentes.

Ecuador. La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario prevé, en el artículo 19, un «contrato especial emergente» durante un periodo determinado (un máximo de un año, renovable una vez), a fin de asegurar la sostenibilidad de la producción. Una vez finalizado el periodo inicial, el contrato se considera indefinido si se extiende¹⁴⁵.

Indonesia. El 5 de octubre de 2020, el Parlamento de Indonesia aprobó la «Ley Ómnibus» (Ley de Creación de Empleo de 2020), que introdujo enmiendas importantes en una variedad de áreas, tales como el empleo de duración determinada. Anteriormente, los contratos de trabajo de duración determinada solo podían durar hasta dos años y prorrogarse una vez hasta un año. Luego, después de un lapso de un mes, estos contratos podrían renovarse una vez por hasta dos años más. De no cumplirse tales requisitos, el contrato se consideraría permanente.

La Ley de Creación de Empleo de 2020 elimina todas estas restricciones sobre la duración, extensión y renovación de los contratos de trabajo de duración determinada. Sin embargo, las restricciones sobre el tipo de trabajo en relación con el cual pueden utilizarse contratos de trabajo de duración determinada se han mantenido en general, pero con algunos ajustes.

Italia. En virtud del Decreto «Relanzamiento» núm. 34, de 19 de mayo de 2020, los contratos de duración determinada pueden extenderse. No obstante, lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Legislativo núm. 81, de 15 de junio de 2015, a fin de promover el reinicio de las actividades, los contratos de trabajo de duración determinada concluidos antes del 23 de febrero de 2020 pueden extenderse hasta el 30 de agosto de 2020. Sin embargo, este requisito de que los empleadores extiendan los contratos de corta duración en el contexto de la pandemia está llegando a su fin.

Hasta el 31 de diciembre de 2020, será posible extender y renovar los contratos de duración determinada sin necesidad de una justificación. Sin embargo, su extensión no debe sobrepasar el límite de veinticuatro meses, salvo que un convenio colectivo prevea lo contrario.

¹⁴⁵ Ecuador, [Ley Orgánica de Apoyo Humanitario](#), 19 de junio de 2020.

b) Trabajo a tiempo parcial, trabajo por llamada y contratos de cero horas

91. En muchos países, la recuperación se ha traducido en un aumento del trabajo a tiempo parcial, mientras que la tasa de empleo a tiempo completo ha caído por debajo de las tasas de otras crisis, por ejemplo, la crisis económica y financiera de 2008¹⁴⁶.

92. Como se indica en el Estudio General de 2020, el trabajo por llamada es una forma cada vez más común de trabajo a tiempo parcial que se basa en una organización del tiempo de trabajo en un número de horas de trabajo muy variable e impredecible. Los contratos de cero horas son similares al trabajo por llamada, ya que no se basan en un número fijo o garantizado de horas de trabajo¹⁴⁷.

La BDA en Alemania indica que, de conformidad con la legislación alemana, los empleadores y los empleados acuerdan un número específico de horas durante las cuales el empleador puede llamar a los empleados, a reserva de los límites de tiempo acordados o reglamentarios. Aunque el empleador no llame al empleado durante el tiempo de llamada, tiene, no obstante, una obligación de pago.

Reino Unido. El programa de apoyo de ingresos para los trabajadores independientes también cubre a los trabajadores con contratos de cero horas¹⁴⁸. Sin embargo, tal como indica el Congreso de Sindicatos (TUC), muchos trabajadores con contratos de cero horas no ganan suficiente para poder optar a la licencia de enfermedad. Los trabajadores con contratos de cero horas tienen derecho a una licencia de enfermedad reglamentaria, pero solo si han realizado al menos algún tipo de trabajo para la empresa y si han estado enfermos al menos durante cuatro días seguidos, incluidos sus días libres. Dichos trabajadores también tienen que haber percibido en promedio un salario semanal de 118 libras esterlinas antes de impuestos durante las últimas ocho semanas. Estos requisitos significan que muchos trabajadores con contratos de cero horas, a pesar de sus bajos ingresos, están fuera del alcance del sistema de apoyo a los ingresos.

c) Trabajo de plataformas

93. Tal como señaló la Comisión en su Estudio General de 2020, el trabajo en plataformas siempre ha conllevado una asimetría de riesgo entre el trabajador y la plataforma, y los trabajadores asumen la mayor parte del riesgo. Estas relaciones asimétricas se han hecho más pronunciadas durante la pandemia. Muchos trabajadores de plataformas han tenido que enfrentarse al riesgo de perder sus empleos, así como al riesgo (y a las consecuencias potencialmente graves) de exposición al virus y de pérdida de ingresos, al tiempo que han seguido prestando servicios esenciales para la sociedad¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Véase por ejemplo: Greg Jericho, «Australia's Post-Covid Jobs Snapback is All About Part-Time Work», *The Guardian*, 19 de octubre de 2020.

¹⁴⁷ Párrs. 290-291.

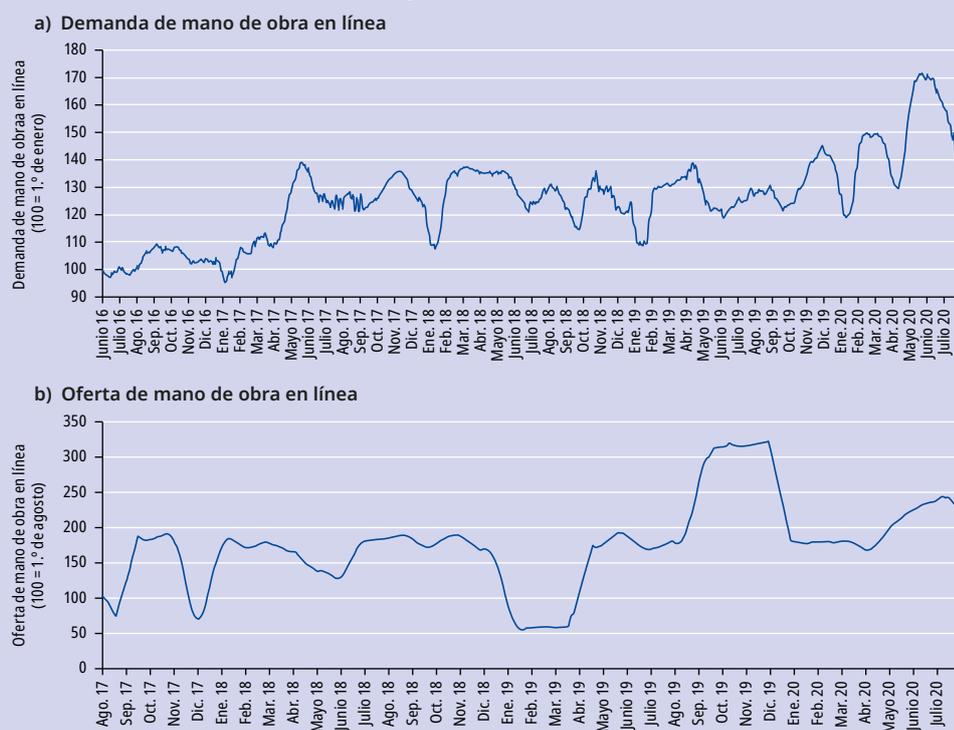
¹⁴⁸ <https://petition.parliament.uk/petitions/301328>.

¹⁴⁹ Funda Ustek-Spilda, Richard Heeks y Mark Graham, «Covid-19: Who will protect gig workers, if not platforms?», *Social Europe*, 28 de mayo de 2020.

94. Durante los primeros días de la pandemia, se planteó la pregunta de si estos trabajadores deberían continuar trabajando, y la respuesta dependió fundamentalmente del sector afectado.

Desde el inicio de la pandemia, la demanda de servicios prestados por las plataformas de trabajo digitales disminuyó ligeramente en marzo de 2020, antes de aumentar de nuevo a finales de abril de 2020. El descenso experimentado durante dicho periodo fue bastante abrupto en comparación con años anteriores, posiblemente porque las empresas estaban posponiendo la subcontratación del trabajo o de proyectos debido a la situación incierta. Se cree que este declive ha obedecido a que las empresas redujeron sus costos no esenciales, incluida la subcontratación, debido a la contracción de los ingresos¹⁵⁰.

Demanda y oferta de mano de obra en línea en las principales plataformas de trabajo en línea, 2016-2020



Nota: Los datos relativos a la oferta de mano de obra en línea solo se han recopilado desde agosto de 2017.

Fuente: Online Labour Index (OLI)

La oferta de mano de obra en las plataformas digitales ha aumentado gradualmente desde 2017, y los mayores incrementos se han registrado desde abril hasta septiembre de 2019. En marzo de 2020 la oferta de mano de obra experimentó una pequeña reducción, que tal vez se haya asociado con la pandemia. Sin embargo, a partir de abril de 2020, la oferta de mano de obra en dichas plataformas aumentó constantemente hasta junio, a una tasa más alta que en 2018 y 2019¹⁵¹.

¹⁵⁰ Fabian Stephany, Michael Dunn, Steven Sawyer y Vili Lehdonvirta, «[Distancing bonus or downscaling loss? The changing livelihood of US online workers in times of COVID-19](#)», *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 111(3), 28 de junio de 2020.

¹⁵¹ OIT, *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*. Ginebra, cap. 1, de próxima publicación.

95. En algunos casos, el trabajo en plataformas se vio totalmente interrumpido, ya que las empresas operativas en ámbitos como el alquiler de vehículos con conductor, el trabajo doméstico y los servicios de estética se vieron obligadas a interrumpir su actividad. Sin embargo, la situación fue muy diferente para los servicios de entrega a domicilio, ya que la demanda de entrega de productos a domicilio aumentó durante el confinamiento. En muchos países, este tipo de trabajo se consideró un servicio esencial¹⁵², por lo que se le autorizó a continuar.

96. En lo que respecta a los repartidores, aunque hubo un menor riesgo de accidentes debido a la disminución del tráfico, estos se expusieron a un mayor riesgo de infección sin tener acceso a EPP, a medidas de distanciamiento social, o incluso a la atención de salud y a la protección social en caso de enfermedad. Al mismo tiempo, debido a la gran demanda, tuvieron jornadas de trabajo cada vez más largas. En algunos países, los repartidores recurrieron a la acción legal y a protestas, exigiendo medidas de seguridad y salud, incluido el acceso a EPP y a la licencia de enfermedad remunerada¹⁵³.

97. Para aquellos que no pudieron trabajar, las cuestiones que se plantearon fueron a qué tipo de apoyo a los ingresos podían optar, en su caso, si tenían otras fuentes de ingresos y el tipo de protección al que tendrían acceso en caso de enfermedad, o si las plataformas tenían que cerrar por motivos relacionados con la pandemia.

98. Dado que en muchos países los trabajadores de plataformas están considerados por la legislación como trabajadores independientes, no tienen los mismos derechos que otros trabajadores a la licencia de enfermedad o prestaciones de enfermedad, vacaciones pagadas, el salario mínimo, el seguro de desempleo y otras prestaciones¹⁵⁴. Además, en general no pueden solicitar muchas de las medidas de apoyo adoptadas por los gobiernos durante la pandemia. Como subrayó el Parlamento Europeo, la pandemia ha puesto de relieve la manera en que los trabajadores de plataformas están sistemáticamente subempleados, mal remunerados y mal protegidos, y carecen de la protección social básica¹⁵⁵. Estos trabajadores a menudo se concentran en la economía informal. Dejar de trabajar ni siquiera es una opción para ellos, lo que les obliga a asumir el riesgo de seguir trabajando, aunque enfermen, con el peligro de transmitir el virus a otros.

¹⁵² Por ejemplo, *Francia e Italia*.

¹⁵³ Por ejemplo, en *Brasil*, los conductores de reparto de UBER, Rappi y otros protestan en medio de la pandemia (ver Reuters, julio de 2020) o en *China* ([Couriers in China protest late wages during an e-commerce boom resulting from the Covid-19 pandemic](#)) Véase Jennider Venis, «Covid-19: Pandemic highlights holes in workers' rights», International Bar Association», International Bar Association, 7 de mayo de 2020.

¹⁵⁴ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), «[Platform economy: Developments in the COVID-19 crisis](#)», 3 de julio de 2020.

¹⁵⁵ Kim Van Sparrentak, Leila Chailbi y Petra De Sutter, «[Platform work in the context of the Covid-19 crisis](#)», Parlamento Europeo, Preguntas parlamentarias, 6 de abril de 2020, y Jennifer Venis, «Covid-19: Pandemic highlights holes in workers' rights». En la *República de Corea*, los trabajadores de reparto han visto un aumento del trabajo que los somete a una fatiga extrema e incluso a la muerte por exceso de trabajo (se han denunciado 14 casos) <https://www.bbc.com/new/world-asia-54775719>

La *Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT)* y la *Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)*, hacen referencia a varios proyectos de ley que tienen por objeto establecer ciertas garantías para las personas que reciben ingresos a través de las plataformas, entre ellos: i) el Proyecto de Ley núm. 085 de 2020, mediante el cual se regula la contratación de personas a través de plataformas de trabajo y su contribución a la seguridad social¹⁵⁶, y ii) el Proyecto de Ley núm. 221 de 2020, por medio del cual se establecen garantías sociales para las personas que generan ingresos mediante el uso de plataformas tecnológicas¹⁵⁷. Las organizaciones de trabajadores afirman que dichos proyectos de ley, para los que no fueron consultados, consideran a los trabajadores como trabajadores independientes, aunque, en realidad, dependan económicamente de la empresa propietaria de la plataforma. El Proyecto de Ley núm. 085 de 2020 establece que los trabajadores tienen una relación civil o comercial con la empresa y, en consecuencia, están cubiertos por el régimen especial de seguridad social para trabajadores independientes. La CUT y la CTC también indicaron que estos trabajadores son principalmente migrantes venezolanos en situación irregular, por lo que no pueden afiliarse al sistema de seguridad social. Además, el Proyecto de Ley núm. 085 de 2020 supedita el derecho de asociación de estos trabajadores a la adopción de ciertas normas por parte del Ministerio de Trabajo.

99. Algunas plataformas tuvieron que adaptarse rápidamente a la caída en picado de la demanda de sus servicios. En respuesta, muchas plataformas comenzaron a prestar servicios adicionales o alternativos.

Eslovaquia. Tras la prohibición de que los taxis transportaran a personas, una plataforma de taxis comenzó a entregar comidas a domicilio¹⁵⁸.

100. Se han emprendido una serie de iniciativas en la economía de plataformas con objeto de abordar algunas de estas cuestiones, y se ha reconocido en cierta medida la importancia de los servicios prestados por los repartidores durante la pandemia.

101. En algunos casos, la caída de la demanda ha conducido a la reducción del número de trabajadores de plataformas¹⁵⁹. En ciertos casos, las empresas han decidido proporcionar a los trabajadores de plataformas algún tipo de apoyo a los ingresos (meses o semanas adicionales de pago). Algunas plataformas han solicitado asistencia del gobierno para impedir despidos y gestionar sus costos de explotación¹⁶⁰. En algunos casos, las medidas adoptadas para apoyar a los trabajadores independientes se han extendido para cubrir a los trabajadores de plataformas.

¹⁵⁶ <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos- radicados-senado/p-ley-2020-2021/1866-proyecto-de-ley-085-de-2020>.

¹⁵⁷ http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos_Radicados/proyectos_de_ley/2020_-_2021/PL_221-20_Plataformas_Tecnologicas.pdf.

¹⁵⁸ Eurofound, «Platform economy: Developments in the COVID-19 crisis», y *The Slovak Spectator*, «[Alternative taxi services deliver food instead of people](#)», 2 de abril de 2020.

¹⁵⁹ James Cook, «[Deliveroo to axe over 300 staff as virus hits demand](#)», *The Telegraph*, 28 de abril de 2020.

¹⁶⁰ Por ejemplo, apoyo financiero hasta un máximo de 14 días para los conductores o los repartidores que dan positivo en las pruebas de COVID-19 o a los que una autoridad sanitaria pública les impone el aislamiento: Uber, «[Notre approche face au COVID-19](#)».

Dinamarca. Se ha introducido un sistema de compensación temporal para los trabajadores independientes que también cubre a los trabajadores de plataformas.

Reino Unido. El sistema de apoyo a los ingresos para los trabajadores independientes se ha hecho accesible para los trabajadores de plataformas, que pueden solicitar una subvención equivalente al 80 por ciento de sus ingresos mensuales promedio en los últimos tres años, hasta un máximo de 2 500 libras esterlinas al mes. Los beneficiarios de la subvención pueden seguir trabajando.

102. Los gobiernos han adoptado medidas para informar a las empresas, los trabajadores y los clientes en los comercios de venta al por menor de alimentos, los restaurantes y los servicios de recogida y entrega a domicilio sobre las prácticas a las que es preciso atenerse durante la pandemia con miras a proteger a los trabajadores y los clientes.

Estados Unidos. La Administración Federal de Alimentos y Medicamentos (FDA) ha publicado información sobre las mejores prácticas para la salud, la limpieza y la desinfección de los trabajadores, y sobre el uso correcto del EPP¹⁶¹.

103. Muchas plataformas han suministrado información a los trabajadores sobre cómo protegerse a sí mismos y realizar las entregas a domicilio de una manera segura para ellos. En algunos casos, las plataformas indican en sus sitio web que han proporcionado EPP o reembolsado el costo del mismo¹⁶². La pandemia también ha impulsado a muchas empresas de plataforma a contemplar la posibilidad de avanzar hacia la automatización, y ciertas plataformas de entrega a domicilio están probando la utilización de robots para sus servicios, a fin de depender en menor grado de los trabajadores humanos durante la pandemia¹⁶³.

India. El Código sobre Seguridad Social (Ley núm. 36 de 2020), proporciona una definición de «trabajador de plataformas» («una persona que realiza un trabajo o participa en una modalidad de trabajo y percibe ingresos gracias a dichas actividades fuera de la relación tradicional empleador-trabajador») y de «trabajo en plataformas» («un acuerdo de trabajo fuera de la relación tradicional entre empleado y empleador en el que organizaciones o individuos utilizan una plataforma en línea para acceder a otras organizaciones o individuos para solucionar problemas específicos o para brindar servicios específicos o toda otra actividad que pueda ser notificada por el Gobierno central a cambio de un pago.») El Código tiene por objeto poner los sistemas de protección social a disposición de los trabajadores de plataformas¹⁶⁴.

¹⁶¹ FDA, «[Best practices for retail food stores, restaurants, and food pick-up/delivery services during the COVID-19 pandemic](#)».

¹⁶² Uber, «[Notre approche face au COVID-19](#)». Véase, asimismo Suiza, République et canton de Genève, «[COVID-19: économie, emploi et manifestations](#)», actualizado el 17 de septiembre de 2020.

¹⁶³ Véase, por ejemplo, la empresa de entregas a domicilio «Rappi» en Colombia. Mary Meisenzahl, «[Soft-bank-backed delivery startup Rappi is testing out robots for contactless delivery – take a look](#)», *Business Insider*, 9 de mayo de 2020.

¹⁶⁴ India, *Código sobre Seguridad Social*, 2019 (Proyecto de Ley núm. 375, de 2019).

104. Estas cuestiones se están examinando actualmente en una serie de países, y los tribunales en varios países han resuelto que los repartidores y los trabajadores en línea (crowdworkers) son, en realidad, trabajadores asalariados¹⁶⁵.

La Comisión Europea ha llevado a cabo un proceso encaminado a abordar la cuestión de la negociación colectiva para los trabajadores independientes. La iniciativa pretende asegurar que las condiciones de trabajo puedan mejorarse a través de convenios colectivos, no solo para los trabajadores asalariados, sino también para los trabajadores independientes que necesitan protección¹⁶⁶. Esto afecta en particular a los trabajadores de plataformas, muchos de los cuales se consideran trabajadores independientes.

¹⁶⁵ Por ejemplo, el Consejo de Estado de Ginebra en *Suiza* ha ordenado a Uber que clasifique a sus trabajadores como trabajadores asalariados y que garantice una protección social adecuada para ellos. De manera análoga, el Tribunal Administrativo concluyó que la empresa Uber Eats es un empleador y que, como tal, debería aplicar el Código del Trabajo y el convenio colectivo en el sector. En los *Estados Unidos*, un tribunal en California resolvió en agosto de 2020 que Uber y Lyft no tienen la obligación de reclasificar inmediatamente a sus conductores como trabajadores asalariados en lugar de como contratistas independientes, lo que permite que los servicios de alquiler de vehículos con conductor puedan seguir funcionando en el Estado tras la entrada en vigor, en enero de 2020, del Proyecto de Ley de la Asamblea de California (Ley AB5), que extiende la condición de trabajador asalariado a los trabajadores de plataformas. Las empresas deben utilizar una prueba de tres factores para demostrar que los trabajadores son independientes. Véase, a este respecto, el Estudio General de 2020, párrs. 306-327. Después de las medidas legislativas en California, se ha llevado a cabo un referéndum en el Estado en noviembre de 2020 que eximió a Uber y a Lyft de la nueva ley estatal. En Alemania la Corte Federal del trabajo determinó que la realización de micro trabajos por parte de un trabajador en línea (crowdworker) sobre la base de un acuerdo marco celebrado con un operador de plataformas puede resultar en una relación que se puede catalogar como relación de trabajo (Corte Federal del Trabajo, decisión de 1.12.2020-9AZR 102/20)

¹⁶⁶ Comisión Europea, «[Competition: The European Commission launches a process to address the issue of collective bargaining for the self-employed](#)», comunicado de prensa, 30 de junio de 2020.

Parte III

Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal en el contexto de la pandemia de COVID-19

105. Un número considerable de trabajadores por cuenta propia, microempresas y pequeñas empresas, y trabajadores de la economía informal, en particular en los países en desarrollo, se han revelado sumamente vulnerables a las perturbaciones económicas y sociales causadas por la pandemia. La OIT estima que, hasta ahora, unos 1 600 millones de trabajadores de la economía informal, que representan el 76 por ciento del empleo informal en el mundo, se han visto fuertemente afectados por las medidas de confinamiento, incluidos muchos que trabajaban en los sectores más afectados¹⁶⁶.

106. Los trabajadores de la economía informal han luchado para obtener unos ingresos suficientes para alimentarse a sí mismos y a sus familias durante la pandemia, sobre todo porque la mayoría no tiene ahorros ni acceso a prestaciones de sustitución de ingresos a los que recurrir en caso de crisis. Para estas mujeres y hombres, elegir quedarse en casa y no trabajar a menudo significa perder sus trabajos y medios de vida¹⁶⁷. Además, por lo general tienen poco o ningún acceso a los servicios de atención de salud y no disponen de un sustituto de los ingresos en caso de enfermedad o de confinamiento que les impidan llevar a cabo sus actividades económicas. Las empresas informales, que representan ocho de cada diez empresas en todo el mundo, se enfrentan a una situación similar.

107. Las normas internacionales del trabajo proporcionan un marco sólido para orientar las intervenciones en todas las etapas de la crisis. De particular importancia para las microempresas y las pequeñas empresas, y los trabajadores de la economía informal en el contexto de la COVID-19 son la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) y la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), por las razones que se exponen a continuación.¹⁶⁸

► 1. ¿Cuáles son las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y las medidas de confinamiento conexas sobre la economía informal?

a) Impacto en los países

108. Los datos de la OIT indican que los trabajadores de los países en desarrollo, especialmente los que participan en la economía informal, se han visto afectados en mayor medida que en crisis anteriores. Las oportunidades más limitadas de teletrabajo y la mayor vulnerabilidad de los trabajadores informales a las medidas de confinamiento parecen haber agravado el efecto de la recesión y creado nuevos problemas en el mercado de trabajo de los países en desarrollo¹⁶⁹.

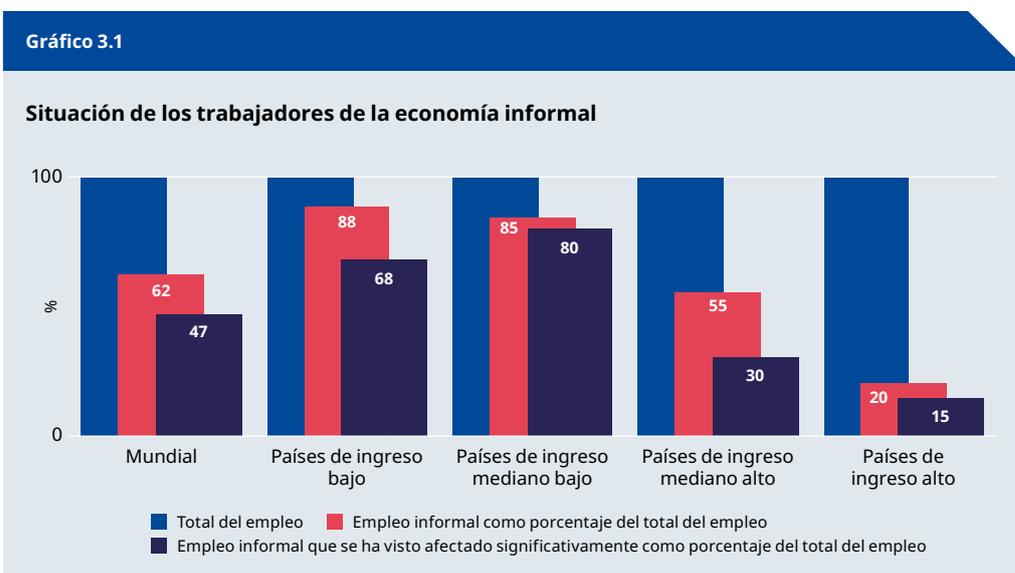
¹⁶⁶ OIT, «[La crisis de COVID-19 y la economía informal. Respuestas inmediatas y desafíos de política](#)», Nota informativa, mayo de 2020.

¹⁶⁷ OIT, «La crisis de COVID-19 y la economía informal».

¹⁶⁸ El ámbito de aplicación de la Recomendación se desarrolla en los párrs. 358 y siguientes del Estudio General de 2020. Además, son útiles a este respecto: [Directrices relativas a una definición estadística del empleo informal](#), 17.ª CIET, Ginebra, 2003, así como la [Resolución relativa a la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo](#), 15.ª CIET, Ginebra, 1993, y la [Resolución relativa a las estadísticas sobre las relaciones de trabajo](#), 20.ª CIET, Ginebra 10-19 de octubre de 2018 (CIET/20/2018/ Resolución I)

¹⁶⁹ OIT, «[Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta edición. Estimaciones actualizadas y análisis](#)», 30 de junio de 2020.

109. En el supuesto de que los trabajadores informales no cuenten con fuentes alternativas de ingresos, las estimaciones a partir de abril de 2020 previeron que la pérdida de ingresos se traducirá en un aumento de la tasa de pobreza relativa (definida como la proporción de trabajadores con ingresos mensuales inferiores al 50 por ciento de los ingresos medios de la población) para estos trabajadores y sus familias de casi 34 puntos porcentuales a nivel mundial; de más de 21 puntos porcentuales en los países de ingreso mediano alto; de alrededor de 52 puntos en los países de ingreso alto, y de 56 puntos en los países de ingreso mediano-bajo y países de ingreso más bajo¹⁷⁰.



b) Impacto en grupos específicos

110. Como se señala en el capítulo 3 del Estudio General de 2020, los grupos específicos que se enfrentan a dificultades particulares para acceder al mercado de trabajo formal suelen concentrarse en la economía informal¹⁷¹. La Recomendación núm. 204 reconoce que los déficits de trabajo decente, y en particular la denegación de derechos en el trabajo, la falta de oportunidades suficientes de empleo de calidad, una protección social inadecuada y la ausencia de diálogo social, son más pronunciados en la economía informal¹⁷². Sus principios rectores destacan la necesidad de prestar especial atención a las personas particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal (párrafo 7, i)). Asimismo, los principios rectores establecidos en la Recomendación núm. 205 indican que, al adoptar medidas relativas al empleo y al trabajo decente para responder a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres, se debería tener en cuenta la necesidad de prestar una atención especial a los grupos de población y a las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables. En esta sección se examina la situación de dos grupos vulnerables concretos.

i) Las mujeres

111. Las trabajadoras informales están sobrerrepresentadas en los sectores de alto riesgo. En abril de 2020, los datos indicaban que el 42 por ciento de las mujeres de la economía informal trabajaba en sectores de alto riesgo, frente al 32 por ciento de sus homólogos masculinos. Las mujeres se concentran en sectores que se ven afectados críticamente por la pandemia, como

¹⁷⁰ OIT, «La crisis de COVID-19 y la economía informal».

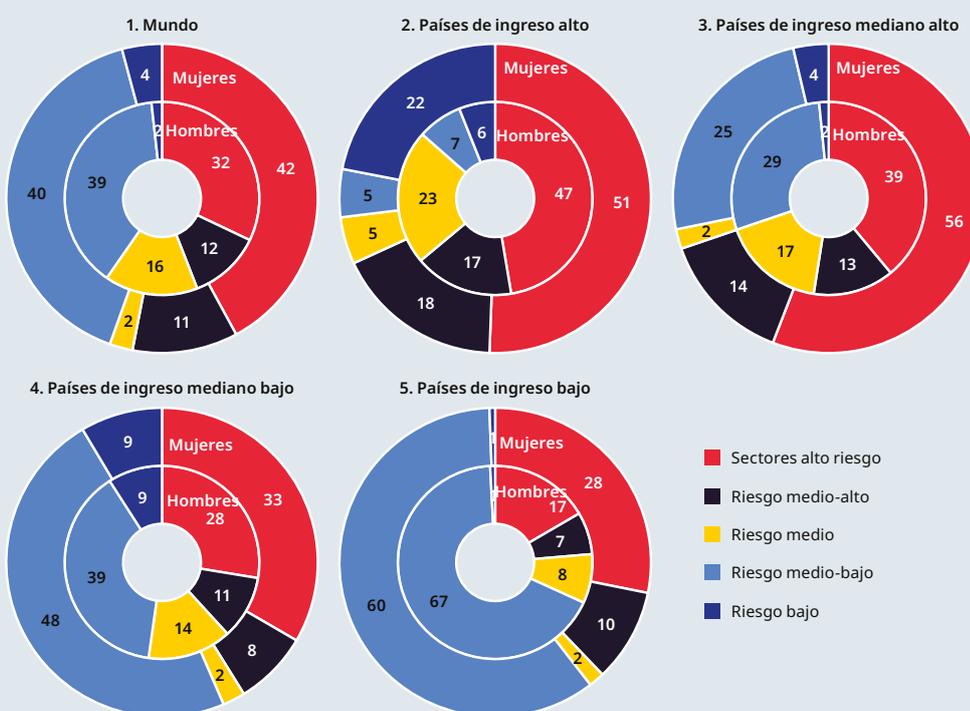
¹⁷¹ Párrs. 403-406.

¹⁷² Recomendación núm. 204, tercer párrafo del Preámbulo.

los servicios, la hostelería (hoteles y restaurantes) y el turismo. Además, la crisis está teniendo un efecto desproporcionado en las mujeres y las niñas, que también se ven afectadas por el traslado de la actividad económica a la esfera doméstica, donde asumen la mayor parte de la carga del trabajo de cuidados no remunerados. Esto ha significado que ha resultado más difícil que las mujeres puedan beneficiarse de algunas de las opciones de trabajo más flexibles a disposición en el marco de la pandemia. Trabajar a domicilio, por ejemplo, ha sido más difícil en aquellos casos en que debido a la pandemia se han cerrado las guarderías y las escuelas.

Gráfico 3.2

Diferencias de género en el impacto de la crisis en la economía informal: las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores de alto riesgo



Nota: Basado en el análisis de los datos de las encuestas nacionales de hogares de 129 países que representan el 90 por ciento del empleo mundial.

ii) Los jóvenes

112. A nivel mundial, los jóvenes representan más de cuatro de cada diez trabajadores empleados en los sectores más afectados de la economía informal. Esta situación, sumada a las perturbaciones del acceso a la educación y la formación relacionadas con la pandemia, hace que los jóvenes de ambos sexos corran el riesgo de convertirse en una «generación confinada», que sufrirá el impacto de la crisis durante años, y posiblemente durante toda su vida laboral. Casi las tres cuartas partes de los jóvenes trabajan en la economía informal, un porcentaje que revela la magnitud de la crisis de empleo juvenil en el contexto de la pandemia. Este grupo vulnerable es mayor en los países de ingreso mediano alto, donde 54 millones de jóvenes empleados de manera informal trabajaban en los sectores más afectados al inicio de la pandemia¹⁷³.

¹⁷³ OIT, «Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Cuarta edición. Estimaciones actualizadas y análisis», 27 de mayo de 2020.

c) Impacto en todos los sectores económicos

113. La pandemia ha afectado a los diferentes sectores económicos de modos distintos. Sectores como el de la hostelería, la restauración y la alimentación, la manufactura, el comercio al por mayor y al por menor, así como millones de agricultores que producen alimentos para los mercados urbanos, se han visto profundamente afectados¹⁷⁴. Se prevé que las perturbaciones económicas resultantes den lugar a una reestructuración a gran escala de la actividad económica, que a su vez puede conducir a la redistribución de la mano de obra informal (y formal) hacia sectores económicos que no se hayan visto tan afectados, o hacia sectores impulsados por la demanda que puedan recuperarse rápidamente. Sin embargo, la reestructuración de las cadenas de producción y suministro podría aumentar el desempleo friccional o dar lugar a una mayor expansión de la economía informal¹⁷⁵.

► 2. El dilema del confinamiento: elegir trabajar y arriesgarse a una infección, o morir de hambre

114. Las restricciones a la circulación durante el confinamiento, incluido el cierre de los mercados, han dejado a los trabajadores de la economía informal pocas opciones entre pasar hambre o desafiar las medidas preventivas, con el riesgo de exponerse ellos mismos y a sus familias al virus. Muchos no pueden trabajar a distancia desde sus hogares, ya que quedarse en casa significa perder sus ingresos.

115. Con todo, los efectos de la crisis en la economía informal han sido desiguales. Los trabajadores de diferentes actividades están expuestos a riesgos distintos, y los grupos más desfavorecidos son los más afectados. Algunos se han visto obligados a dejar de trabajar, mientras que otros han continuado sus actividades, pero sin la protección adecuada.

a) Grupos de difícil acceso

116. Los grupos de difícil acceso, los trabajadores y las empresas no registrados y no reconocidos de la economía informal suelen ser difíciles de localizar, lo que significa que a menudo no reciben la asistencia que necesitan. La imposición de medidas sanitarias, la recaudación de impuestos y la distribución de las prestaciones en la economía informal siempre constituyen un desafío. De hecho, la exclusión de la mayoría de los trabajadores informales de los datos estadísticos implica que las autoridades no disponen de una estimación fiable del número de personas afectadas, su ubicación exacta o el nivel de sus necesidades, lo que dificulta la selección y aplicación de las medidas de alivio¹⁷⁶. Este es un desafío particular para los gobiernos nacionales y locales, que tratan de mitigar los efectos negativos de la pandemia. Las mipymes que operan en la economía informal también han tenido dificultades para acceder a los paquetes de asistencia durante la crisis¹⁷⁷.

¹⁷⁴ OIT, «La crisis de COVID-19 y la economía informal».

¹⁷⁵ OIT, «La crisis de COVID-19 y la economía informal».

¹⁷⁶ I. Ghida, «Time to rethink street vending: Lessons from Uganda», Globaldev, 13 de julio de 2020.

¹⁷⁷ Naciones Unidas, «The World of Work and COVID-19», Informe de políticas, junio de 2020.

Viet Nam. La información procedente de las declaraciones de impuestos y de las facturas de los servicios públicos se está utilizando con el fin de proporcionar nuevas transferencias de efectivo a los hogares y a los trabajadores por cuenta propia de la economía informal que se han visto obligados a interrumpir su actividad temporalmente¹⁷⁸.

Zimbabwe. Se ha alentado a las pymes y otros comerciantes informales a que se inscriban en sus asociaciones para que puedan recibir asistencia durante el confinamiento¹⁷⁹.

117. La tecnología digital ha demostrado ser un instrumento eficaz para identificar o facilitar la autoidentificación de los trabajadores y las empresas de la economía informal, a fin de que puedan tener acceso a las prestaciones. No obstante, los sistemas de gestión de la información siguen siendo ineficientes en muchos países, lo que da lugar a que muchas personas que necesitan asistencia queden excluidas. Los sistemas de identidad universal vinculados a los datos socioeconómicos de los hogares y las personas, combinados con un modo de ejecución eficaz, son cruciales para la ampliación de la cobertura al mayor número posible de personas¹⁸⁰.

Brasil. Se ha desarrollado e introducido una aplicación móvil para identificar a los trabajadores informales que no están en ningún registro oficial del gobierno, pero que tienen derecho a recibir asistencia de emergencia durante la crisis de la COVID-19¹⁸¹.

118. En varios países se están utilizando tecnologías digitales para facilitar el pago de las prestaciones en particular cuando el ancho de la banda de red y/o la cobertura telefónica son lo suficientemente amplias¹⁸². En muchos países en desarrollo, los pagos de prestaciones se realizan a través de la telefonía móvil¹⁸³.

Kazajstán. Las autoridades han enviado mensajes de texto a miles de ciudadanos con derecho a recibir prestaciones, invitándolos a proporcionar la información necesaria para facilitar sus transferencias. Se considera que es un modo más rápido y eficiente que enviar cheques o dejar que los ciudadanos tomen la iniciativa de solicitar asistencia¹⁸⁴.

Malasia. El paquete suplementario de estímulos económicos para las pymes de PRIHATIN, adoptado en abril de 2020, prevé una transferencia de efectivo accesible en línea y por teléfono móvil¹⁸⁵.

¹⁷⁸ E. Dabla-Norris y C. Rhee, «A 'New Deal' for informal workers in Asia», *IMF Blog*, 30 de abril de 2020.

¹⁷⁹ N. Mhaka, «SMEs to get incentives», *The Herald*, 8 de abril de 2020.

¹⁸⁰ F. Díez, R. Duval, C. Maggi *et al.*, «Options to support the incomes of informal workers during COVID-19», IMF research, Special series on COVID-19, 20 de mayo de 2020, 5.

¹⁸¹ Ministerio de Economía del Brasil, «Trabalhadores informais já podem solicitar auxílio emergencial de R\$ 600 pelo aplicativo ou site da Caixa», Noticias, abril de 2020; *O Globo*, «Aplicativo vai cadastrar trabalhadores informais com direito à ajuda de R\$ 600 por mês», 3 de abril de 2020.

¹⁸² Véase el caso del Togo (NOVISSI) más abajo.

¹⁸³ F. Jurd de Girancourt *et al.*, «How the COVID-19 crisis may affect electronic payments in Africa», Mc Kinsey & Company, junio de 2020.

¹⁸⁴ OCDE, «The COVID-19 crisis in Kazakhstan», Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a global effort, 20 de abril de 2020.

¹⁸⁵ Oficina del Primer Ministro de Malasia, «Additional PRIHATIN SME Economic Stimulus Package (PRIHATIN+)», discursos, 6 de abril de 2020.

Tailandia. El Gobierno ha dispuesto una transferencia de efectivo de 153 dólares de los Estados Unidos durante tres meses para un máximo de 10 millones de agricultores y 16 millones de trabajadores que no están cubiertos por el sistema nacional de seguridad social. La transferencia se paga a través de plataformas de pago digital sin dinero en efectivo (Promptpay)¹⁸⁶.

119. Al limitar el manejo de dinero en efectivo, los métodos de pago digitales están siendo muy utilizados para evitar la exposición al virus. Sin embargo, muchos beneficiarios de las prestaciones todavía no tienen cuentas bancarias digitales y/o acceso a transferencias móviles de efectivo. Junto con las restricciones a la movilidad, esta situación dificulta que los trabajadores informales puedan cobrar la ayuda a los ingresos. En los casos en que no hay herramientas digitales, bancos y teléfonos disponibles, algunos países están recurriendo a otros mecanismos, como las tarjetas de prepago destinadas a compras esenciales.

Estados Unidos. El Gobierno ha proporcionado 4 millones de «pagos para hacer frente al impacto económico» autorizados por la Ley de ayuda, alivio y seguridad económica contra el coronavirus (CARES) en forma de tarjetas de débito prepagadas¹⁸⁷.

b) Necesidad de una protección adecuada de la seguridad y salud en el trabajo para los trabajadores del sector informal

120. La gran mayoría de los trabajadores de la economía informal experimentan mayores riesgos de SST, carecen de protección en la materia y tienen más probabilidades que los trabajadores de la economía formal de sufrir enfermedades profesionales y accidentes del trabajo o de fallecer por causas relacionadas con el trabajo. La COVID-19 ha agravado los riesgos existentes. Además, como los trabajadores de la economía informal tienen una necesidad apremiante de trabajar, es menos probable que respeten las medidas de confinamiento y demás medidas de contención, lo que obstaculiza los esfuerzos del gobierno por proteger la salud pública y prevenir la transmisión.

121. Los riesgos específicos asociados a la COVID-19 se ven agravados para los trabajadores de la economía informal debido a sus condiciones de vida y de trabajo. En las zonas urbanas, aunque se queden en casa, estos trabajadores y sus familias suelen correr un riesgo mayor debido a condiciones de vida que, a menudo se caracterizan por el hacinamiento e insalubridad, y que hacen prácticamente imposible el distanciamiento físico. La falta de acceso a agua corriente limpia no solo limita la posibilidad de lavarse las manos, sino que a menudo significa que las mujeres tienen que hacer cola para ir a buscar agua, lo que pone en peligro a sus familias y comunidades. Los gobiernos se esfuerzan por imponer el distanciamiento físico y las medidas sanitarias y por vigilar la infección por virus entre los trabajadores de la economía informal.

122. Los trabajadores de la economía informal, en particular en las zonas rurales, suelen carecer de información sobre el virus, sus síntomas y las medidas de protección necesarias, como el distanciamiento social. Si continúan trabajando, no suelen tener acceso a equipos de protección personal o a estaciones de lavado de manos. El distanciamiento físico suele ser difícil, si no imposible, para muchos trabajadores informales, como los vendedores ambulantes y los trabajadores de los mercados, los trabajadores domésticos y los repartidores a domicilio.

¹⁸⁶ E. Dabla-Norris y C. Rhee, «A 'New Deal' for informal workers in Asia».

¹⁸⁷ Internal Revenue Service, Economic Impact Payment Information Center, «[Mailed check payments may be sent as debit cards](#)».

Por consiguiente, en algunas ciudades se han adoptado medidas específicas para mejorar la seguridad de los trabajadores informales, como por ejemplo los vendedores ambulantes¹⁸⁸.

123. Los trabajadores informales que realizan actividades consideradas esenciales también corren un alto riesgo. Los recicladores de residuos, los trabajadores domésticos y los vendedores ambulantes han seguido trabajando, a menudo por su cuenta y riesgo, para garantizar el acceso público a los alimentos y los servicios básicos y para mantener un entorno urbano limpio y seguro¹⁸⁹.

124. Los recicladores de residuos manejan materiales contaminados mientras viven y trabajan cerca de otros. Reconociendo el servicio esencial que prestan estos trabajadores, algunos gobiernos y ONG han adoptado medidas para concienciar sobre su necesidad de protección¹⁹⁰. A su vez, los trabajadores a domicilio, aunque acostumbrados a trabajar en casa, se ven obligados a compartir su lugar de trabajo, ya que miembros de la familia han sido confinados con ellos en espacios para vivir pequeños que carecen de infraestructura mínima. La mayoría de estos trabajadores son mujeres, que también han tenido que asumir más tareas domésticas y el cuidado de los niños durante el confinamiento¹⁹¹.

125. Como se ha señalado anteriormente, si caen enfermos, la mayoría de los trabajadores informales tienen poco o ningún acceso a la atención de salud, y no tienen seguridad de los ingresos en forma de prestaciones por enfermedad profesional o accidente del trabajo. Si no pueden acceder a la atención de salud, es probable que el virus se propague en mayor medida. Si tienen acceso a la atención de salud, muchos pueden incurrir en gastos directos que podrían obligarlos a endeudarse o a vender sus activos productivos, sumiéndolos en una pobreza más profunda. En muchos casos, especialmente en las zonas rurales, no se dispone de servicios de atención de salud. La Comisión subraya que el aumento de la desigualdad puede, por lo tanto, suponer una amenaza importante para la salud pública.

c) Acceso a los lugares de trabajo y a los mercados

126. En muchos países, los mercados informales de alimentos desempeñan una función esencial para garantizar la seguridad alimentaria, como fuente de alimentos y como lugar para que los pequeños agricultores vendan sus productos¹⁹². Si bien se ha permitido que los mercados de alimentos sigan funcionando en algunas ciudades, en otros casos se han impuesto prohibiciones completas a la venta, lo que ha provocado una drástica caída de los ingresos de los vendedores. Hay países donde los vendedores han optado por dormir en los mercados y evitar el contacto con sus familias para no contagiarlas, asumiendo así mayores riesgos para su propia salud y la del público¹⁹³.

¹⁸⁸ Por ejemplo, en *Suiza*, se han adoptado medidas en la ciudad de Carouge para regular la distribución de puestos de mercado. Ville de Carouge, «[Marchés de Carouge](#)».

¹⁸⁹ Mujeres en Empleo Informal, Globalizando y Organizando (WIEGO), «[Impact of public health measures on informal workers livelihoods and health](#)». Véase también la parte I.

¹⁹⁰ La Alianza Mundial de Recicladores ha formulado unas recomendaciones basadas en información obtenida de expertos en salud y de organizaciones de recicladores de todo el mundo («[Recomendaciones para recicladores sobre el Coronavirus \(COVID-19\)](#)»). Se han observado iniciativas nacionales similares en muchos países, como *México*, donde, en el contexto de la campaña «[Los Rifados de la Basura](#)», se han desarrollado actividades de sensibilización sobre el papel de los recicladores y las medidas necesarias para mejorar su protección. Se están llevando a cabo campañas en la misma línea en *Brasil Colombia Ghana e India*: WIEGO, «[Recicladoras y recicladores: Proveedores de un servicio esencial, en peligro](#)».

¹⁹¹ Véase la parte IV.

¹⁹² WIEGO, «[Street vendors: Essential goods and urgent needs](#)».

¹⁹³ Véase, por ejemplo, el caso de *Uganda*. Pilar Balbuena y Caroline Skinner, «[La vida de las vendedoras y vendedores ambulantes del mundo puede cambiar para siempre después de la COVID-19](#)», *WIEGO blog* (blog), 7 de junio de 2020.

127. Las autoridades de algunos países han adoptado medidas para rediseñar los mercados callejeros con miras a garantizar condiciones mejores y más seguras tanto para los trabajadores como para sus clientes¹⁹⁴.

Italia. El municipio de Milán ha desarrollado «sistemas de ayuda alimentaria» para compensar por las medidas restrictivas adoptadas con objeto de limitar la propagación del virus. Los sistemas están dirigidos principalmente a las personas de edad y a las personas vulnerables. Se ha creado una infraestructura temporal de suministro de alimentos que incluye un centro logístico en el banco de alimentos, siete centros temporales de alimentación con capacidad de almacenamiento, y vehículos y minibus para la distribución de alimentos. El sistema atiende a unas 20 000 personas y se coordina a nivel municipal. Se ha elaborado un mapa de los comercios de alimentos a nivel de barrio donde están indicadas las tiendas de comestibles que ofrecen servicio de entrega a domicilio¹⁹⁵.

Perú. Se ha establecido un servicio de mercado móvil al por mayor para distribuir alimentos en el área metropolitana de Lima¹⁹⁶.

d) Riesgo mayor de trabajo infantil y de servidumbre por deudas

128. La pérdida de ingresos y el agravamiento de la pobreza podrían provocar un fuerte aumento del trabajo infantil y una disminución de las tasas de escolarización, especialmente en el caso de las niñas. La interrupción masiva de la educación provocada por las medidas de confinamiento y la falta de soluciones de aprendizaje a distancia en muchos países también podrían impulsar un aumento del trabajo infantil. Los hogares pobres pueden verse obligados a recurrir al trabajo infantil para hacer frente a la pérdida de puestos de trabajo y a los trastornos de salud asociados a la pandemia¹⁹⁷. Los niños de grupos minoritarios son más vulnerables al trabajo infantil. En el caso de las niñas, los riesgos se ven agravados por el aumento de las tareas domésticas y las responsabilidades de cuidados¹⁹⁸. Los graves efectos socioeconómicos de la pandemia, con el aumento del desempleo provocado por los confinamientos, han empujado a muchos trabajadores desfavorecidos a una situación aún más precaria y han llevado probablemente a un aumento de los casos de trabajo forzoso. El impacto es mucho más duro para los trabajadores de la economía informal, así como para los jornaleros, los trabajadores temporales y todos los trabajadores sin cobertura de protección social¹⁹⁹.

¹⁹⁴ Sophie Davies, «[Architects are redesigning cities to help with social distancing](#)», Foro Económico Mundial (FEM), COVID-19, 12 de junio de 2020.

¹⁹⁵ Citado en: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), «[Urban food systems and COVID-19: The role of cities and local governments in responding to the emergency](#)», 9 de abril de 2020.

¹⁹⁶ Municipalidad de Lima, «[Mercado mayorista móvil se trasladó a Villa María del Triunfo y Ate](#)», Noticias, 3 de abril de 2020.

¹⁹⁷ Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, para evaluar el impacto de la pandemia en el trabajo infantil, la Iniciativa Internacional del Cacao (ICI) ha analizado los datos de 263 comunidades locales, donde se visitaron 1443 hogares productores de cacao en el marco del Sistema de Vigilancia y Seguimiento del Trabajo Infantil (VSTI) de la ICI entre el 17 de marzo y el 15 de mayo de 2020. Los resultados muestran que el porcentaje de niños que trabajan fue mayor durante este periodo de dos meses, a saber, de un 19,4 por ciento, frente al 16 por ciento durante los mismos meses en las mismas comunidades en años anteriores, lo que corresponde a un aumento del 21,5 por ciento en la identificación del trabajo infantil. ICI, «[Hazardous child labour in Côte d'Ivoire's cocoa communities during COVID-19: Rapid analysis of data collected during partial lockdown](#)», julio de 2020.

¹⁹⁸ OIT, «[El impacto del COVID-19 en el trabajo infantil y el trabajo forzoso: La respuesta del Programa de referencia IPEC+](#)», mayo de 2020. Véase también Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, «[Africa: Millions of African children at higher risk of child labour due to Covid-19](#)», 17 de junio de 2020.

¹⁹⁹ Noticias de las Naciones Unidas, «[UN rights expert urges States to step-up anti-slavery efforts to protect most vulnerable during COVID-19](#)», 5 de mayo de 2020.

► 3. Búsqueda de soluciones

129. Se prevé que la crisis tendrá efectos duraderos en la economía, y que la recuperación será con toda probabilidad lenta y desigual. En vista de la vulnerabilidad de las pequeñas empresas y de los trabajadores de la economía informal, la Comisión insta a los gobiernos a que estudien todas las opciones para financiar medidas de apoyo a los actores de la economía informal y proporcionar una protección social adecuada. A este respecto, la Comisión destaca que en aquellos casos en que sea pertinente, muchas de las medidas económicas, financieras y sociales propuestas en la parte I pueden también ser aplicables a la economía informal. Recuerda asimismo que, con el objeto de limitar el riesgo del desempleo de larga duración y de la extensión del empleo informal, fenómenos que son difíciles de invertir, se debe apoyar la creación de empleo y ayudar a la gente a encontrar trabajo. Para lograrlo, el objetivo del empleo pleno y productivo y el trabajo decente debe ponerse en el centro de las respuestas a la crisis²⁰⁰.

130. La Recomendación núm. 204 proporciona una orientación amplia sobre los elementos que deben tenerse en cuenta al elaborar y aplicar respuestas de política para la economía informal, incluida la promoción de estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, y la generación de empleos decentes en la economía informal, el fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio, y la promoción del emprendimiento, de las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas y de otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria (párrafo 11 *a*), *c*) y *g*)).

131. Las respuestas de política que conllevan la aplicación de medidas a corto, medio y largo plazo basadas en los contextos específicos de cada país (estructura empresarial, nivel de informalidad y diversidad de la economía informal), son esenciales para obtener resultados satisfactorios. Tras las urgentes medidas de confinamiento adoptadas y la reducción de la actividad económica, las políticas deberían centrarse en la reactivación y la recuperación. Las políticas y los programas deberán ser flexibles y basarse en consultas con los interlocutores sociales y las personas afectadas por las medidas que se adopten, con una supervisión para mantener, ajustar y eliminar gradualmente las intervenciones, según proceda.

España. El Real Decreto-ley²⁰¹ de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial sostiene que toda la normativa adoptada por causa de la COVID-19, cuyo pilar o eje fundamental está constituido por las medidas de flexibilidad interna, de carácter coyuntural, ha tenido por objetivo estabilizar el empleo, evitar la destrucción de puestos de trabajo y sostener el tejido productivo, a través además de una flexibilización de los mecanismos precisos, evitando cargas adicionales innecesarias.

a) Evaluación y diagnóstico (evaluaciones rápidas)

El párrafo 8 de la Recomendación núm. 204 establece que: «Los Miembros deberían llevar a cabo una evaluación y un diagnóstico adecuados de los factores, características, causas y circunstancias de la actividad informal en el contexto de cada país, a fin de fundamentar adecuadamente la formulación y la aplicación de leyes, políticas y otras medidas destinadas a facilitar la transición a la economía formal».

²⁰⁰ OIT, «[Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo](#)», Conferencia Internacional del Trabajo, 98.^a reunión, 19 de junio de 2009, párr. 11.

²⁰¹ España, [Real Decreto-ley 24/2020](#), de 26 de junio.

132. A medida que los efectos de la pandemia se siguen intensificando en todo el mundo, los países necesitan tener acceso a un apoyo inmediato y en tiempo real a fin de evaluar con precisión sus repercusiones en el empleo. Los diagnósticos rápidos tienen por objeto evaluar el impacto en la economía y examinar las políticas existentes, sus objetivos y sus repercusiones a fin de identificar las brechas generadas. Uno de los objetivos de estos diagnósticos en relación con la informalidad es evaluar los efectos de la pandemia en los trabajadores y las empresas de la economía informal, y en las personas más vulnerables a la exclusión.

Jordania. La OIT y el Instituto de Investigaciones Sociales y Laborales (FAFO) publicaron en mayo de 2020 una evaluación rápida en la que se examinaron las repercusiones de la pandemia en los grupos desfavorecidos del mercado de trabajo jordano, incluidos los refugiados sirios, las mujeres y los trabajadores del sector informal. La evaluación se basó en una muestra seleccionada de 1 580 trabajadores y personas que buscaban empleo, que han recibido apoyo o participado en programas y planes de proyectos puestos en marcha por la OIT en Jordania, incluidos los empleados en el marco de su programa de empleo intensivo. La evaluación proporciona una visión general e información para apoyar al Gobierno y a los asociados para el desarrollo en el diseño o la adaptación de las intervenciones en materia de empleo y de políticas a la crisis²⁰².

b) Prevención de la informalización de los puestos de trabajo formales

133. Debido a las dificultades a las que se enfrentan las mipymes y los trabajadores por cuenta propia en la economía formal debido a los confinamientos por causa de la COVID-19, tanto unos como otros han visto reducidos o suprimidos por completo sus ingresos. A falta de asistencia para la sustitución de los ingresos, especialmente en los países de ingreso bajo y mediano bajo, en los que los sistemas de protección social son débiles y su cobertura es limitada, muchas personas se ven obligadas a ganarse la vida como operadores de microempresas informales, trabajadores por cuenta propia o asalariados informales. Además, cuando se reanudan las operaciones se incurrirá en mayores gastos para garantizar la seguridad de los trabajadores. Estos costos adicionales, combinados con otros factores, como la rigidez del mercado laboral, la burocracia excesiva, los altos costos y las reglamentaciones poco claras, aumentan el riesgo de que las mipymes y los trabajadores por cuenta propia se vean empujados a la informalidad. Por consiguiente, el aumento generalizado de la informalización plantea una amenaza tanto para los empleadores como para los trabajadores. El primer paso para concebir medidas eficaces encaminadas a prevenir la informalidad generada por la crisis es reconocer la heterogeneidad de la economía informal, así como las diferentes categorías de trabajo que comprende y los diversos factores que dan lugar al crecimiento de la economía informal y la informalización de la economía formal²⁰³.

134. Como ya se ha señalado, en la gran mayoría de los países se han adoptado medidas fiscales para apoyar a las empresas y permitirles que sigan operando al tiempo que retienen a sus trabajadores. En otros países se han adoptado medidas para garantizar la liquidez de las empresas. Numerosos gobiernos han facilitado la concesión de préstamos blandos mediante la reducción de los tipos de interés para las pymes, así como la restructuración de la deuda con reducción de los intereses y ampliación de los plazos de reembolso²⁰⁴. Muchos gobiernos han decidido asumir los costos de la seguridad social. Estas medidas se han adoptado de manera general o centrándose en determinados sectores que se han visto gravemente afectados por

²⁰² OIT, «[Employment-intensive Investment Programme activities in Jordan](#)», actualizado en junio de 2020. Otras organizaciones e instituciones también realizan evaluaciones rápidas; véase, por ejemplo, el caso de *Nepal*: World Vision, «[Rapid need assessment: Cohesive Response to COVID-19 in Nepal](#)», 7 de mayo de 2020.

²⁰³ OIT, *La transición de la economía informal a la economía formal*, ILC.103/V (I), 2014, 4.

²⁰⁴ Por ejemplo, en *Tailandia*.

la pandemia. También se han diseñado medidas específicas para cubrir a los trabajadores autónomos. Todas estas medidas son cruciales para evitar la informalización de la economía.

Chequia. Se ha aprobado una legislación que exime del pago de las cotizaciones mínimas obligatorias al seguro de pensiones a los trabajadores autónomos durante seis meses. La exención cubrirá a alrededor de 1 millón de trabajadores por cuenta propia, y el periodo de marzo a agosto se incluirá normalmente en su seguro de pensiones²⁰⁵.

Jamaica. Se han introducido las subvenciones COVID para los trabajadores autónomos marginales y los trabajadores informales, asignándose 1 000 millones de dólares jamaicanos en fondos adicionales al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la concesión de las subvenciones²⁰⁶.

135. La Comisión observa que muchas de las medidas de apoyo introducidas por los gobiernos están dirigidas a la economía formal, incluso en aquellos países en que la mayor parte de la actividad económica es informal. Esas medidas pueden contribuir a prevenir la informalización, pero no cubren las necesidades de los trabajadores y las empresas informales, que son esenciales para sus economías nacionales y emplean a grandes sectores de la población.

Portugal. Los trabajadores por cuenta propia en su primer año de actividad están exentos de las cotizaciones a la seguridad social y, por lo tanto, no tuvieron derecho a las medidas extraordinarias de apoyo a los ingresos hasta principios de mayo. Sin embargo, el Gobierno ha anunciado recientemente la ampliación de los planes existentes a grupos anteriormente excluidos, como los trabajadores del sector informal que no han cotizado a la seguridad social²⁰⁷.

136. Por consiguiente, tal y como señalaron muchos participantes en la Cumbre Mundial de la OIT sobre la COVID-19 y el mundo del trabajo (1.º a 9 de julio de 2020), la Comisión considera que es esencial proporcionar herramientas y asistencia adecuadas a las empresas y los trabajadores y ayudarles a permanecer en la economía formal. Es necesario que las políticas se centren en la prestación de apoyo a los ingresos tanto de las empresas como de los trabajadores para mantener el tejido económico, prestando especial atención a las empresas que corren un mayor riesgo de quiebra, a los trabajadores autónomos y a los trabajadores que tienen más probabilidades de caer en la informalidad. Por consiguiente, el reconocimiento de las múltiples vías disponibles para evitar la informalización y promover la formalización mediante la coherencia entre las diversas medidas de política sigue siendo un desafío permanente a nivel nacional.

²⁰⁵ Gobierno de Chequia, «[The government has decided to extend restrictions on public movement until 1 April, and has also approved further steps to support employers](#)», comunicado de prensa, 24 de marzo de 2020.

²⁰⁶ KPMG, «[Government and institution measures in response to COVID-19](#)», KPMG 2020 CEO Outlook, edición especial COVID-19.

²⁰⁷ OIT, R. Paes Mamede, M. Pereira, A. Simões «[Portugal: Rapid assessment of the impact of COVID-19 on the economy and labour market](#)», junio de 2020, p. 13.

c) Garantía de unos ingresos adecuados y de un apoyo a los ingresos

137. La pérdida inmediata de ingresos de las unidades económicas informales causada por la pandemia y los confinamientos puede obligar a los negocios informales a interrumpir temporal o permanentemente su actividad, provocando la pérdida de puestos de trabajo y un aumento de la pobreza y el hambre. La contracción del PIB y el aumento del desempleo quedan ilustrados por las estimaciones de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), según las cuales en 2020 el 79,2 por ciento de la población de la región (491 millones de personas) se encuentra en niveles de ingreso bajo o mediano bajo, con ingresos per cápita tres veces por debajo del umbral de pobreza²⁰⁸. Por consiguiente, en los procesos de desarrollo se debe dar prioridad al apoyo de los esfuerzos realizados por los trabajadores y las empresas del sector informal a fin de asegurar sus medios de vida garantizando sus derechos sociales y económicos. El apoyo a los ingresos de los trabajadores y las empresas que operan en la economía informal es fundamental para evitar que se sumerjan en una pobreza aún más profunda. Como hay poco tiempo para diseñar nuevos planes, la atención debe centrarse en la ampliación de los programas que han dado buenos resultados, como las transferencias de efectivo, las prestaciones por hijos y los programas de vivienda y alimentos de emergencia. En muchos casos, pueden ser necesarias transferencias de efectivo no sujetas a condiciones durante un periodo de tiempo prolongado. Ya se han adoptado muchas y diversas medidas en todo el mundo para evitar la exclusión, y en algunos casos se ha ampliado la cobertura, se ha aumentado el monto de las prestaciones o se han otorgado subsidios para los servicios públicos.

138. Las organizaciones internacionales y regionales también han participado activamente en la evaluación de las medidas adoptadas a nivel nacional y en la propuesta y el diseño de respuestas destinadas a ayudar a aliviar las necesidades más apremiantes de los más vulnerables a los efectos negativos de la pandemia. Por ejemplo, la CEPAL y la FAO han presentado una propuesta para que los gobiernos establezcan un bono contra el hambre a fin de reforzar el ingreso básico de emergencia para todas las personas en situación de pobreza extrema²⁰⁹.

i) Transferencias de efectivo

139. Un medio para llegar a los trabajadores de la economía informal que se ha demostrado eficaz es el suministro de transferencias de efectivo a las familias registradas que están clasificadas como vulnerables o pobres²¹⁰. Se están realizando transferencias de efectivo en numerosos países²¹¹ de todas las regiones²¹².

²⁰⁸ CEPAL, «[Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones](#)», Informe especial COVID-19, núm. 5, 15 de julio de 2020.

²⁰⁹ En virtud de la propuesta, el valor del bono contra el hambre propuesto sería equivalente al 70 por ciento del umbral de pobreza extrema regional (67 dólares de los Estados Unidos en 2010). Teniendo en cuenta los cambios en las proyecciones realizadas en el informe, el costo total del bono contra el hambre se ha vuelto a estimar en 27 100 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que equivale al 0,52 por ciento del PIB regional. Dependiendo de cada situación nacional o local, el bono puede ejecutarse a través de transferencias de efectivo, cestas de alimentos, cupones de alimentos o programas de alimentación escolar. Si bien la responsabilidad de esta iniciativa es de los gobiernos, también se requiere del concurso de los municipios, las empresas, las organizaciones y las personas de la sociedad civil y la cooperación internacional. CEPAL-FAO, «[Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe](#)», Informe COVID-19, 16 de junio de 2020.

²¹⁰ Por ejemplo, el Gobierno de *Nigeria* ha asignado pagos en efectivo durante cuatro meses a las familias inscritas en el Registro Social Nacional de hogares pobres y vulnerables. Sin embargo, han surgido problemas en cuanto al número de beneficiarios del programa. Kunle Sanni, «[Nigerian govt pays N20,000 to 5,000 Abuja households – Minister](#)», *Premium Times*, 2 de abril de 2020.

²¹¹ Además de los ejemplos descritos, también se han proporcionado transferencias de efectivo a los trabajadores de la economía informal en países como: *Bangladesh, Côte d'Ivoire, Fiji, Gabón, Georgia, Indonesia, Macedonia del Norte, Mauricio y México*.

²¹² Por ejemplo, en *Indonesia*. *Jakarta Globe*, «[Indonesia to provide cover for 115m people at risk of falling back into poverty](#)», 9 de abril de 2020.

Argentina. El Gobierno ha establecido un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para ciertos trabajadores del sector informal y de ingresos únicos, que consiste en un bono de 10 000 pesos argentinos para mitigar el impacto de la pandemia en las familias más afectadas²¹³.

Burkina Faso. Se han introducido transferencias de efectivo para los trabajadores informales a fin de ayudar a los minoristas del sector informal de la fruta y la verdura afectados por la pandemia, en particular a las mujeres²¹⁴.

Chile. En virtud de la Ley núm. 21230 16 de mayo de 2020 que concede un ingreso familiar de emergencia (IFE), se presta ayuda económica a los hogares con ingresos informales o formales insuficientes y que han visto disminuidos estos recursos debido a que sus miembros no pueden trabajar a causa de la pandemia²¹⁵.

Guatemala. En su memoria, el Gobierno hace referencia a las diversas medidas adoptadas para mitigar los efectos de la pandemia, por ejemplo, las transferencias de efectivo de 1 millón de quetzales a casi 1 000 familias.

Namibia. Además de los subsidios salariales y los diversos planes de préstamos a los trabajadores, se ha previsto un subsidio único de ingresos de emergencia para los trabajadores formales e informales que han perdido su empleo²¹⁶.

Togo. Se ha introducido el Togo-NOVISSI, un plan de transferencias sin efectivo, para apoyar a los trabajadores informales que reúnen los requisitos y cuyos ingresos diarios se han visto reducidos por la pandemia. La ayuda financiera mensual proporcionada a las personas y familias más vulnerables a través del NOVISSI continuará mientras dure la crisis²¹⁷.

²¹³ El Ingreso Familiar de Emergencia en la *Argentina* se anunció inicialmente como un pago único, pero en junio de 2020 se proporcionó una segunda ronda de prestaciones.

²¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «[Burkina Faso. Briefing socioéconomique. Impacts socioéconomiques du COVID-19](#)», mayo de 2020.

²¹⁵ Para las condiciones de la prestación, véase *Chile*, Ministerio de Desarrollo Social y Familia. «[Ingreso Familiar de Emergencia \(IFE\)](#)». El IFE se ha ampliado con la adición de tres pagos a la prestación proporcionada a principios de mayo. El monto de la prestación es mayor (100 000 pesos chilenos por persona, o unos 125 dólares de los Estados Unidos) que en la primera ronda (65 000 pesos chilenos, o unos 80 dólares de los Estados Unidos) y su cobertura se ha ampliado de unos 1,7 a 2,1 millones de hogares. CEPAL, «Enfrentar los efectos cada vez mayores de la COVID-19», p. 22.

²¹⁶ Naciones Unidas, Documento de políticas «[El mundo del trabajo y la COVID-19](#)».

²¹⁷ Gobierno del *Togo*, «[NOVISSI program](#)».

ii) Transferencias en especie

140. En algunos países se han adoptado medidas concretas para distribuir alimentos a las personas más afectadas por la pobreza y el hambre durante la pandemia.

Chequia. Se ha proporcionado financiación adicional al Programa de Desarrollo Rural en respuesta a las necesidades urgentes de los empresarios de los sectores agrícola, alimentario y forestal a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población y aumentar la capacidad de producción de la industria. Un total de 3 300 millones de coronas checas se liberarán de la reserva presupuestaria del Gobierno para este fin²¹⁸.

Guatemala indica en su memoria que se distribuirán 200 000 cajas de comida entre los grupos excluidos, cuya mayoría se encuentran en la economía informal²¹⁹.

India. Se ha adoptado un paquete de 1 700 millones de rupias, que se centrará principalmente en los trabajadores migrantes y los jornaleros, tanto urbanos como rurales, para garantizar que nadie pase hambre. El paquete incluye una combinación de seguridad alimentaria y prestaciones en transferencias directas de efectivo para proteger a las familias pobres durante el confinamiento²²⁰.

141. En algunos casos, la asistencia ha consistido en cubrir gastos, como el pago de las facturas de los servicios públicos o el alquiler.

Armenia. La Comisión Reguladora de los Servicios Públicos ha reconocido el coronavirus como una situación de fuerza mayor y, como consecuencia, los pagos de los servicios públicos pueden demorarse sin que se efectúen cortes en el suministro de la luz, el agua o el gas²²¹.

²¹⁸ Gobierno de Chequia, «[Measures adopted by the Czech Government against coronavirus](#)», 23 de junio de 2020.

²¹⁹ [Preparan cajas de alimentos para familias afectadas](#), el Periodico de Guatemala 4 de abril de 2020.

²²⁰ Esta medida se ha adoptado como parte del Pradhan Mantri Garib Kalyan Yojana (PMGKY) de 2016, un plan de protección social puesto en marcha por el Primer Ministro. *India Today*, «[Coronavirus: FM Sitharaman announces package worth Rs 1,70,000 crore for poor, daily wagers](#)», 26 de marzo de 2020.

²²¹ Ugo Gentilini, Momahed Almenfi e Ian Orton, «[Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures](#)», Living paper, versión 3, 3 de abril de 2020.

iii) Acceso a préstamos y créditos

142. Al igual que antes de la pandemia, el acceso al crédito es crucial para asegurar la supervivencia, los ingresos e incluso el crecimiento de la economía informal.

México. El Gobierno ha concedido 1 millón de microcréditos, principalmente a trabajadores informales, trabajadores domésticos y microempresas y pequeñas empresas²²².

Tailandia. Se han adoptado diversas medidas para apoyar a los trabajadores informales, entre ellas:

- ▶ ayudas en efectivo de 5 000 bahts tailandeses durante tres meses, de abril a junio de 2020, para los trabajadores asalariados, los trabajadores temporales y los trabajadores autónomos no registrados en el sistema de seguridad social;
- ▶ el pago del 50 por ciento del salario que percibían (un máximo de 15 000 bahts tailandeses al mes) para los trabajadores inscritos en el sistema de seguridad social, si el empleador deja de operar temporalmente;
- ▶ ayudas en efectivo de 5 000 bahts tailandeses durante tres meses para los agricultores de mayo a julio de 2020;
- ▶ préstamos especiales de 10 000 bahts tailandeses por persona, a un interés del 0,1 por ciento, sin necesidad de aval;
- ▶ préstamos especiales de 50 000 bahts tailandeses por persona, a un interés del 0,35 por ciento con aval, y
- ▶ préstamos a las casas de empeño del Estado para aumentar la liquidez de los ciudadanos de bajos ingresos²²³.

iv) Exenciones de impuestos

143. En algunos países se han introducido exenciones temporales en el pago de los impuestos o se ha reprogramado el pago para preservar los medios de vida y evitar las quiebras.

Azerbaiyán. Se ha ampliado el plazo para la presentación de las declaraciones fiscales y el pago de los impuestos para las microempresas²²⁴.

Honduras. Se han ampliado los plazos para la presentación y el pago de los impuestos de 2019 para las personas físicas y las pymes²²⁵.

²²² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), «[La crisis sanitaria generada por la COVID-19 y sus consecuencias económicas ponen en riesgo avances en desarrollo social y puede afectar en mayor medida a grupos vulnerables](#)», Comunicado núm. 06, 11 de mayo de 2020.

²²³ KPMG, «[Thailand: Government and institution measures in response to COVID-19](#)», actualizado el 8 de julio de 2020.

²²⁴ OCDE, «[OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\): Tax administration responses to COVID-19: Measures taken to support taxpayers](#)», 21 de abril de 2020.

²²⁵ OCDE, «[OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\)](#)».

v) Obras públicas

144. Algunos gobiernos han establecido programas de obras públicas para proporcionar empleo de emergencia a los trabajadores de la economía informal y apoyar los servicios de salud básicos en las zonas en cuarentena²²⁶.

Sudáfrica. El Programa ampliado de obras públicas (EPWP), un programa nacional que cuenta con el apoyo de la OIT, ha previsto que los proyectos y programas que prestan servicios esenciales, como la atención domiciliaria y comunitaria y la recogida de desechos, sigan funcionando, pero reforzando las medidas de seguridad. También ha puesto en marcha una iniciativa por la que se prevé la contratación de 20 000 jóvenes para que trabajen con las ONG de salud distribuyendo suministros, como desinfectantes y jabón, impartiendo educación a las personas sobre la higiene adecuada para prevenir la transmisión, desinfectando las zonas de alto riesgo y realizando campañas de limpieza²²⁷.

d) Diálogo social

145. Con miras a formular y aplicar respuestas de política a la pandemia basadas en el consenso, los gobiernos deberían contar con la participación de los interlocutores sociales desde un principio²²⁸. Los interlocutores sociales tienen una función esencial que desempeñar para llamar rápidamente la atención de las autoridades públicas sobre las necesidades y preocupaciones de los actores del mercado de trabajo a nivel de la base. El respeto de la libertad de asociación y la libertad sindical, el derecho a organizarse y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva son mecanismos habilitadores que propician un diálogo social productivo, especialmente en tiempos de crisis, y deben promoverse tanto en la economía formal como en la informal²²⁹.

e) Creación de un entorno favorable para las empresas sostenibles y la inversión

146. Existe un claro equilibrio entre la detención de la pandemia y la salvaguardia de las economías mundiales y nacionales, en particular para las empresas de la economía informal. La pandemia está teniendo un efecto devastador en los ingresos y la liquidez de las empresas y en su capacidad para cumplir con los requisitos fiscales y hacer frente a sus gastos de funcionamiento habituales. La prestación de apoyo a las pequeñas empresas para ayudarlas a sobrevivir les permitirá mantener los puestos de trabajo, evitar la informalización y facilitar la transición a la formalidad. A este respecto, como se destaca en el Estudio General de 2020, las medidas para fomentar y facilitar la creación de empresas, como la reducción de los costos de cumplimiento, la facilitación del acceso a la contratación pública y a recursos financieros adecuados e inclusivos, así como la formación y el desarrollo de competencias, son cruciales para la supervivencia y la formalización de las empresas en la economía informal²³⁰.

²²⁶ Por ejemplo, en *Filipinas*: Ferdinand Patinio, «[DOLE issues rules for cash-for-work program amid Covid-19](#)», Agencia de Noticias de Filipinas, 18 de marzo de 2020; *Uzbekistán*: Ugo Gentilini, Momahed Almenfi y Ian Orton, «Social protection and jobs responses to COVID-19».

²²⁷ OIT, «[Activities of the Employment Intensive Investment Programme in South Africa: COVID-19 Response](#)».

²²⁸ Este enfoque también se destaca en Un Pacto Mundial para el Empleo de la OIT de 2009 en respuesta a la crisis financiera y económica mundial.

²²⁹ Véase la parte VII.

²³⁰ Párrs. 449-465.

Business New Zealand destaca que, aunque sin duda es deseable brindar protección a los trabajadores, en particular aquellos que pueden verse más afectados por la incertidumbre en cuanto a la relación de empleo, hay que reconocer que la reglamentación excesiva dará lugar a que algunos trabajadores continúen sin trabajar, en particular cuando el empleador afectado opere a pequeña escala, lo que representará un obstáculo para el crecimiento de las empresas y la mejora de las oportunidades de empleo.

i) Acceso a financiación

147. Se necesitan respuestas adaptadas para llegar a las pequeñas empresas y prestarles apoyo, incluido apoyo financiero directo y garantías de préstamo para evitar que se endeuden por encima de sus posibilidades. Los subsidios temporales a las pequeñas empresas para cubrir los costos de la mano de obra y la ampliación de las líneas de crédito y las garantías de préstamo en condiciones favorables que se han introducido para apoyar la conservación del empleo también tienen el efecto de frenar la informalización²³¹.

148. En el caso de las pequeñas empresas, las instituciones de microfinanciación y las instituciones financieras semiformales pueden ser un medio eficaz para llegar a las empresas y los trabajadores por cuenta propia que operan en la economía informal. El apoyo a los ingresos de los trabajadores y los hogares pobres es vital para las empresas, especialmente las que producen bienes de consumo.

Brasil. Los pequeños empresarios, las cooperativas y los trabajadores informales pueden solicitar nuevas líneas de crédito con cargo a un fondo de crédito de emergencia de 6 000 millones de reales brasileños administrado por el Ministerio de Desarrollo Regional, destinado a ayudar a garantizar el capital de trabajo y los recursos para la inversión. A 15 de mayo de 2020, los trabajadores informales, las cooperativas y los pequeños empresarios habían recibido 128,3 millones de reales brasileños en créditos de emergencia²³².

ii) Trámites simplificados

149. En respuesta a la crisis, es importante que los gobiernos den prioridad a la simplificación y agilización de los trámites para acceder a las prestaciones de desempleo, ampliando el apoyo a los trabajadores por cuenta propia y facilitando el acceso de las pequeñas empresas informales a las garantías de crédito y préstamo. También se puede promover la iniciativa empresarial simplificando los trámites y prestando apoyo a las empresas de nueva creación²³³.

iii) Información adecuada

150. En la fase de reactivación, es necesario garantizar la divulgación de información oportuna a los operadores de la economía informal sobre la situación de las medidas de contención y la forma de retomar sus actividades laborales en condiciones de seguridad.

²³¹ Véase la parte I.

²³² *Brasil*, «[Crédito emergencial para empreendedores e trabalhadores informais já soma R\\$ 128,3 milhões](#)», Noticias, 15 de mayo de 2020.

²³³ Aunque las empresas de nueva creación desempeñan un papel fundamental en la creación de empleo, la innovación y el crecimiento a largo plazo, en la actualidad se enfrentan a importantes retos para sobrevivir y desarrollarse. OCDE, «[OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\): Start-ups in the time of COVID-19: Facing the challenges, seizing the opportunities](#)», 13 de mayo de 2020.

f) Ampliación de la protección social

151. Como ya se señalaba en el Estudio General de 2020, la falta de protección social es una característica clave de la economía informal. El proceso de transición a la formalidad implica la ampliación progresiva de la seguridad social a todos los trabajadores de la economía informal²³⁴. Esto es aún más importante en tiempos de crisis, cuando las vulnerabilidades y los riesgos aumentan. Por consiguiente, es fundamental garantizar la protección de las personas y las familias afectadas, y en particular de las más vulnerables, incluidas las que participan en la economía informal, mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección social para proporcionar una cobertura sanitaria eficaz, apoyo a los ingresos y pensiones²³⁵. En los países con un amplio sector informal, la mayoría de los trabajadores no están cubiertos por la protección social obligatoria. Estos trabajadores deben situarse en el centro de los esfuerzos de política. Las medidas de protección social son una parte necesaria de toda respuesta adecuada a una crisis y sirven para garantizar que las personas más afectadas tengan un acceso efectivo a la atención de salud, a las medidas de apoyo, al empleo y a la seguridad de los ingresos. Por consiguiente, contribuyen en gran medida a prevenir y aliviar la pobreza, el desempleo y la informalidad y, en consecuencia, a fomentar la estabilidad social y económica.

152. La ausencia de una protección de la salud universal aumenta la vulnerabilidad y estigmatiza a los grupos de riesgo, desalentándolos de buscar tratamiento, lo que a su vez aumenta el riesgo para la salud pública. La falta de prestaciones de enfermedad o de licencia por enfermedad remunerada alienta a las personas a ir a trabajar aunque estén enfermas, lo que pone en peligro su propia salud y aumenta el riesgo de contagio. La crisis ha puesto de manifiesto importantes brechas en la cobertura de la protección social de la salud de los trabajadores de la economía informal y sus familias, poniendo de manifiesto su falta de acceso financiero y geográfico a una atención de salud adecuada, en particular en el caso de los que viven en zonas rurales y remotas²³⁶.

México. Se han adoptado medidas para ampliar la cobertura sanitaria y realizar campañas de sensibilización en las zonas rurales²³⁷.

Tailandia. Se han tomado medidas orientadas a mejorar la protección financiera para cubrir los gastos de atención de salud, concediendo a los pacientes de COVID-19 nacionales y no nacionales acceso al Plan de Cobertura Universal para Pacientes de Emergencias²³⁸.

153. Algunos países han adoptado medidas para garantizar como mínimo un nivel básico de seguridad de los ingresos a las personas enfermas o en cuarentena, incluidas las que participan en la economía informal²³⁹. La falta de medidas de protección contra el desempleo, como la compensación parcial por desempleo o por ingresos parciales, significa también que las empresas no pueden conservar los puestos de trabajo mientras hacen frente a las repercusiones financieras de la pandemia²⁴⁰. Los países que cuentan con un sistema de protección

²³⁴ Párrs. 440-441.

²³⁵ Un Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, 2009, prefacio, iv.

²³⁶ OIT, «[Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis: country responses and policy considerations](#)», Nota de la OIT, 14 de septiembre de 2020, 4.

²³⁷ OIT, «[Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis](#)», 4.

²³⁸ OIT, «[Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis](#)», 4.

²³⁹ OIT, «[Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis](#)», 4.

²⁴⁰ OIT, «[Social protection responses to the Covid-19 crisis: Country responses in Asia and the Pacific](#)», 25 de marzo de 2020. Véase también OIT, «[Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis](#)».

social sólido y eficiente tienen un valioso mecanismo incorporado para estabilizar la economía nacional y hacer frente a las repercusiones sociales de la pandemia, aunque tal vez necesiten reforzar los sistemas de protección social en vigor. En el caso de otros países, la prioridad es satisfacer las necesidades urgentes, al tiempo que se construyen los cimientos de un sistema de protección social más sólido y eficaz²⁴¹.

154. La Comisión observa que, si bien se han adoptado muchas medidas a nivel nacional para prestar apoyo a los ingresos, los países con planes de protección social establecidos, tanto contributivos como no contributivos, ya estaban mejor equipados para facilitar la distribución rápida y eficaz de las prestaciones gracias a los mecanismos administrativos y de prestación existentes²⁴². Las aplicaciones móviles y la penetración de Internet han sido muy útiles para la identificación y distribución de las prestaciones²⁴³. En algunos casos, las prestaciones se concedieron mediante el uso de regímenes universales (pensiones universales, o prestaciones universales por hijos) y en otros, los países utilizaron las instituciones de seguridad social como canales para identificar y pagar las prestaciones a grupos que antes no estaban cubiertos.

Cabo Verde. El apoyo a los ingresos de los trabajadores formales e informales de bajos ingresos se ha podido proporcionar gracias a la información contenida en la base de datos del Instituto Nacional de Seguridad Social y a través de la creación de una pre-inscripción en el registro único para facilitar la identificación y el pago²⁴⁴.

155. Además de garantizar la protección de los trabajadores de la economía informal durante la crisis inmediata, tales medidas pueden facilitar la formulación de soluciones adaptadas que también satisfagan las necesidades prioritarias de los trabajadores de la economía informal a medio y a largo plazo. Si las políticas están bien diseñadas, la situación crítica actual puede ofrecer una oportunidad para alentar a los trabajadores a participar y contribuir, así como para generar confianza²⁴⁵.

Finlandia. En su memoria, el Gobierno se refiere a casos de explotación de trabajadores migrantes en el país en sectores como la hostelería, la construcción y la agricultura. En la mayoría de los casos de explotación laboral se observan a menudo los mismos elementos: malas condiciones de trabajo, horarios de trabajo excesivamente largos, no remuneración de las horas extraordinarias ni de los incrementos por horas trabajadas el domingo, remuneración no acorde al convenio colectivo, condiciones de seguridad y salud en el trabajo deficientes y condiciones de vida inhumanas en los alojamientos proporcionados por el empleador. El Gobierno de Finlandia ha actuado para responder a los problemas emergentes. En agosto de 2020 se anunció la adopción de un conjunto de medidas para combatir la explotación laboral. Las 14 medidas anunciadas tienen por objeto proteger mejor a la víctima e imponer consecuencias adicionales para el empleador. Además, el plan de acción actual que hace frente a la economía sumergida y los delitos económicos, el octavo de este tipo, llama la atención sobre factores como la promoción de un mercado de trabajo equitativo.

²⁴¹ Un Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, 2009, párr. 13.

²⁴² OIT, «Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis», 5.

²⁴³ En *Mauricio*, la pensión social se paga a través del servicio postal, mientras que *Tailandia* y *Zimbabue* se han asociado con plataformas de pago digital para el pago de las ayudas a los ingresos. OIT, «Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis», 6.

²⁴⁴ OIT, «Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis», 6.

²⁴⁵ OIT, «Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis», 7.

Parte IV

**El trabajo a domicilio
y la pandemia de COVID-19**

► 1. Introducción

156. Como ya señaló la Comisión en su Estudio General de 2020, el trabajo puede realizarse en una gran diversidad de contextos, en particular en los locales del empleador, o en el domicilio del trabajador o en otros locales que escoja²⁴⁶. El trabajo a domicilio es extremadamente diverso, puede abarcar desde la artesanía tradicional hasta el sector de la confección y el sector textil, pasando por el montaje y el embalaje y los servicios de tecnología de la información, incluido el teletrabajo. La Comisión recuerda a este respecto que durante los trabajos preparatorios, muchos países consideraron que no era el momento adecuado para tratar el teletrabajo en el contexto del trabajo a domicilio dadas las sustanciales diferencias en cuanto a cuestiones tales como las condiciones de trabajo y las categorías de trabajadores concernidas²⁴⁷.

157. El trabajo a domicilio es una fuente principal de ingresos para millones de trabajadores de todo el mundo, la mayoría de los cuales son mujeres, que se concentran en la economía informal. El trabajo a domicilio también es un importante eslabón en las cadenas nacionales y mundiales de suministro, a menudo a los niveles más bajos²⁴⁸.

158. La Comisión recuerda que el objetivo central del Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184 es doble²⁴⁹. En primer lugar, el Convenio exhorta a los Miembros a que adopten, apliquen y revisen periódicamente una política nacional en materia de trabajo a domicilio destinada a mejorar la situación de los trabajadores a domicilio, en consulta con los interlocutores sociales y, cuando las haya, con las organizaciones que se ocupan de los trabajadores a domicilio y las organizaciones de los empleadores que recurren a trabajadores a domicilio (artículo 3). En segundo lugar, insta a que la política nacional en materia de trabajo a domicilio promueva la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados (artículo 4).

► 2. El trabajo desde casa en respuesta a la pandemia

159. En marzo de 2020, cuando se impusieron medidas de confinamiento en todo el mundo para impedir la propagación del virus, en torno a uno de cada cinco trabajadores a nivel mundial se encontraron trabajando desde sus casas²⁵⁰. A mediados de abril de 2020 se habían adoptado medidas en 59 países para poner en práctica el teletrabajo del personal de los servicios públicos considerado no esencial²⁵¹. Además, muchos gobiernos han alentado a los empleadores privados a permitir el trabajo desde el hogar para promover el distanciamiento social²⁵². Este experimento sin precedentes ha provocado un renovado interés por las implicaciones del trabajo a domicilio, tanto para los trabajadores como para los empleadores. Las organizaciones que nunca habían contemplado la posibilidad de trabajar desde casa han empezado a hacerlo y han visto los posibles beneficios que comporta, incluida la posibilidad

²⁴⁶ OIT, Estudio General de 2020, párr. 476; Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), art. 1.

²⁴⁷ OIT, Trabajo a domicilio, Informe V (1), 1995, 10 y 78. Véase también el Estudio General de 2020, párrs. 614 y ss.

²⁴⁸ OIT, Estudio General de 2020, párr. 482, cita de Jenna Harvey, «[Homework, gender and inequality in global supply chains](#)», Discussion paper, ONU Mujeres, 2018; Jenna Harvey [Homeworkers in Global Supply Chains: A Review of Literature](#), WIEGO Resource Document No. 11, 2019.

²⁴⁹ OIT, Estudio General de 2020, párr. 489; Convenio núm. 177, arts. 3 y 4.

²⁵⁰ OIT, «[Working from home: Estimating the worldwide potential](#)», Nota de políticas, abril de 2020.

²⁵¹ OIT, «Working from home».

²⁵² OIT, «Working from home».

de reducir los costos. Como se verá más adelante, esto plantea diversas dificultades a los trabajadores. Una de ellas consiste en asumir los costos de trabajar desde el hogar, tales como la electricidad, el espacio y el mobiliario, los ordenadores, las impresoras, los auriculares o la conectividad que originariamente estaban a cargo del empleador. Además, el teletrabajo también presenta otros riesgos tales como el desdibujamiento de las líneas divisorias entre trabajo y vida privada, el derecho a desconectarse y la cuestión de la privacidad. Debido al aislamiento, los trabajadores a domicilio enfrentan mayores riesgos de violencia doméstica y acoso sexual²⁵³.

160. La OIT estima que en 2019, antes de la pandemia, había aproximadamente 260 millones de trabajadores a domicilio en todo el mundo, lo que representa casi el 8 por ciento del empleo mundial. Tras el inicio de la pandemia, esta cifra supera con creces las cifras de 2019²⁵⁴.

161. Al imponerse los confinamientos, la OIT calculó que en torno al 15-18 por ciento de la población empleada del mundo podía trabajar desde sus casas, con cifras que oscilaban entre una de cada tres en América del Norte y Europa y una de cada seis en África Subsahariana.

162. Se han realizado muchas investigaciones sobre las posibilidades del trabajo a domicilio como respuesta a las crisis²⁵⁵ y para evaluar en qué medida se podrían desempeñar diferentes ocupaciones a distancia. Se espera que los datos de la encuesta sobre la fuerza de trabajo compilados después del inicio de la pandemia confirmen el gran aumento del porcentaje de trabajadores que trabajan desde sus casas. Las previsiones también ayudarán a determinar las actividades que no pueden realizarse a distancia (por ejemplo, las operaciones de planta en las fábricas, la construcción y el montaje, y las ventas).

163. En cualquier caso, muchas empresas han descubierto a través de la práctica que el trabajo desde casa ofrece la oportunidad de seguir trabajando al mismo tiempo que se previene la propagación del virus y se garantiza la seguridad de los trabajadores. Para sobrevivir, algunas empresas se han visto obligadas a transformar su actividad, ya que la demanda de muchos productos ha caído drásticamente durante el confinamiento. Por ejemplo, en muchos países los trabajadores a domicilio están produciendo EPP para uso local, a menudo mucho más rápidamente que la industria²⁵⁶.

164. Los estudios que han examinado la experiencia de trabajar desde casa durante la pandemia han puesto de relieve la importante división entre los países. El número de personas que pueden realizar las mismas ocupaciones desde sus casas varía significativamente de un país a otro. En muchos países en desarrollo, la gran mayoría de los trabajadores se encuentra en sectores en los que el trabajo no puede realizarse desde el domicilio (como la construcción y los servicios informales). Las diferencias entre países también se deben a la brecha digital, resultante de la mala conectividad, la escasez de computadoras y dispositivos de comunicación y la falta de formación y conocimientos sobre los principales instrumentos necesarios para el trabajo a distancia.

165. Dado que es probable que el trabajo desde casa adquiera mayor relevancia en el futuro, es útil profundizar en sus implicaciones para los empleadores y los trabajadores, los derechos laborales y sociales asociados y las medidas y políticas adoptadas para garantizar que el trabajo a domicilio sea trabajo decente.

²⁵³ La Comisión recuerda a este respecto las disposiciones del recientemente adoptado Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, 2019 (núm. 190).

²⁵⁴ OIT, [Working from home: From invisibility to decent work](#), International Labour Office - Geneva: ILO, 2021. [El trabajo a domicilio, de la invisibilidad al trabajo decente](#), Resumen ejecutivo en español

²⁵⁵ OIT, Estudio General de 2020, párr. 491.

²⁵⁶ OIT, *Home work report*; WIEGO, *Informal Workers in the COVID-19 Crisis: A Global Picture of Sudden Impact and Long-Term Risk*

El teletrabajo como medida para responder a la crisis

166. La Comisión observa que, tras el brote de la pandemia, las medidas urgentes adoptadas en muchos países para contener la propagación del virus dieron lugar a un aumento considerable del recurso al teletrabajo como una modalidad de trabajo alternativa que puede proteger a los trabajadores de la infección y garantizar la continuidad de la actividad empresarial. A partir de marzo de 2020, una gran proporción de la fuerza de trabajo mundial comenzó a trabajar desde sus casas. A medida que los empleadores comenzaron a depender cada vez más del teletrabajo y adaptaron sus operaciones para facilitar la práctica, muchas empresas señalaron las posibles ventajas que conllevaba, entre ellas el ahorro en el alquiler, el espacio de oficinas y los costos de los servicios.

167. Sin embargo, la transición al teletrabajo no siempre es fácil. Muchas empresas no han pasado a las operaciones sin papel o digitalizadas. Las mipymes, en particular, encuentran más difícil y costoso que las empresas más grandes adaptarse al teletrabajo, lo que significa que a menudo no pueden sobrevivir a largos periodos de confinamiento. El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) también supone un desafío en muchos países.

168. Desde el punto de vista de los trabajadores, las condiciones de trabajo cambian radicalmente cuando se trabaja desde casa. Para algunos, significa trabajar sin interrupción. El confinamiento general ha supuesto que muchos trabajadores hayan tenido que compartir su espacio de trabajo con otros miembros de su familia, lo que lo ha hecho más estresante. Muchos han tenido que asumir mayores responsabilidades familiares debido al cierre de las escuelas y otras instalaciones. Para algunas personas, trabajar desde casa puede ser sinónimo de aislamiento, lo que puede tener un impacto perjudicial para su salud mental y física y en su productividad²⁵⁷, por lo que es crucial asegurar que los teletrabajadores se mantengan en contacto con los supervisores, los compañeros de trabajo y la organización en su conjunto²⁵⁸.

Brasil. El 13 por ciento de los trabajadores entrevistados durante una ronda especial de la Encuesta Nacional Continua de los Hogares (PNADC) indicaron en mayo de 2020 que estaban teletrabajando para evitar la exposición al virus o debido al confinamiento. Una cuarta parte de estos teletrabajadores son profesionales, el 19 por ciento son profesores y el 8 por ciento son directivos. En comparación, solo el 5 por ciento de la fuerza de trabajo son profesionales, el 4 por ciento son maestros y el 3 por ciento gerentes. Por lo tanto, la ocupación de un trabajador puede determinar no solo quién puede teletrabajar, sino también quién es más probable que en la práctica participe en el teletrabajo²⁵⁹.

Eslovenia. En 2019, se informó a la Inspección de Trabajo sobre 2 036 acuerdos de trabajo a domicilio (frente a los 1 379 de 2018). En la mayoría de los casos, se trataba de trabajo de oficina realizado con la tecnología de la información y la comunicación necesaria. El trabajo a domicilio se ofrecía a los trabajadores con contratos de trabajo de duración indefinida y, en algunos casos, también a aquellos con contratos de duración determinada. Durante la primera mitad de 2020, incluso durante el periodo de la pandemia de COVID-19, el número de personas que trabajaron a domicilio aumentó considerablemente. La inspección del trabajo recibió informes de 10 525 sobre la utilización del trabajo a domicilio.

²⁵⁷ Véase la parte V.

²⁵⁸ OIT, *Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond: A Practical Guide*, 2020, 10.

²⁵⁹ Brasil, Agência Brasil, «Em maio, 13,3% das pessoas ocupadas exerceram teletrabalho. Estudo teve por base PNAD Covid-19 do IBGE», 8 de julio de 2020.

La OIE destaca que los cierres y confinamientos han acelerado la digitalización y la modernización de los procesos de trabajo y las modalidades de trabajo. Muchas empresas han digitalizado sus operaciones y permiten a sus empleados trabajar a distancia en casa. Esto ha dado lugar a un impulso para desarrollar nuevos modelos de negocio, a un aumento de las plataformas en línea que se ajustan a la demanda y la oferta de bienes, y a la necesidad de mejorar las herramientas tecnológicas para las reuniones en línea, el trabajo en colaboración y la participación de los clientes. Este desarrollo creó nuevas oportunidades, así como nuevos desafíos para empleados y empleadores. Por ejemplo, la digitalización ofrece más flexibilidad en los acuerdos de trabajo y la oportunidad de modernizar las operaciones comerciales haciéndolas más ecológicas y basadas en aplicaciones. Sin embargo, también plantea nuevos riesgos con las amenazas cibernéticas y las preocupaciones por la privacidad. Esta nueva evolución se encuentra todavía en sus primeras etapas y es probable que evolucione con el tiempo a medida que adaptemos nuestras actitudes y hábitos para acomodar el uso de la tecnología. Es importante que las políticas de trabajo en el hogar no se restrinjan o limiten a las formas existentes de avance tecnológico con regulaciones y políticas pesadas, para poder cosechar los beneficios y oportunidades de estos cambios.

Business New Zealand indica que la epidemia de COVID-19 ha puesto de relieve la creciente importancia del teletrabajo para ciertos empleados que antes no se habrían clasificado como trabajadores a domicilio. Todavía no está claro en qué medida se volverá permanente este cambio de enfoque del trabajo; sin embargo, plantea preguntas, tanto para los trabajadores como para los empleadores, respecto a cuestiones como las responsabilidades en materia de salud y seguridad; si las actividades productivas deben, o pueden, ser supervisadas; quién debe sufragar el costo de consumibles como la electricidad, la utilización de equipos informáticos, la impresión, la calefacción, etc. Es probable que este tipo de cuestiones se vuelvan más relevantes cuanto más dure esta «nueva forma de trabajo». *Business New Zealand* señala además que aún no puede saberse en qué medida afectará el creciente fenómeno del «trabajo desde casa» a las tasas de remuneración y a otros términos y condiciones del trabajo; sin embargo, es posible que los esfuerzos de sindicalización y de negociación colectiva se vean menoscabados por él²⁶⁰.

169. La Comisión abordó el recurso al teletrabajo en su Estudio General de 2018 relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo²⁶¹, así como en su Estudio General de 2020, en el que observa que el teletrabajo conlleva tanto ventajas como desventajas. Por un lado, los trabajadores pueden beneficiarse de la reducción de los tiempos de desplazamiento, de una mayor flexibilidad en la organización de su trabajo y de un mejor equilibrio entre sus responsabilidades personales y profesionales. Al mismo tiempo, dadas las limitaciones relativas al acceso y la disponibilidad de los sistemas de cuidados, el trabajo a domicilio puede representar una doble carga para los trabajadores con responsabilidades familiares.

²⁶⁰ La Comisión recuerda a este respecto que el art. 4, 2), a) prevé el derecho de los trabajadores a establecer y afiliarse a organizaciones de su elección y a participar en las actividades de esas organizaciones. En los párrs. 11 y 12 de la Recomendación núm. 184 se indica que la política nacional sobre el trabajo a domicilio debe abordar cualquier obstáculo o restricción a este respecto. En su Estudio General de 2020, la Comisión se ocupó de esta cuestión en los párrs. 556 a 559.

²⁶¹ OIT, *Estudio General relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo: Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte B), Conferencia Internacional del Trabajo, 107.ª reunión, 2018, párrs. 736-745; Estudio General de 2020, párr. 617; Eurofound y OIT, *Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral* (actualizado en 2019), febrero de 2017.

Australia. [La Enmienda de Subsidios para el Cuidado de los Niños \(Medidas de Respuesta al Coronavirus núm. 2\), reglas del Ministro 2020](#) establecieron un nuevo acuerdo de financiación para el sector de la educación y el cuidado de la primera infancia (ECEC) en respuesta a la pandemia del coronavirus (COVID-19) y su impacto en las matrículas y la asistencia al cuidado de los niños. Las nuevas disposiciones hacen que los servicios de guardería infantil sean gratuitos para las familias. Los cambios entraron en vigor el 6 de abril de 2020 y se mantendrán hasta el 28 de junio de 2020.

Luxemburgo revisó sus normas relativas a los derechos de licencia especial por motivos familiares. Según el Código del Trabajo, los asalariados que tienen un hijo menor de 18 años y que requieren la presencia de uno de sus padres en caso de enfermedad grave, accidente o cualquier otro motivo de salud imperioso, tienen derecho a este derecho. La situación de un niño que ha sido aislado o puesto en cuarentena o confinado en su casa por las autoridades competentes con el fin de contener la propagación de una epidemia se ha añadido ahora a la lista de razones de salud imperiosas. Posteriormente, la lista se amplió para incluir también la situación de un niño menor de 13 años que asiste a la escuela y cuya escuela está cerrada o cuyas clases permanecen suspendidas por razones directamente relacionadas con la crisis sanitaria o que no puede ser atendido por ninguna escuela o centro de acogida.²⁶²

170. Los empleadores también pueden beneficiarse del ahorro en los costos, en términos de reducción del espacio de oficina y del gasto en suministros públicos, entre otros. Por otro lado, las desventajas para los trabajadores pueden incluir la tendencia a trabajar más horas, así como el aumento de los costos en concepto de suministros públicos y en relación con el equipo y el espacio de oficina en el hogar –todo lo cual conduce a mayores dificultades para lograr el equilibrio entre las responsabilidades laborales y familiares.

Suiza. Un asalariado que trabajaba desde su casa presentó una queja contra su empleador, sosteniendo que este debía rembolsarle los costos adicionales que conllevaba el trabajo a domicilio. Afirmó que, para trabajar desde su casa, había tenido que destinar una habitación específica de la casa familiar a espacio de oficina, y que había incurrido en gastos adicionales de electricidad, entre otros. El Tribunal Supremo suizo falló a favor del demandante²⁶³.

171. Algunos países ya han introducido disposiciones legales sobre el teletrabajo como respuesta a la crisis.

Francia. La Ordenanza núm. 2017-1387, de 22 de septiembre de 2017, modificó el Código del Trabajo para introducir el artículo L.1222-11, que dispone que, en circunstancias excepcionales, incluida la amenaza de una epidemia, o en caso de fuerza mayor, la aplicación del teletrabajo puede considerarse como una adaptación del puesto de trabajo necesaria para permitir la continuidad de la actividad de la empresa y garantizar la protección de los trabajadores.

²⁶² [Demander un congé pour raisons familiales lié à la pandémie COVID-19](#)

²⁶³ Tribunal Federal, fallo núm. 4A_533/2018, de 23 de abril de 2019. Sin embargo, véase M. Mueller y C. Roos, [COVID-19: Supreme Court Ruling on mandatory compensation for use of home office does NOT apply to remote working during COVID-19 pandemic](#), Pestolazzi Attorneys at Law, 25 de mayo de 2020.

España. El Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. Esta ley distingue entre el trabajo a distancia y el trabajo presencial. El trabajo a distancia se define como la actividad laboral que se presta en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar elegido por esta, durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular. El teletrabajo se define como aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación. La ley garantiza la igualdad de derechos entre los trabajadores a distancia y presenciales, así como la misma retribución total para ambos tipos de trabajadores. También garantiza el derecho de los trabajadores de volver al trabajo presencial. La nueva ley establece además que el acuerdo de trabajo a distancia debe realizarse por escrito y que los costos asociados al trabajo a distancia deberían correr a cargo de la empresa.

Perú. El [Decreto Supremo núm. 010-2020-TR](#) contiene disposiciones sobre el trabajo a distancia. El Gobierno indica que las principales características del trabajo remoto son las siguientes: el empleador tiene la facultad de imponer unilateralmente el trabajo remoto en el actual contexto de emergencia; el cambio al trabajo remoto no afecta a la naturaleza de la relación laboral, a la remuneración, ni a otras condiciones económicas aplicables a la relación laboral; la jornada ordinaria de trabajo que se aplica es la pactada con el empleador anteriormente (es decir, cuando el trabajo se realizaba en persona) o la que hubieran convenido las partes en relación con el trabajo remoto. Se aplica el límite constitucional de ocho horas diarias o 48 horas semanales; el empleador debe informar al trabajador de las medidas y condiciones de seguridad y salud en el trabajo que han de observarse durante la realización del trabajo remoto, incluidas las destinadas a eliminar o reducir los riesgos más frecuentes en esta modalidad; tanto el empleador como el trabajador pueden proporcionar los equipos y medios informáticos, de telecomunicaciones y similares (Internet, teléfono u otros) que sean necesarios para la prestación del servicio; cuando el trabajador proporcione los medios o mecanismos para el desempeño del trabajo a distancia, las partes pueden acordar la forma de retribución de los gastos adicionales derivados de la utilización de dichos medios; el empleador deberá asignar las facilidades necesarias para el acceso a los sistemas o aplicaciones informáticos necesarios cuando corresponda.

172. La Comisión observa que, en muchos países, la introducción temporal de la obligación de trabajar en casa, y en particular el teletrabajo, ha sido una medida introducida por los empleadores para proteger la seguridad y la salud de sus trabajadores.

Grecia. El Gobierno indica en su memoria que debido al aumento constante de los casos de la COVID-19 en la región de Ática, se decidió el teletrabajo obligatorio del 40 por ciento de los empleados en los sectores privado y público.

Israel. El Gobierno indica en su memoria que, para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, se han adoptado disposiciones especiales en los sectores público y privado dirigidas a ampliar la posibilidad de realizar tareas desde el domicilio y, con ello, reducir la presencia física en el lugar de trabajo.

173. La Comisión observa además que el marco de políticas propuesto por la OIT para hacer frente a la pandemia incluye el teletrabajo como una de las medidas recomendadas para la protección tanto de los trabajadores como de los empleadores²⁶⁴. Varios países han formulado disposiciones que regulan el teletrabajo como respuesta política a la pandemia de COVID-19.

Arabia Saudita. El Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social publicó en marzo de 2020 directrices relativas al trabajo a distancia en el sector privado²⁶⁵.

Bélgica. El «teletrabajo» es una de las medidas de emergencia introducidas en respuesta a la pandemia. Es obligatorio en los sectores no esenciales para aquellos trabajadores cuya actividad lo permita, en cuyo caso deben trabajar desde sus casas.

Ecuador. La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, de 19 de junio de 2020, introdujo enmiendas en el Código del Trabajo que regulan el teletrabajo²⁶⁶. Ahora, la legislación distingue entre los teletrabajadores autónomos, que trabajan siempre fuera de los locales de la empresa; los teletrabajadores móviles, que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas principales herramientas de trabajo son las TIC en dispositivos móviles; los teletrabajadores a tiempo parcial, que trabajan dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo en una oficina, y los teletrabajadores ocasionales²⁶⁷.

Malawi. El Ministerio de Trabajo, Competencias e Innovación ha publicado unas directrices para el lugar de trabajo durante la pandemia de COVID-19 que promueven el teletrabajo para el personal «no esencial»²⁶⁸. Las directrices, de abril de 2020, se formularon en consulta con la Asociación Consultiva de Empleadores de Malawi (ECAM), los trabajadores y los sindicatos, representados por el Congreso de Sindicatos de Malawi (MCTU), y las empresas, representadas por la Confederación de Cámaras de Comercio e Industria de Malawi (MCCCI), y aprovechando los conocimientos técnicos de la OIT²⁶⁹.

174. Algunos países han adoptado medidas para permitir el fichaje electrónico de los empleados que trabajan desde sus domicilios²⁷⁰; simplificar las obligaciones de los empleadores en materia de seguridad y salud relacionadas con los teletrabajadores²⁷¹; asegurar que los trabajadores sean compensados por los costos derivados del teletrabajo²⁷²; garantizar el

²⁶⁴ OIT, «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas» *Observatorio de la OIT*, 1.ª edición, 18 de marzo de 2020.

²⁶⁵ Agencia de Prensa Saudita, «Ministry of Human Resources and Social Development issues guideline for remote work in private sector», 17 de marzo de 2020.

²⁶⁶ Nuevo artículo que sigue al artículo 16 del Código del Trabajo. El nuevo artículo que sigue al artículo 25 de la Ley de Servicio Público Básico introduce una disposición similar para el sector público. Véase también la Decisión Ministerial núm. MDT-2020-076 sobre el «teletrabajo emergente». El teletrabajo ya había sido objeto de decisiones ministeriales que abarcaban los sectores privado y público, adoptadas en 2016 y 2017, respectivamente.

²⁶⁷ También se han adoptado otras disposiciones jurídicas que regulan el teletrabajo en el *Estado Plurinacional de Bolivia (Decreto Supremo núm. 4218, de 14 de abril de 2020)* y en *Ucrania (Ley núm. 540-IX, de 30 de marzo de 2020)*, por la que se modifican determinados actos jurídicos para asegurar garantías sociales y económicas adicionales en relación con la propagación del coronavirus).

²⁶⁸ *Malawi, Ministry of Labour, Skills and Innovation, COVID-19 Workplace Guidelines*, abril de 2020.

²⁶⁹ *Malawi, et al., Joint press release, Ministry of Labour Skills and Innovation (MOLSI), Government of Malawi, Employers Consultative Association of Malawi, Malawi Congress of Trade Unions and International Labour Organization*, abril de 2020.

²⁷⁰ Por ejemplo, *Grecia*.

²⁷¹ Por ejemplo, *Croacia y España*, Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo de 2020, art. 5.

²⁷² Por ejemplo, *Francia*.

reconocimiento de los accidentes del trabajo que ocurren en el hogar²⁷³, y simplificar temporalmente los trámites que permiten a los empleadores solicitar subsidios para la introducción de modalidades de trabajo flexibles, incluido el trabajo a distancia²⁷⁴.

República de Moldova. En su memoria, el Gobierno indica que el Código Laboral fue modificado en 2020. Los trabajadores que realizan trabajos a distancia gozan de los mismos derechos y garantías previstos por ley para los trabajadores que trabajan en los locales de la empresa. Las condiciones para el trabajo a distancia pueden establecerse en el convenio colectivo, en el contrato de trabajo o en el reglamento interno de la empresa. El empleador es responsable de organizar la seguridad y la salud de los trabajadores que trabajan a distancia.

175. Al tiempo que toma debida nota de las medidas adoptadas por muchos países para garantizar algún nivel de protección a aquellos trabajadores que hacen teletrabajo, la Comisión subraya los desafíos que presenta el teletrabajo (así como también el trabajo a domicilio en general) para los empleadores y las autoridades públicas en general en relación con la determinación de cuestiones tales como la salud y seguridad ocupacional, el tiempo de trabajo, así como su aplicación y control eficaces.

176. Las respuestas de política han adoptado en ocasiones la forma de acuerdos entre los interlocutores sociales.

Alemania. En aquellas empresas con consejos de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores a domicilio están generalmente reguladas en acuerdos que tienen disposiciones sobre horas semanales de trabajo a domicilio, salud y seguridad en el trabajo, protección de datos, costos y responsabilidades entre otras cosas. Por ejemplo, se ha concluido un acuerdo para hacer frente a la crisis sectorial en la industria química que, entre otras medidas, promueve la negociación sobre el teletrabajo a nivel empresarial²⁷⁵.

Côte d'Ivoire. Un memorando de entendimiento bipartito de ámbito nacional para una respuesta conjunta a la COVID-19 recomienda la implantación del teletrabajo siempre que sea posible²⁷⁶.

Italia. Los reglamentos adoptados en respuesta a la pandemia permiten la introducción de acuerdos de trabajo inteligentes sin la suscripción de un acuerdo individual entre el empleador y el trabajador, como se requiere normalmente²⁷⁷.

177. Varios países europeos han suscrito acuerdos bilaterales que permiten temporalmente a los trabajadores transfronterizos teletrabajar a tiempo completo sin tener que pagar las cotizaciones a la seguridad social en su país de residencia²⁷⁸.

²⁷³ Por ejemplo, *Argentina* y *Austria*.

²⁷⁴ Por ejemplo, *República de Corea*.

²⁷⁵ Planet Labor, *Germany: Chemical industry social partners strike crisis agreement*, núm. 11774, 27 de marzo de 2020.

²⁷⁶ OIT, «[La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19, proteger los medios de vida e impulsar la recuperación: Un examen de las prácticas](#)», Nota de la OIT, julio de 2020.

²⁷⁷ *Italia*, Ministerio de Trabajo y Política Social, *Smart working*.

²⁷⁸ Véase, por ejemplo, W. Cocquyt y Z. Jasenovcova, «[Impact of COVID-19 on the applicable social security legislation](#)», Fragomen.

► 3. Los efectos de la pandemia en los trabajadores a domicilio

178. Si bien la pandemia ha obligado a muchos trabajadores a trabajar desde sus casas, con sus oportunidades y desafíos, también ha arrojado luz sobre las dificultades a las que ya se enfrentan muchos trabajadores que dependen del trabajo a domicilio para su subsistencia. Su situación se ve agravada por el riesgo de exposición al virus y sus consecuencias socioeconómicas. Los hogares en los que viven y trabajan los trabajadores a domicilio suelen estar abarrotados y a menudo carecen de servicios básicos, como agua corriente y saneamiento, lo que significa que no es posible observar las rutinas de higiene necesarias y permanecer aislados, como recomiendan o exigen las autoridades nacionales. Millones de trabajadores a domicilio que viven en condiciones de pobreza, y que a menudo trabajan en la economía informal, necesitan seguir trabajando para sobrevivir y alimentarse a sí mismos y a sus familias. Sin embargo, las medidas de apoyo adoptadas por los gobiernos y los empleadores para mitigar los efectos de la crisis excluyen con frecuencia a los trabajadores a domicilio.

a) La caída en picado de la demanda afecta de manera desproporcionada a los ingresos de los trabajadores a domicilio

179. Las medidas de confinamiento, que han provocado el cierre de sectores enteros de las economías nacionales, con la consiguiente reducción al mínimo del consumo de bienes y servicios, han afectado a la economía de muchos países y han perturbado el funcionamiento de las cadenas de suministro mundiales y nacionales. Muchas empresas no han podido producir y/o vender sus productos. Los trabajadores a domicilio, que suelen estar en los niveles inferiores de las cadenas de suministro, se han visto especialmente afectados, ya que sus pedidos y suministros se han interrumpido, con la consiguiente pérdida de ingresos²⁷⁹.

b) El sector de la confección se ha visto particularmente afectado

180. En la industria de la confección, la pandemia ha provocado que las marcas y los minoristas cerrasen sus tiendas y cancelasen los pedidos a las fábricas de abastecimiento, lo que ha provocado despidos masivos y ha tenido un efecto devastador en el sustento de los trabajadores a domicilio en los niveles más bajos de las cadenas mundiales de suministro del sector de la confección²⁸⁰. Cuando los minoristas redujeron sus operaciones o cerraron debido a las medidas de confinamiento, muchos cancelaron los pedidos. No solo los trabajadores a domicilio ya no recibían nuevos pedidos, sino que muchos no recibían pago alguno por el trabajo ya realizado²⁸¹. Las comunidades locales que dependen del trabajo para las cadenas mundiales de suministro también se han visto muy afectadas por la cancelación de pedidos.

²⁷⁹ Véase la situación en el sudeste asiático en WIEGO, [Las personas trabajadoras a domicilio frente a un nuevo tipo de aislamiento](#). Véase también Worker Rights Consortium, «My children don't have food. I can withstand this hunger, but they cannot.» what the crisis means for the people who make collegiate apparel (ejemplo de El Salvador, pág. 5).

²⁸⁰ Homenet South Asia, «[Voices from the ground: How COVID-19 has affected homeworkers in South Asia's garment supply chains](#)», 18 de junio de 2020.

²⁸¹ OIT, *Home work report*; Marlese von Broembsen, «[Las personas trabajadoras textiles más vulnerables no trabajan en fábricas: Las marcas mundiales deberían protegerlas](#)» WIEGO, 21 de abril 2020.

India. En Tirupur, la «fábrica de camisetas del mundo», donde se producen camisetas para más de 200 marcas internacionales, la mano de obra está integrada por más de 40 000 trabajadores a domicilio, en su mayoría mujeres que se dedican a bordar, coser, hacer estampados con pantalla y aplicaciones, pasar la goma elástica/cordón en los pantalones de chándal, cortar hilos sueltos, quitar manchas y embalar. El ritmo de trabajo en Tirupur ha sido lento desde enero de 2020 debido a la falta de materias primas que llegan de China tras la crisis de la COVID-19. Con el confinamiento de la India, iniciado el 24 de marzo de 2020, el trabajo se ha interrumpido y los trabajadores a domicilio se han quedado sin ingresos. En un principio se ordenó a las fábricas del estado de Tamil Nadu, donde se encuentra Tirupur, que cerraran hasta mediados de abril, y se amplió la orden de permanencia en el hogar²⁸². Incluso cuando se levantó el confinamiento, solo el 25 por ciento de los trabajadores a domicilio registrados en la organización de concienciación social y educación voluntaria SAVE han logrado asegurarse un trabajo, y si lo han hecho, ha sido a un precio muy reducido por unidad producida²⁸³.

181. En este contexto, la Comisión alienta a los gobiernos a que consideren la posibilidad de proporcionar servicios de formación y colocación, cuando proceda, para que los trabajadores a domicilio y otros miembros de las comunidades locales afectados por la crisis puedan mejorar sus competencias o readaptarlas a fin de pasar, de manera provisional o permanente, a otros sectores o buscar oportunidades alternativas de generación de ingresos.

c) Medidas de seguridad social y de apoyo a los ingresos

182. Las dificultades financieras que afrontan los trabajadores a domicilio debido a la pandemia se agravan por la falta de acceso al apoyo a los ingresos y a la protección social. En muchos países, los trabajadores a domicilio, que en su mayoría pertenecen a la economía informal, no están cubiertos por el sistema nacional de seguridad social. También suelen quedar excluidos de las medidas de apoyo para hacer frente a la crisis de la COVID-19 adoptadas por los gobiernos.

Bulgaria. En el país, que ha ratificado el Convenio núm. 177²⁸⁴, los trabajadores a domicilio no están cubiertos por el sistema de seguridad social ni por las medidas de apoyo en relación con la COVID-19 disponibles para los trabajadores de las empresas²⁸⁵.

183. En la mayoría de los países asiáticos, los trabajadores a domicilio no están cubiertos por los paquetes de asistencia de emergencia, aunque en algunos casos se ha concedido a los hogares pobres acceso a ciertas medidas, como la reducción en los importes de las facturas de electricidad²⁸⁶.

India. Con arreglo al sistema nacional de seguridad social, los empleados reciben el 70 por ciento de sus salarios cuando están con licencia de enfermedad remunerada. Sin embargo, los trabajadores a domicilio no están cubiertos por el sistema ni por otras medidas de transferencia de efectivo adoptadas durante la pandemia.²⁸⁷

²⁸² OIT, *Home work report*. WIEGO, «[The world's most vulnerable garment workers aren't in factories – and global brands need to step up to protect them](#)».

²⁸³ Homenet South Asia, «Voices from the ground».

²⁸⁴ Bulgaria ratificó el Convenio núm. 177 el 17 de julio de 2009.

²⁸⁵ Los trabajadores a domicilio de la India y el Pakistán se enfrentan a un dilema similar. Según Homenet South Asia, una red regional de trabajadores a domicilio organizados con miembros en ocho países del Asia Meridional, los rescates económicos introducidos en la India y el Pakistán excluyen a los 38 millones de trabajadores a domicilio autónomos y subcontratados que se calcula que hay en esos países.

²⁸⁶ Por ejemplo, Camboya, Nepal y República Democrática Popular Lao. Véase WIEGO, «[Las personas trabajadoras en domicilio frente a un nuevo tipo de aislamiento](#)», julio de 2020.

²⁸⁷ WIEGO, [The world's most vulnerable garment workers](#).

► 4. Medidas adoptadas para salvaguardar los derechos de los trabajadores a domicilio en el contexto de las medidas de respuesta a la crisis y de recuperación

184. Algunos gobiernos y empleadores han adoptado medidas para mitigar los efectos catastróficos de la pérdida de ingresos durante la pandemia, la mayoría de las cuales son aplicables a los trabajadores de la economía formal. Pero incluso cuando existen planes para proporcionar ayudas a los trabajadores de la economía informal, los trabajadores a domicilio quedan excluidos, o les resulta imposible o extremadamente difícil reclamar las ayudas disponibles, debido a que no cumplen los requisitos necesarios para acceder a ellas²⁸⁸.

Tailandia. El Gobierno anunció un paquete de medidas que incluye subsidios en efectivo de 5 000 bhats tailandeses, equivalentes al 50 por ciento del salario mínimo, para ayudar a apoyar a los casi 3,7 millones de trabajadores a domicilio que se calcula que hay en el país. El paquete también incluye préstamos con tipos de interés más bajos²⁸⁹.

185. La Comisión toma nota del llamamiento a la acción de las marcas y los minoristas/vendedores al por menor, los fabricantes, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, otras partes interesadas y los asociados para el desarrollo para abordar la difícil situación a la que se enfrentan los trabajadores del sector de la confección, muchos de los cuales son trabajadores a domicilio. El llamamiento tiene por objeto catalizar la acción en toda la industria mundial de la confección para ayudar a los fabricantes a sobrevivir a la perturbación económica causada por la pandemia y proteger los ingresos, la salud y el empleo de los trabajadores afectados. Como resultado del llamamiento a la acción, la OIT ha convocado un grupo de trabajo internacional, coordinado por la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Confederación Sindical Internacional (CSI), representantes de marcas y fabricantes de prendas de vestir, organizaciones de trabajadores y de empleadores, y gobiernos, con objeto de seguir trabajando en la formulación de las medidas necesarias para cumplir los compromisos contraídos²⁹⁰.

Alemania. En el marco del llamamiento a la acción, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) está proporcionando 14,5 millones de euros a un programa de donantes múltiples de la OIT para ayudar a los trabajadores del sector de la confección afectados por la pandemia en siete países. La estrategia integrada del programa tiene por objeto ayudar tanto a los trabajadores como a las empresas del sector privado a reconstruir su actividad económica, mitigar nuevas interrupciones en la cadena de suministro y prestar apoyo directo a los trabajadores del sector de la confección, especialmente a las mujeres de *Bangladesh, Camboya, Etiopía, Indonesia, Madagascar, República Democrática Popular Lao y Viet Nam*. La iniciativa se basará en las actividades de tres ámbitos de trabajo de la OIT, el Fondo Visión Cero (VZF), la protección social y el programa «Better Work», utilizando sus redes y operaciones locales.

²⁸⁸ WIEGO, [Las personas trabajadoras a domicilio frente a un nuevo tipo de aislamiento](#).

²⁸⁹ WIEGO «[Las personas trabajadoras en domicilio frente a un nuevo tipo de aislamiento](#)».

²⁹⁰ OIT, «[COVID-19: Action in the global garment industry](#)», 22 de abril de 2020. Véase también OIT, «[ILO/Germany programme to protect garment workers affected by COVID-19](#)», programa de donantes múltiples, nota de prensa, 8 de septiembre de 2020.

186. Además, durante la pandemia los trabajadores a domicilio organizados han puesto de manifiesto los beneficios que aporta la solidaridad.

Bulgaria. Los trabajadores a domicilio han adoptado la estrategia de acompañar sus reclamos/solicitudes a los funcionarios de obsequios consistentes en mercancías elaboradas por ellos para llamar la atención sobre la importancia de sus productos para la gente, las economías locales y las tradiciones. La estrategia ha tenido éxito y el Consejo de Ministros, el Presidente y los alcaldes municipales han acordado conceder préstamos sin intereses, así como otros tipos de apoyo²⁹¹.

Etiopía. Los trabajadores a domicilio organizados han establecido un grupo de trabajo para sensibilizar y formar a los miembros sobre cuestiones relativas a la prevención. Women in Self Employment (WISE) está complementando la distribución estatal de alimentos básicos y productos sanitarios a los hogares más vulnerables con la ayuda de sus 19 000 miembros de cooperativas de crédito y ahorro²⁹².

El Sindicato Único de la Aguja (SUA) de *Uruguay* ha organizado la producción de mascarillas reutilizables por sus miembros trabajadores. El 19 de marzo de 2020 se terminaron de producir las primeras 30 000 mascarillas para el Sindicato de Policías de Montevideo. El Poder Judicial uruguayo hizo un pedido de 6 000 mascarillas para ser utilizadas en los juicios y audiencias, que luego aumentó a 20 000. La intendencia de Montevideo encargó 20 000 mascarillas, luego aumentó su pedido a 100 000, y la Fuerza Aérea Uruguaya se puso en contacto con el SUA para solicitar la elaboración de 300 kits que contienen batas quirúrgicas, mascarillas, gorros y zapatos.²⁹³

187. Se han puesto en marcha iniciativas similares en *Camboya, Etiopía y Kenya*²⁹⁴.

188. Queda por ver si el teletrabajo seguirá creciendo al mismo ritmo que se ha observado durante la pandemia, aunque parece probable que esté aquí para quedarse. A pesar de la devastación que ha traído consigo, la pandemia ha brindado la oportunidad de reflexionar en el modo en que esta modalidad de trabajo podría estar acompañada de protecciones y límites que aseguren condiciones de trabajo decentes para los millones de trabajadores, en gran parte invisibles, que trabajan desde sus casas.

Eslovenia. Por iniciativa de los interlocutores sociales (en la 330.ª reunión del Consejo Económico y Social de Eslovenia celebrada el 3 de julio de 2020), el Ministerio de Trabajo Familia Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades inició actividades relacionadas con la ratificación del Convenio núm. 177. La ratificación contribuirá a sensibilizar e informar a los trabajadores y los empleadores sobre las posibilidades de trabajar desde casa y sobre el marco jurídico pertinente que permite organizar el trabajo a domicilio.

²⁹¹ Leslie Vryenhoek, «[Innovación y unidad: Cómo se están adaptando las personas trabajadoras en domicilio al mundo de la COVID-19](#)», WIEGO, 11 de mayo de 2020.

²⁹² WIEGO, «Las personas trabajadoras en domicilio frente a un nuevo tipo de aislamiento».

²⁹³ WIEGO, «[Experiencia del Sindicato único de la aguja de Uruguay](#)», 23 de abril de 2020.

²⁹⁴ WIEGO, «Las personas trabajadoras en domicilio frente a un nuevo tipo de aislamiento».

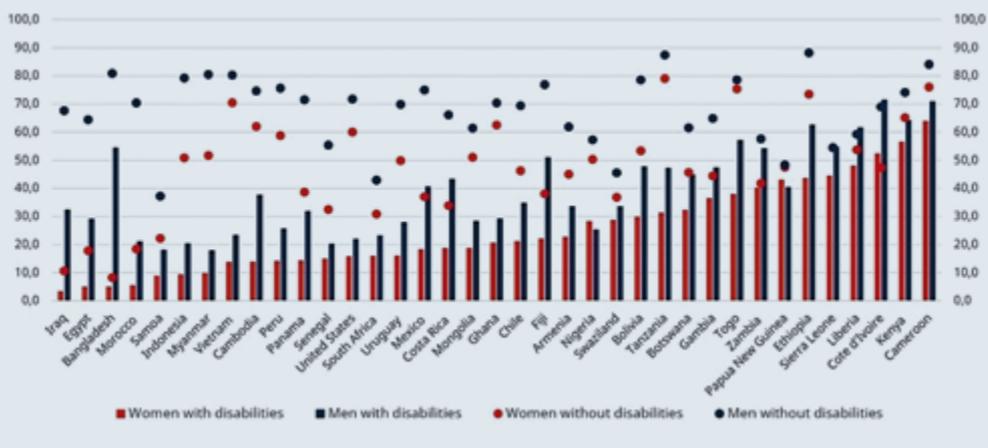
Parte V

**Asegurar que la respuesta
a la pandemia de COVID-19
tenga en cuenta la discapacidad**

189. Como se señala en el Estudio General de 2020²⁹⁵, las personas con discapacidad ya solían sufrir discriminación y exclusión en el empleo, pero la pandemia ha agravado esa situación. Aunque el número de personas con discapacidad corresponda a aproximadamente un 15 por ciento de la población mundial²⁹⁶, dicho grupo tiene menos probabilidad de obtener un empleo y de acceder a unas condiciones de trabajo dignas que las personas sin discapacidad. Además, las personas con discapacidad tienden a sufrir mayores niveles de pobreza, inclusive la pobreza extrema, que otros grupos, y deben afrontar más gastos que las personas sin discapacidad²⁹⁷.

Gráfico 5.1

Relación entre el empleo y la población en función de su situación de discapacidad y género, datos de la OIT más recientes



190. Como se muestra en el gráfico 5.1 anterior, los hombres y las mujeres con discapacidad presentan un índice de empleo notablemente inferior que el que presentan los hombres y mujeres sin discapacidad. Por otra parte, las mujeres con discapacidad presentan constantemente índices de empleo inferiores que los hombres con discapacidad. Según datos de Naciones Unidas, de ocho regiones geográficas examinadas, la relación entre el empleo y la población integrada por personas con discapacidad de 15 años o más es de un promedio del 36 por ciento, frente al 60 por ciento en el caso de las personas sin discapacidad²⁹⁸.

La Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) señalan que, según el Registro de Personas con Discapacidad, un 6,3 por ciento de la población colombiana tiene algún tipo de discapacidad, y, de ese grupo, solo un 28 por ciento está empleada. Además, dichas organizaciones señalan que no existe una política nacional sobre la reinserción profesional y el empleo de personas con discapacidad y que las medidas adoptadas tienen por objeto únicamente proteger del despido a las personas con discapacidad que ya están trabajando, en lugar de fomentar su acceso al empleo o la aplicación de ajustes razonables.

²⁹⁵ Estudio General de 2020, cap. 5.

²⁹⁶ OMS y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011.

²⁹⁷ Sophie Mitra et al., «Extra costs of living with a disability: A review and agenda for research» *Disability and Health Journal*, vol. 10, núm. 4 (2017): 475-484.

²⁹⁸ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities*, 2018, págs. 152-154.

191. Además, el porcentaje de personas con discapacidad en la economía informal es muy elevado, contexto en el que es probable que tengan mayor exposición al virus, pero con escaso o ningún acceso a servicios de salud o de protección social²⁹⁹. También es más probable que estas personas trabajen por cuenta propia, o que tengan un trabajo a tiempo parcial, o que ganen un salario inferior. Esa situación se agrava en el caso de las mujeres y las personas mayores con discapacidad. Se estima que un 46 por ciento de personas con 60 años o más tiene algún tipo de discapacidad, y es probable que una de cada cinco mujeres experimente algún tipo de discapacidad a lo largo de su vida³⁰⁰.

192. Las personas con discapacidad afrontan algunos obstáculos que limitan considerablemente sus oportunidades de obtener un puesto de trabajo, por ejemplo: menores niveles de formación; discriminación; estigmatización; actitudes negativas con respecto a su discapacidad; carencia de transporte accesible para ir y volver del trabajo, y lugares de trabajo inaccesibles, además de la carencia de ajustes razonables³⁰¹. Por otra parte, las personas con discapacidad múltiple, grave o psicosocial tienen aún menos probabilidades de obtener un empleo que las personas con otro tipo de discapacidad³⁰².

Brasil. El Gobierno indica en su memoria que ha aprobado recientemente la Ley de Inclusión (Ley N° 13.146/2015) que prevé una ayuda a la inclusión de las personas con discapacidad para fomentar su entrada en el mercado laboral. Además, el Gobierno se refiere a los proyectos del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) destinados a promover la accesibilidad y la inclusión de las personas con discapacidad y a otras iniciativas de las empresas manufactureras, como la iniciativa «Moda para todos» (que diseña ropa para personas con discapacidad).

Myanmar. En su memoria, el Gobierno señala que en el artículo 23 de la Ley sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada en junio de 2020, se establece que a las personas con discapacidad no se les debe denegar el permiso a trabajar con motivo de su discapacidad. El Gobierno señala además que las instituciones de formación del país imparten formación adecuada a las personas con discapacidad con arreglo a su ocupación.

193. La pandemia ha acentuado crudamente el estigma que ya sufrían las personas con discapacidad y las desigualdades que se derivan de la misma. El 9 de junio de 2020, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) manifestó su honda preocupación ante el devastador impacto que la pandemia estaba causando en las personas con discapacidad, señalando que ha puesto de manifiesto y ha agudizado las vulnerabilidades y los riesgos que ya existían, consecuencia de una enraizada discriminación y desigualdad³⁰³. La CRPD señaló que, a la vez que muchas personas con discapacidad sufren unas condiciones de salud que las hacen más susceptibles de contraer la COVID-19, estas constituyen también uno de los grupos más excluidos en lo que respecta a gozar de medidas de prevención de la salud y de respuesta, así como de medidas económicas y de apoyo.

²⁹⁹ OIT, UNICEF, Alianza de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad, International Disability Alliance, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, «[Disability inclusive social protection response to COVID-19 crisis](#)», 2020.

³⁰⁰ Naciones Unidas, «[Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19](#)», mayo de 2020, 4.

³⁰¹ Naciones Unidas, DAES, *Disability and Development Report*, 152.

³⁰² Naciones Unidas, DAES, *Disability and Development Report*, 155.

³⁰³ Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «[Statement on COVID-19 and the human rights of persons with disabilities](#)», 9 de junio de 2020.

► 1. El desproporcionado impacto de la pandemia de COVID-19 sobre las personas con discapacidad

194. Las personas con discapacidad corren mayor riesgo de contraer la COVID-19. Muchas personas con discapacidad sufren problemas de salud específicos que se ven agravados por la COVID-19. Según la OMS, las personas con discapacidad podrían correr mayor riesgo de contraer el virus por diversos factores, como, por ejemplo, la dificultad para acceder a medidas básicas de higiene (cuando no resulta fácil el acceso a las instalaciones de agua o de higiene de manos) y para garantizar el distanciamiento social, por requerir el apoyo de terceros, y para acceder a información sobre salud pública³⁰⁴. Si se exponen al virus, podrían correr mayor riesgo de desarrollar una enfermedad grave como consecuencia de problemas de salud subyacentes³⁰⁵, riesgo que podría agravarse debido a los obstáculos que afrontan para acceder a los servicios sanitarios y de apoyo.

195. La COVID-19 ha creado nuevos obstáculos para las personas con discapacidad, que les dificultan o impiden el acceso a los servicios y sistemas de apoyo. A las personas con discapacidad les puede afectar gravemente la interrupción de los servicios de los que normalmente dependen. El acceso a medicación o dispositivos de apoyo, así como a productos básicos, como los alimentos, podría quedar reducido, de manera que las personas con discapacidad tendrían que entrar en lugares muy concurridos (y sería muy difícil, o incluso imposible, mantener el distanciamiento físico), o podrían encontrarse con problemas para acceder a los mismos debido a barreras físicas.

Me resulta difícil respetar el distanciamiento social y las normas de higiene, porque las personas con discapacidad visual necesitamos siempre un guía cuando nos dirigimos a un lugar nuevo, y necesitamos tocar las cosas para identificar los objetos y orientarnos³⁰⁶.

196. Dichos problemas podrían verse agravados por la escasez de cuidadores cualificados, que además podrían, por sí mismos, suponer un riesgo para la salud de las personas con discapacidad. Esa situación es particularmente difícil para las personas con discapacidad que, para poder participar en el mercado de trabajo y dirigir su vida al margen de instituciones especializadas que restringen su independencia, dependen de los trabajadores que dispensan cuidados³⁰⁷. Por ello, es necesario adoptar nuevas medidas para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a los servicios sanitarios y de cuidados, de agua, de saneamiento y de información sobre salud pública durante la pandemia.

197. El aislamiento social y la soledad sufridos durante la imposición de confinamientos y cuarentenas son fenómenos comunes vinculados con las condiciones de salud mental. Las medidas de contención del riesgo, como el autoconfinamiento y el confinamiento, podrían limitar el acceso de las personas con discapacidad a los trabajadores que dispensan cuidados, de quienes normalmente dependen, lo cual podría asimismo tener una incidencia psicológica importante. El aislamiento social impuesto por el confinamiento a quienes no pueden trabajar o a quienes trabajan desde casa ha producido mayores niveles de ansiedad, depresión y otras situaciones emocionales y psicológicas que afectan a muchas personas, incluidas las personas con discapacidad³⁰⁸.

³⁰⁴ OMS, *Disability considerations during the COVID-19 outbreak*, 2020.

³⁰⁵ OMS, *Disability considerations during the COVID-19 outbreak*, 2020.

³⁰⁶ PNUD, *Rapid Assessment of the Socio-Economic Impact of COVID-19 on persons with disabilities in Viet Nam, 11 de mayo de 2020, 7*

³⁰⁷ Sophie Mitra y Douglas Kruse. «*Are workers with disabilities more likely to be displaced?*», *International Journal of Human Resource Management*, vol. 27, núm. 14, (2016): 1-30, artículo en el que los autores señalan que en los Estados Unidos, durante el periodo comprendido entre 2007 y 2013, un 75 por ciento de hombres con discapacidad y un 89 por ciento de mujeres con discapacidad tenían mayor probabilidad de perder involuntariamente el trabajo que los hombres y las mujeres sin discapacidad; Michelle Maroto y David Pettinicchio, «*An unequal labor market means that COVID-19 has been especially harmful for vulnerable groups, including people with disabilities*», London School of Economics, USCentre, 21 de mayo de 2020.

³⁰⁸ Naciones Unidas, «*Policy Brief: COVID 19 and the need for action on mental health*», 13 de mayo de 2020.

Japón. Las estadísticas compiladas por el Gobierno muestran que el suicidio se cobró más vidas sólo en octubre de 2020 que las que ha cobrado la Covid-19 hasta la fecha. El número de suicidios en el país por mes aumentó bruscamente a 2 153 en octubre de 2020, según la Agencia de Policía Nacional de Japón, mientras que desde principios de 2020 hasta finales de octubre, el número total de muertes en el país atribuibles al Covid-19 se situó en 2 087, según el Ministerio de Salud. Estas alarmantes estadísticas que indican un aumento de las tasas de suicidio podrían proporcionar una valiosa información sobre el impacto de las medidas relacionadas con la pandemia en la salud mental, además de ayudar a identificar los grupos que pueden estar en mayor riesgo. Si bien las razones de la elevada tasa de suicidios del Japón son complejas, se han citado como factores contribuyentes las largas jornadas laborales, las presiones escolares, el aislamiento social y el estigma cultural en torno a las cuestiones de salud mental. La tasa de suicidios en el Japón ha ido disminuyendo en el último decenio, hasta llegar a unos 20 000 en 2019. Sin embargo, la pandemia parece haber invertido esta tendencia. Si bien las mujeres representan una proporción menor del total de suicidios que los hombres, el número de mujeres que se quitan la vida ha aumentado de manera desproporcionada. En octubre de 2020, los suicidios entre las mujeres en Japón aumentaron casi un 83 por ciento en comparación con el mismo mes del año anterior.³⁰⁹

198. Las consecuencias socioeconómicas de la pandemia resultan especialmente desfavorables para las personas con discapacidad, en particular si son mujeres y personas mayores. Las personas con discapacidad registran reiteradamente los índices más bajos de empleo, lo que crea una brecha en materia de empleo en relación con las personas sin discapacidad, en todas las regiones del mundo, que varía entre 18 puntos porcentuales en África Subsahariana y 39 puntos porcentuales en América del Norte. Por otra parte, en todas las regiones, las mujeres con discapacidad tienen menos probabilidades de conseguir un empleo que los hombres con discapacidad y que las personas sin discapacidad³¹⁰.

199. Las personas con discapacidad que tienen un empleo tienen más probabilidades de perder sus puestos de trabajo y medios de vida que las personas sin discapacidad. Las enormes pérdidas de empleo debido a la pandemia han situado a las personas con discapacidad en una situación de mayor desventaja aún con respecto a las personas sin discapacidad, y con mayor probabilidad de sufrir dificultades al volver al trabajo durante la fase de recuperación³¹¹. Según Citizens' Advice, una de cada seis personas (17 por ciento) de la población activa en el *Reino Unido* ha sido objeto de despido durante la pandemia; sin embargo, esa cifra se eleva al 37 por ciento (una de cada cuatro personas) en el caso de las personas cuya discapacidad afecta sustancialmente a su actividad laboral³¹². En una rápida evaluación llevada a cabo por el PNUD en mayo de 2020 acerca de las personas con discapacidad en *Viet Nam*, se señala que el 96 por ciento de las personas encuestadas manifestaron preocupación por su seguridad financiera³¹³. A ese respecto, muchas personas con discapacidad señalan que se han topado con dificultades que les impiden trabajar, como obstáculos para obtener medidas de ajustes razonables o la denegación de dichas medidas.

³⁰⁹ CNN, [In Japan, more people died from suicide last month than from Covid in all of 2020. And Women have been impacted most.](#)

³¹⁰ Naciones Unidas, DAES, *Disability and Development Report*, págs. 152-153.

³¹¹ Naciones Unidas, «Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19».

³¹² Citizens Advice, «[An unequal crisis](#)», 6 de agosto de 2020.

³¹³ PNUD, *Rapid Assessment of the Socio-Economic Impact of COVID-19 on persons with disabilities in Viet Nam*.

200. Los desastres socioeconómicos producidos por la pandemia han multiplicado las desigualdades que ya existían en menoscabo de las personas con discapacidad, en particular, mujeres mayores y personas mayores con discapacidad³¹⁴. Concretamente, durante el confinamiento, la concentración de los recursos de salud para tratar a los pacientes de COVID-19 y la escasez de trabajadores que dispensan cuidados tuvo importantes repercusiones para las personas con discapacidad, pues dichas medidas dificultaron el acceso a los servicios de salud y arrojaron a las personas con discapacidad, en particular, las personas mayores con discapacidad, a una situación de mayor marginalización y aislamiento³¹⁵. La incidencia de COVID-19 en las instituciones de cuidados ha producido unas tasas de mortalidad extremadamente altas. Además, las personas mayores con discapacidad que tienen que pasar por una cuarentena o un confinamiento con miembros de su familia o con cuidadores pueden también estar expuestos a un mayor riesgo de violencia, abuso o negligencia³¹⁶. La pandemia ha impuesto una enorme presión en los sistemas nacionales de salud, produciendo situaciones en que ha sido necesario racionalizar la prestación de los servicios sanitarios, e incluso instaurar protocolos de prioridad en los casos en que la insuficiencia de recursos sanitarios y de tratamiento ha obligado a decidir cuestiones de vida o muerte, como por ejemplo, qué pacientes graves recibirían ventiladores, decisiones basadas frecuentemente en criterios discriminatorios, tales como la edad o supuestos sobre la calidad de vida o la esperanza de vida por motivos de discapacidad³¹⁷.

201. Además, las personas con discapacidad, en particular las mujeres y las niñas, han afrontado un mayor riesgo de violencia doméstica que se ha intensificado durante la crisis³¹⁸. El centro especializado en formación y discapacidad de la Federación de Empleadores, en Ceilán (*Sri Lanka*), ha destacado la necesidad de adoptar medidas que garanticen el acceso a mecanismos de denuncia y servicios de asistencia a las víctimas dirigidos a mujeres y niñas con discapacidad que afrontan situaciones de violencia doméstica y acoso sexual³¹⁹. Es importante que las medidas que se adopten para afrontar esos problemas se coordinen con las personas concernidas, sus familiares, los trabajadores que dispensan cuidados, las comunidades locales, las instituciones sanitarias y otras administraciones competentes.

³¹⁴ Naciones Unidas, «[Policy Brief: The impact of COVID-19 on older persons](#)», mayo de 2020. El resumen de políticas fue respaldado mediante una [declaración conjunta](#) firmada por 138 Estados Miembros y Observadores.

³¹⁵ Naciones Unidas, «Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19», 4.

³¹⁶ Naciones Unidas, «[Policy Brief: The impact of COVID-19 on older persons](#)», 3.

³¹⁷ Naciones Unidas, «[Policy Brief: The impact of COVID-19 on older persons](#)», 5; Samuel R. Bagenstos, «[May Hospitals withhold Ventilators from COVID-19 Patients with Existing Disabilities? Notes on the Law and Ethics of Disability-Based Medical Rationing](#)», (24 March 2020), *130 Yale Law Journal Forum*, (2020 Forthcoming), or [Univ. of Michigan Public Law Research Paper No. 670](#). See also K. Liddell, *et al.*, «[Who gets the ventilator? Important legal rights in a pandemic](#)», 11 May 2020.

³¹⁸ Naciones Unidas, «Policy Brief: The impact of COVID-19 on older persons».

³¹⁹ OIT, «[COVID-19 y el mundo del trabajo: Garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en todas las etapas de respuesta a la pandemia](#)», Reseña de políticas, junio de 2020.

► 2. Medidas de respuesta y de recuperación que tengan en cuenta la discapacidad

202. El Secretario General de las Naciones Unidas ha pedido que, en lo que respecta a la COVID-19, se dé una respuesta en que se tenga en cuenta la discapacidad, basándose en un enfoque integrado mediante el cual se garantice que en las medidas de respuesta y recuperación de la crisis no se deje atrás a las personas con discapacidad³²⁰. La estrategia establece cuatro importantes áreas de acción, aplicables a todos los aspectos de las medidas de respuesta y recuperación de la crisis, encaminadas a:

- integrar la discapacidad en todas las medidas de respuesta y recuperación, además de las medidas especiales con respecto a la discapacidad adaptadas a situaciones concretas en aras de la inclusión sistemática de las personas con discapacidad;
- facilitar el acceso a la información, las instalaciones, los servicios y los programas;
- celebrar extensas consultas y colaborar activamente con las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas en todas las etapas de las medidas de respuesta y recuperación, y
- establecer mecanismos de responsabilidad para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad.

203. En una nota de políticas de la OIT titulada «La COVID-19 y el mundo el trabajo», centrada en la inclusión de las personas con discapacidad en todas las etapas de la respuesta a la pandemia, se examinan las principales cuestiones que deben abordarse en la respuesta, en el marco de políticas de la OIT basado en cuatro pilares, establecido para afrontar las repercusiones de la crisis socioeconómica³²¹. La OIT ha lanzado asimismo un llamamiento a la acción en el que insta a todos los sectores interesados a que la inclusión de las personas con discapacidad sea un elemento central en todas las iniciativas que se emprendan en el marco de las medidas de respuesta y recuperación de la crisis producida por la COVID-19³²².

204. Teniendo en cuenta el marco de políticas de la OIT, la Comisión examina a continuación el repertorio de iniciativas emprendidas por los mandantes de la OIT para fomentar el empleo y el trabajo decente para las personas con discapacidad en el marco de las medidas de respuesta y recuperación.

La BDA de Alemania señala que los empleadores de Alemania se toman seriamente sus responsabilidades en lo que respecta a la discapacidad y fomentan activamente que se imparta formación, la inclusión profesional y la disminución progresiva de la tasa de desempleo en favor de las personas con discapacidad. Por otra parte, la BDA ha alentado a las empresas a que impartan formación y den empleo a las personas con discapacidad. En el sitio web <http://www.inklusion-gelingt.de/> se ofrece amplia información a los empleadores a ese respecto. Además, las experiencias satisfactorias de inclusión en favor de todos los interesados, que deberían constituir un aliciente para emprender otras iniciativas similares, se premian anualmente mediante el premio Inclusion Prize for Business. Dicho premio corre a cargo del foro empresarial en colaboración con la Agencia Federal de Empleo, la *Charta der Vielfalt* (la Carta de la Diversidad, elaborada por iniciativa corporativa) y la BDA. La BDA seguirá compartiendo experiencias para mostrar los resultados satisfactorios de prácticas incluyentes mediante las que se integra activamente a las personas con discapacidad en el empleo y la vida profesional³²³.

³²⁰ Naciones Unidas, «Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19».

³²¹ OIT, «[Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19](#)», Nota de políticas, mayo de 2020.

³²² OIT, «[Nadie se queda atrás, ni ahora ni nunca: Personas con discapacidad en la réplica al COVID-19](#)», 8 de abril de 2020.

³²³ Análogamente, el Gobierno de *Eslovenia* señala que las políticas activas relativas al mercado laboral se centran en la inclusión de los trabajadores con discapacidad. Además, el programa *Employ.me* incluye a las personas con discapacidad (10 por ciento).

Austria. En su memoria, el Gobierno señala que los empleadores que den trabajo a las personas con discapacidad recibirán ayudas más flexibles con miras a garantizar la seguridad en el empleo.

La CSI señala que las personas con discapacidad tienen mayor probabilidad de sufrir discriminación en el lugar de trabajo durante la pandemia, y añade que los Estados deberían respetar su obligación de asegurar la no discriminación de las personas con discapacidad. La CSI insta a que se elaboren planes de recuperación para prohibir la discriminación por motivos de discapacidad y por otros numerosos motivos. También deberían adoptarse medidas para que las personas con discapacidad puedan gozar de las prestaciones de SST.

Reino Unido. En su memoria, el Gobierno señala que el Ministerio de Trabajo y Pensiones presentará un documento sobre salud y apoyo a la discapacidad, que examinará cómo el sistema de bienestar y la extensión de la ayuda puede satisfacer más adecuadamente las necesidades de los solicitantes de ayuda con discapacidad y condicionamientos de salud, en la actualidad y en el futuro, a fin de establecer un sistema en el que las personas puedan confiar y que les permita vivir de manera independiente y participar en la vida laboral, cuando les sea posible. Dicho documento se basará en la respuesta a la iniciativa *Improving Lives*, que comprende el compromiso de reformar el sistema de valoración de la discapacidad (*Work Capability Assessment*). El Gobierno se ha comprometido a trabajar con las personas con discapacidad y condicionamientos de salud para establecer un sistema que se adapte a su situación. El documento se apoyará en gran medida en la opinión de las personas con discapacidad y los representantes de las organizaciones sobre discapacidad basándose en el importante compromiso contraído hasta la fecha por el Gobierno, compromiso que mantendrá en el futuro.

a) Protección de los trabajadores con discapacidad en el lugar de trabajo

205. Como consecuencia de la crisis, en muchas empresas se ha modificado la estructura y organización del trabajo a fin de reducir el riesgo de los trabajadores con y sin discapacidad. Las empresas que incorporan enfoques de inclusión de la discapacidad pueden cumplir una importante función en la salvaguardia de los intereses de los trabajadores con discapacidad. En una encuesta efectuada en mayo de 2020 por la Red Mundial de Empresas y Discapacidad de la OIT se muestra que las iniciativas más comunes adoptadas por las empresas que pertenecen a las redes nacionales de empresas y discapacidad son: autorizar el teletrabajo (69 por ciento); facilitar horarios de trabajo flexibles (56 por ciento), y ofrecer vacaciones pagadas (32 por ciento). Además, un 88 por ciento de las empresas encuestadas señaló que en sus planes empresariales se tiene en cuenta la inclusión de las personas con discapacidad y que dichos planes incorporan la prestación de apoyo en materia de salud mental a los empleados con y sin discapacidad³²⁴.

³²⁴ OIT, [Disability inclusion in company responses to COVID-19: Results of a survey among National Business and Disability Networks and their members](#), 2020. En mayo de 2020, la GBDN de la OIT llevó a cabo dos encuestas, una para las Redes Nacionales de Empresas y Discapacidad (NBDN) y otra para las empresas miembro de las NBDN. La finalidad de las encuestas era señalar las buenas prácticas y deficiencias observadas en la respuesta a la COVID-19 de forma que se tenga en cuenta la discapacidad. En total, 159 empresas de 22 países (en cuatro regiones) participaron en la encuesta a las empresas, y 19 redes nacionales participaron en la encuesta a la NBDN.

206. Las personas con discapacidad que siguen trabajando podrían requerir una protección o la aplicación de ajustes específicos para poder trabajar de manera segura. Quienes son propietarios de su propio negocio o trabajan en la economía informal podrían necesitar apoyo adaptado a sus necesidades para poder seguir trabajando. Quienes pueden efectuar su trabajo mediante modalidades de trabajo alternativas, como el teletrabajo, podrían requerir la aplicación de ajustes razonables para poder acceder a plataformas digitales o participar en reuniones o conferencias por Internet.

207. A las personas con discapacidad, incluidos los trabajadores con discapacidad, se les debería facilitar información accesible y actualizada sobre los riesgos que la COVID-19 entraña para la salud y cómo protegerse de esa enfermedad y evitar que se siga propagando. Inclusion Europe, por ejemplo, ha publicado un folleto informativo de fácil lectura sobre el coronavirus, disponible en muchos idiomas³²⁵. Entre las estrategias de comunicación cabría tener en cuenta la interpretación del lenguaje de signos, sitios web accesibles a las personas con diferentes tipos de discapacidad y servicios telefonía de texto para las personas sordas o con discapacidad auditiva.

b) Ajustes razonables y acceso a tecnología asistencial durante la crisis

208. Muchas personas con discapacidad señalan que para poder desempeñar su trabajo se topan con obstáculos para obtener ajustes razonables o incluso la denegación de tales medidas. Los ajustes razonables en el lugar de trabajo pueden ser de distinto tipo, desde soluciones sin ningún costo o con un costo muy bajo, como el establecimiento de horarios de trabajo flexible o la facilitación de rampas de acceso, hasta la facilitación de dispositivos asistenciales, como, por ejemplo, programas de lectura en pantalla, que son más caros y de menor disponibilidad.

209. Las medidas de control de la COVID-19, entre otras, el confinamiento impuesto en muchos países, han producido un auge del teletrabajo en el caso de muchos de los trabajadores que pueden recurrir a esa modalidad³²⁶. La falta de acceso a la tecnología asistencial necesaria durante la pandemia puede determinar, para las personas con discapacidad, la diferencia entre tener empleo o no tenerlo. Las organizaciones de empleadores han proporcionado orientación a sus miembros sobre cómo apoyar más adecuadamente a los trabajadores con discapacidad facilitándoles los ajustes razonables, cuando sea necesario, para que puedan teletrabajar³²⁷. Por su parte, los sindicatos también han elaborado guías sobre ajustes razonables durante la crisis.

El Congreso de Sindicatos (TUC) de *Reino Unido* ha publicado una guía para ayudar a los representantes del sindicato a abordar los problemas que puedan plantearse a los trabajadores con discapacidad en el contexto del teletrabajo³²⁸. Por ejemplo, en la guía se indica que los trabajadores con discapacidad que estén teletrabajando podrían necesitar la aplicación de ajustes razonables para poder participar, a la par que sus colegas, en las videoconferencias o las conferencias telefónicas, lo cual podría comprender la facilitación de un proveedor de servicios de texto escrito o vocalizado o un teléfono especial.

³²⁵ Inclusion Europe, «[Easy-to-read information about Coronavirus available in many languages](#)», marzo de 2020.

³²⁶ En *Alemania*, por ejemplo, los tribunales laborales han interpretado que el artículo 164 del Código Social SGB IX sobre las personas con discapacidad grave, que dispone que «las mismas tienen derecho a un empleo en el que se pueda hacer el mejor uso de sus capacidades y conocimiento» incluye al derecho a teletrabajo.

³²⁷ OIT, *Guía para empleadores sobre el trabajo desde casa en respuesta al brote de la COVID-19*, 2020.

³²⁸ Quinn Roache, «[Covid-19 and reasonable adjustments: Guide for reps](#)», TUC, 22 de abril de 2020.

210. Estas medidas ofrecen ejemplos de buenas prácticas adoptadas para ayudar a los trabajadores con discapacidad a seguir trabajando en el lugar de trabajo o a domicilio. En el caso de otros trabajadores con discapacidad que no pueden teletrabajar, deben adoptarse otros mecanismos de apoyo, como el perfeccionamiento de las competencias y la ampliación de la cobertura de protección social para los más afectados por la crisis.

c) Oportunidades de acceso a la educación y de perfeccionamiento de las competencias

211. La pandemia ha interrumpido el acceso a la educación y a la formación profesional de estudiantes y solicitantes de empleo en todo el mundo. Según las Naciones Unidas, aunque todavía no se dispone de datos fiables, es probable que la pandemia haya agravado la exclusión de las personas con discapacidad del ámbito de la educación. La falta de acceso a Internet y de apoyo, de programas informáticos accesibles y de materiales educativos en línea, en particular en los países en desarrollo, implica que los estudiantes con discapacidad tendrán menos probabilidades de disfrutar de las soluciones de aprendizaje a distancia. Además, la interrupción de los cursos de formación profesional, en particular, los programas de aprendizaje en el medio laboral, incidirán indudablemente de forma negativa en los jóvenes con discapacidad que ya tenían dificultades para entrar en el mercado de trabajo³²⁹.

Filipinas. La Red de Empresas y Discapacidad de Filipinas ha lanzado una iniciativa de readaptación profesional para ayudar a los trabajadores con discapacidad a adquirir las competencias necesarias para acceder a puestos de trabajo después de la crisis³³⁰.

d) La importancia fundamental de la protección social específica para personas con discapacidad, adaptada a cada caso concreto

212. Habida cuenta de la elevada proporción de personas con discapacidad en el empleo informal, muchas de ellas tienen escaso o ningún acceso a la protección social, y en particular a los seguros de salud, las prestaciones por desempleo, la protección de la maternidad y las prestaciones de la seguridad social, mecanismos todos ellos especialmente necesarios durante y después de la pandemia. En todo el mundo, solo un 28 por ciento de personas con una importante discapacidad tiene derecho a la protección social, y, en los países de bajos ingresos, solo lo tiene el 1 por ciento³³¹. Algunos países en desarrollo tienen considerables deficiencias en materia de cobertura, en los cuales menos del 20 por ciento de las personas mayores en edad de jubilación recibe una pensión.

213. En algunos países se han adoptado medidas de apoyo urgentes adaptadas a la situación concreta de las personas con discapacidad que trabajan por cuenta propia o en la economía informal a fin de facilitarles apoyo en los ingresos y que puedan tomar las precauciones necesarias para no infectarse y evitar que se siga propagando el virus. A menudo dichas medidas consisten en³³²:

- ▶ transferencias en efectivo;
- ▶ ayudas en especie;
- ▶ mecanismos de prestación de servicios adaptados a las necesidades de los destinatarios, y/o
- ▶ modalidades de trabajo flexibles.

³²⁹ Naciones Unidas, «[Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19](#)», 4.

³³⁰ OIT, «COVID-19 y el mundo del trabajo: Garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en todas las etapas de respuesta a la pandemia», 2; OIT, «Disability inclusion in company responses to COVID-19: Results of a survey among National Business and Disability Networks and their members».

³³¹ Naciones Unidas, «Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19».

³³² OIT, «COVID-19 y el mundo del trabajo: Garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en todas las etapas de respuesta a la pandemia».

214. En muchos países se han ampliado o extendido las prestaciones monetarias a las personas con discapacidad que ya recibían prestaciones³³³.

Fiji. El sistema de incentivos Employment Taxation Scheme (ETS) para los trabajadores con discapacidad que lleven trabajando tres años pasará de 300 a 400 por ciento³³⁴.

215. En otros países, los requisitos administrativos se han vuelto menos estrictos a fin de facilitar el acceso ininterrumpido a las prestaciones, lo que comprende la adaptación de los mecanismos del pago de prestaciones a las restricciones impuestas por el confinamiento para evitar la exposición al virus. Por ejemplo, en *Sudáfrica*, se han determinado fechas específicas para retirar las prestaciones a fin de evitar las aglomeraciones. En *Albania* y *Armenia*, se han adoptado medidas para entregar a domicilio las transferencias en efectivo, y en la *Federación de Rusia* se han establecido sistemas para efectuar la inscripción en línea y acceder de forma remota a los certificados por discapacidad³³⁵.

Estados Unidos. Se han adoptado medidas de desgravación de impuestos para contribuir a aliviar la situación financiera de las personas con discapacidad en el contexto de la pandemia³³⁶.

216. La Comisión señala además que en algunos países se han concedido vacaciones pagadas a los padres o familiares de personas con discapacidad para asegurar la constancia del apoyo a los ingresos.

Chipre. Los trabajadores con hijos y que son responsables del cuidado de niños de hasta 15 años de edad y/o de niños con discapacidad de cualquier edad, que, por la naturaleza de su trabajo, no pueden teletrabajar ni trabajar a domicilio ni en el marco de modalidades de horarios de trabajo flexibles, reciben un subsidio especial de vacaciones para el cuidado de sus hijos, siempre que no dispongan de asistencia en el domicilio³³⁷.

Italia. En respuesta a la pandemia, los trabajadores con hijos de hasta 12 años (no hay límite de edad en el caso de los hijos con discapacidad certificada) pueden disfrutar de hasta 15 días de licencia parental remunerada, pagada en el marco de la seguridad social, con una cobertura de hasta el 50 por ciento de su remuneración³³⁸.

³³³ Por ejemplo, en *Rwanda* y *Sri Lanka* se ha ampliado la cobertura a fin de incluir a más personas con discapacidad. En *Argentina*, *Chile* y *Perú*, a las personas que reciben prestaciones por discapacidad se les proporcionará un importe adicional con motivo de la crisis de la COVID-19. Ver Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, «[COVID-19 and the rights of persons with disabilities: Guidance](#)», 29 de abril de 2020, 5.

³³⁴ KPMG, «[Government and institution measures in response to COVID-19](#)», Actualización 20, 16 de abril de 2020.

³³⁵ KPMG, «[Government and institution measures in response to COVID-19](#)», 3.

³³⁶ Gobierno de los *Estados Unidos*, «[Tax help for people with disabilities](#)».

³³⁷ KPMG, «[Cyprus: Government and institution measures in response to COVID-19](#)», actualizado el 14 de mayo de 2020.

³³⁸ [Decreto Legislativo núm. 18 del 17 de marzo de 2020](#) por el que se establecen medidas para reforzar el servicio nacional de salud y prestar apoyo financiero a las familias, los trabajadores y las empresas en el contexto de la emergencia epidemiológica de la COVID-19.

217. En algunos países, se ha facilitado ayuda en especie en forma de alimentos o artículos no alimentarios y servicios de apoyo en el domicilio.

218. Además, podría ocurrir que, durante la crisis, las personas con discapacidad necesitaran ayuda para acceder a las prestaciones por desempleo, la seguridad social u otro tipo de medidas de protección, en particular, en los casos en que se les impide acceder a dichas prestaciones debido a las restricciones de movimiento impuestas con motivo de la COVID-19, o a perturbaciones en sus redes sociales o de cuidados ocurridas durante la pandemia. En diversos países se han adoptado medidas para afrontar dicha situación.

Malta. Las personas con discapacidad que deben quedarse en casa por problemas de salud ocurridos como consecuencia de la pandemia y que no pueden teletrabajar tendrán derecho a una prestación de 800 euros al mes durante un periodo determinado (500 euros al mes en el caso de los trabajadores con jornada a tiempo parcial)³³⁹.

e) La importancia de diseñar, aplicar, controlar y revisar las medidas de respuesta y recuperación en consulta con las organizaciones constituidas por personas con discapacidad o que se ocupan de dichas personas

219. Para las personas con discapacidad es importante que se cuente con su activa colaboración en la elaboración y la aplicación de todas las medidas de respuesta y recuperación a la crisis provocada por la pandemia, tanto en el curso de la misma como posteriormente. En su artículo 5, el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), insta a que se consulte a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, así como a las organizaciones representativas constituidas por personas inválidas o que se ocupan de dichas personas, sobre las medidas que deben adoptarse para promover la readaptación profesional y el empleo de las personas con discapacidad. El artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece, entre los principios generales, el relativo a la participación e inclusión plenas [de las personas con discapacidad] y efectivas en la sociedad. La celebración de extensas y estrechas consultas con las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas, así como su activa participación en todas las etapas de las medidas de recuperación y respuesta a la pandemia, es fundamental para poder elaborar y aplicar medidas de respuesta eficaces e incluyentes.

³³⁹ Lexology, «[COVID-19: Malta financial aid package and measures](#)», 23 de marzo de 2020.

220. La Comisión recuerda que las personas con discapacidad constituyen una población muy diversa que dispone de unos conocimientos y experiencia directos de la vida en situación de discapacidad, de los que carecen las personas que no viven con dicha discapacidad. Por ello, pueden contribuir de manera muy eficaz y singular a la elaboración y la aplicación de las medidas de respuesta inmediata a la crisis, así como de las medidas a más largo plazo, para garantizar una recuperación incluyente. Su perspectiva y experiencias singulares de las muy variadas formas de discapacidad permitirán elaborar soluciones innovadoras a los desafíos actuales.

Canadá. Se ha creado un grupo consultivo sobre discapacidad en el marco de la COVID-19 con la participación de personas con discapacidad y sus organizaciones representativas a fin de asesorar al Gobierno sobre cuestiones, retos, deficiencias sistemáticas y estrategias específicas en materia de discapacidad, así como las medidas y etapas que deben establecerse³⁴⁰. Por otra parte, en el marco del plan de respuesta económica a la COVID-19, el Gobierno ofrece un pago único, libre de impuestos y no declarable de 600 dólares de los Estados Unidos para ayudar a las personas canadienses con discapacidad que posean un certificado válido de crédito fiscal por discapacidad, que, al 1.º de julio de 2020, sean beneficiarios de las siguientes ayudas: plan de pensiones del Canadá (discapacidad); plan de pensiones de Quebec (discapacidad); ayudas a la discapacidad proporcionadas por Veterans Affairs Canada.

³⁴⁰ *Canadá*, «[Backgrounder: COVID-19 Disability Advisory Group](#)». En su informe, el Gobierno señala además que el Gobierno de Quebec ha puesto en marcha la estrategia nacional para la integración de las personas con discapacidad.

Parte VI

Construir un futuro mejor para todos

221. El objetivo de los instrumentos examinados en el Estudio General es elaborar y aplicar políticas nacionales de empleo integrales que no solo abarquen todos los aspectos del crecimiento económico y el empleo, sino que también sean inclusivas y consensuadas y garanticen la igualdad de oportunidades y de trato para todos. En esta parte de la addenda se examina la situación de determinados grupos de personas que ya eran vulnerables a la pobreza, la discriminación y la exclusión, y ahora se encuentran entre los más afectados por la pandemia.

222. La Comisión recuerda que las pandemias mundiales, como la pandemia del VIH y la pandemia actual de COVID-19, suelen reproducir las fallas de la sociedad, lo que pone de relieve las desigualdades existentes. Por consiguiente, es fundamental abordar estas desigualdades con el fin de proteger la salud pública y alcanzar el objetivo del trabajo decente para todos³⁴¹. En este contexto, la Recomendación núm. 205 establece los principios clave para la elaboración y aplicación de respuestas de política que promueven el empleo y el trabajo decente como base de la respuesta a la crisis y la recuperación. En particular, la Recomendación indica que, al adoptar medidas encaminadas a promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente para responder a las situaciones de crisis, los Miembros deberían tener en cuenta «la necesidad de prestar una atención especial a los grupos de población y a las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables»³⁴².

223. La Comisión toma nota de que en muchos países se han adoptado medidas concretas para responder a la pandemia de COVID-19 adaptadas a las necesidades de determinados grupos en situaciones de vulnerabilidad³⁴³. Si bien las medidas adoptadas y los grupos a los que se dirigen varían en función de las circunstancias socioeconómicas de cada país, se acoge con satisfacción el hecho de que todas ellas incluyan el objetivo de proporcionar el apoyo necesario a grupos específicos de personas durante la crisis y después de la misma.

Portugal. El Gobierno indica en su memoria que, como parte de la labor encaminada a garantizar la creación de empleos de calidad sostenibles que ofrezcan cierto grado de estabilidad a los trabajadores, en particular aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad, la Ordenanza núm. 207/2020 de 27 de agosto exige a los empleadores mantener el contrato de empleo de los trabajadores al mismo nivel durante un periodo de 24 meses. Además, el empleador debe proporcionar formación profesional a los trabajadores. Portugal también ha adoptado medidas para garantizar el acceso al Servicio Nacional de Salud (SNS) para toda la población, incluidos los migrantes y refugiados, independientemente de su condición.

³⁴¹ La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, de 2019, hace hincapié en que «es imprescindible actuar urgentemente para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos», párr. I, B). El [Objetivo de Desarrollo Sostenible \(ODS\) 8](#) busca promover «el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos».

³⁴² Recomendación núm. 205, párr. 7, h).

³⁴³ OIT, «[El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas](#)», Observatorio de la OIT, 1.ª edición, 18 de marzo de 2020.

► 1. Los grupos desfavorecidos que ya eran vulnerables a las crisis socioeconómicas han sido los más perjudicados

224. La Comisión observa que la pandemia de COVID-19 ha tenido efectos diferentes en cuanto al empleo y se han observado variaciones notables entre las regiones, los países y los sectores económicos. El virus de la COVID-19 no conoce fronteras nacionales o de clase y puede infectar a cualquier persona, en cualquier país y en cualquier nivel de la sociedad. Sin embargo, a causa de las desigualdades existentes, no todas las personas disponen de los recursos adecuados para poder protegerse a sí mismas y a sus familias de las consecuencias socioeconómicas y sanitarias de la pandemia³⁴⁴. El virus, y las medidas adoptadas para contenerlo, han tenido repercusiones desproporcionadas y adversas para las personas que ya se encontraban en una situación vulnerable, en particular los grupos identificados en los instrumentos objeto de examen, como los jóvenes, las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes, los trabajadores de edad, los trabajadores domésticos, los pueblos indígenas y tribales, las personas que viven con el VIH o están afectadas por este y las personas que viven en zonas rurales. Las graves repercusiones de la COVID-19 para las personas en situación de vulnerabilidad son consecuencia de varios factores. En primer lugar, tienen más probabilidades de concentrarse en empleos mal retribuidos en los sectores económicos más afectados por la pandemia. En segundo lugar, los trabajadores en situación de vulnerabilidad tienen más probabilidades de tener empleos en la economía informal o empleos precarios a tiempo parcial, temporales u ocasionales y, por lo tanto, son sumamente vulnerables a los shocks económicas.

Motivos múltiples e interseccionales de discriminación

225. La Comisión hace hincapié en que, cuando las personas pertenecen a más de un grupo desfavorecido, se combinan formas múltiples e interseccionales de discriminación que agravan las desigualdades existentes³⁴⁵. Esto, a su vez, repercute tanto en la salud³⁴⁶ como en las consecuencias económicas³⁴⁷. Las intersecciones se producen no solo entre diferentes grupos (por ejemplo, las mujeres con discapacidad), sino también con otras características, como el sexo, la edad, la raza, la cultura y la condición socioeconómica. Las respuestas de política a la crisis deben tomar en consideración formas múltiples e interseccionales de discriminación y desigualdad, en particular la persistente desigualdad de género³⁴⁸.

³⁴⁴ Marion Police, «[Le coronavirus, exhausteur d'inégalités](#)», *Le Temps*, 13 de marzo de 2020.

³⁴⁵ En su [observación general núm. 20](#) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas destaca: «Algunos individuos o grupos sufren discriminación por más de uno de los motivos prohibidos, por ejemplo, las mujeres pertenecientes a una minoría étnica o religiosa. Esa discriminación acumulativa afecta a las personas de forma especial y concreta y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla».

³⁴⁶ Por ejemplo, la información disponible indica que la pandemia de COVID-19 podría estar afectando de forma desproporcionada a las personas negras, asiáticas y de otras minorías étnicas. Véase Tony Kirby, «[Evidence mounts on the disproportionate effect of COVID-19 on ethnic minorities](#)», *The Lancet*, 8(6), 2020, 547-548.

³⁴⁷ Por ejemplo, las mujeres pertenecientes a una minoría, en particular, experimentan múltiples dificultades durante la crisis de la COVID-19 debido a las cargas transversales a las que se enfrentan debido a la discriminación y desigualdad por razón de género. Por ejemplo, las mujeres, incluidas las mujeres pertenecientes a una minoría, están representadas desproporcionadamente en los empleos del sector informal, los cuales son más vulnerables a las perturbaciones y no proporcionan ni cobertura sanitaria ni licencias remuneradas. Las mujeres de zonas rurales y de minorías pobres a menudo se encargan de recoger agua en espacios públicos atestados para cubrir las necesidades básicas. Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), «[COVID-19 y los derechos de las minorías: Panorámica general y prácticas promisorias](#)», *COVID-19 y los derechos de las minorías*, 4 de junio de 2020, 1.

³⁴⁸ Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres. «[Miremos a través del prisma de los derechos humanos](#)», 23 de abril de 2020.

226. Además, a medida que los países han aplicado medidas de distanciamiento social y cuarentena y otras medidas de contención, los datos revelan tasas de infección y mortalidad más elevadas entre determinadas minorías. Por ejemplo, en los *Estados Unidos*, el efecto dispar del virus en los afroamericanos está relacionado con su rol desproporcionado como trabajadores esenciales en combinación con las desigualdades sociales y de salud que existen desde hace mucho tiempo, en particular el menor acceso a los seguros de salud, la insuficiente cobertura de los servicios de salud en algunas áreas geográficas y los prejuicios inconscientes entre los prestatarios de servicios de salud³⁴⁹. La discriminación interseccional no solo da lugar a un aumento de la pobreza, sino que también conlleva un mayor riesgo de infección y peores resultados de salud. En muchas comunidades de ingresos bajos en todo el mundo, las personas más pobres carecen de acceso a servicios básicos de agua, saneamiento e higiene para protegerse del virus³⁵⁰. La estigmatización social no solo mantiene a las personas marginadas en una situación de pobreza, sino que también obstaculiza la adopción de respuestas sanitarias eficaces³⁵¹.

227. Los grupos desfavorecidos, además de ser víctimas de la estigmatización, la discriminación y la exclusión³⁵², ahora también experimentan niveles crecientes de violencia y acoso. En todas las regiones se han denunciado incidentes de xenofobia, ataques contra personas de grupos que se han convertido en chivos expiatorios de la propagación del virus³⁵³, el regreso forzoso de refugiados y solicitantes de asilo y malos tratos infligidos a migrantes³⁵⁴.

228. La Comisión hace hincapié en que, al formular y aplicar medidas para responder a las crisis y la recuperación a corto y más largo plazo, es fundamental tener en cuenta la necesidad de combatir la discriminación, los prejuicios y el odio por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social, discapacidad, edad, orientación sexual o de otra índole³⁵⁵. También insta a los países a adoptar medidas para luchar contra las formas múltiples e intersectoriales de discriminación. En este contexto, la Comisión acoge con agrado las medidas específicas adoptadas en determinados países para afrontar la ola creciente de estigmatización, discriminación y violencia contra ciertos grupos.

³⁴⁹ Hye Jin Rho et al., Center for Economic and Policy Research, «[A Basic Demographic Profile of Workers in Front-line Industries \(2020\)](#)». Kenya Evelyn, «[It's a Racial Justice Issue: Black Americans are Dying in Greater Numbers from Covid-19](#)» *The Guardian*, 8 de abril de 2020.

³⁵⁰ Michelle Lokot y Yeva Avakyan, «[Intersectionality as a lens to the COVID-19 pandemic: Implications for sexual and reproductive health in development and humanitarian contexts](#)», *Sexual and Reproductive Health Matters*, 28(1), 2020.

³⁵¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), «[Quick guide to avoiding coronavirus-related stigma](#)», 20 de marzo de 2020; Organización Mundial de la Salud (OMS), «[A guide to preventing and addressing social stigma associated with COVID-19](#)», 24 de febrero de 2020.

³⁵² También están más expuestos al propio virus. Véase, por ejemplo, Centers for Disease Control and Prevention (CDC), «[Health Equity Considerations & Racial & Ethnic Minority Groups](#)», actualizado el 24 de julio de 2020.

³⁵³ Los dirigentes de algunos países han utilizado términos como «enfermedad de los extranjeros» para referirse a la COVID-19. En diferentes lugares, cristianos, judíos, musulmanes, romaníes o personas de origen asiático han sufrido de forma desproporcionada estos abusos. Los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo de diferentes grupos minoritarios también han sido víctimas de la estigmatización. Véase ACNUDH, «COVID-19 y los derechos de las minorías: Panorámica general y prácticas promisorias», 4 de junio de 2020.

³⁵⁴ Secretario General de las Naciones Unidas, «Miremos a través del prisma de los derechos humanos», 2020.

³⁵⁵ Recomendación núm. 205, párr. 7, f).

Filipinas. La Ley contra la Discriminación Relacionada con la COVID-19 establece sanciones por prácticas discriminatorias contra pacientes, trabajadores filipinos terrestres y marítimos repatriados, personal sanitario, equipos de respuesta inicial o trabajadores de servicios con la COVID-19 confirmada, presunta o probable o recuperados de la enfermedad, así como contra sus familias y miembros del hogar. Por actos de discriminación se entiende acoso y agresiones, estigmatización, negativa a proporcionar asistencia y negativa ilegal a respetar contratos válidos y existentes³⁵⁶.

**Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020,
sobre la acción coordinada de la Unión para luchar
contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias**

En su resolución, el Parlamento Europeo pide a la Comisión y los Estados Miembros que adopten todas las medidas necesarias para mantener el mayor número posible de puestos de trabajo, prestando especial atención a quienes soportan formas de trabajo precario. También les pide que den prioridad a las medidas de ayuda y mitigación de la crisis destinadas a los ciudadanos más vulnerables, las mujeres y los niños expuestos a la violencia doméstica, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y las personas de regiones remotas y aisladas, así como en las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, quienes corren el mayor riesgo de infección por el virus de la COVID-19 pero también más sufren sus efectos económicos³⁵⁷.

³⁵⁶ [Ley contra la Discriminación Relacionada con la COVID-19](#) (Ley de la Cámara de Representantes núm. 6817), 28 de mayo de 2020.

³⁵⁷ [Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias](#) (2020/2616(RSP), párrs. 32 y 35).

► 2. La situación particular de grupos específicos

229. En las siguientes secciones se examinan las repercusiones de la COVID-19 para grupos específicos que abarca el Estudio General de 2020, teniendo en cuenta el mayor impacto de formas múltiples e interseccionales de discriminación.

a) La importancia de respuestas de política inclusivas y con perspectiva de género

230. La Comisión recuerda que la presente crisis está afectando de manera distinta a las mujeres y a los hombres. Para elaborar respuestas de política inclusivas y con perspectiva de género en respuesta a la discriminación derivada de conflictos o desastres o agravada por estos, y al tomar medidas para prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los países deberían respetar, promover y hacer realidad la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, sin discriminación de ningún tipo, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 100) y la Recomendación (núm. 90) sobre igualdad de remuneración, 1951, y el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958³⁵⁸.

Chequia. El Gobierno indica en su memoria que entre marzo y mayo de 2020, las mujeres constituyeron aproximadamente el 75 por ciento de los beneficiarios de las medidas adoptadas. El horario flexible, el trabajo en casa o el teletrabajo se han utilizado mucho más durante la crisis de la COVID-19. La situación ha demostrado que el uso de estas medidas es factible a mayor escala. Esta experiencia podría ampliar la disponibilidad de formas flexibles de trabajo y, al mismo tiempo, aumentar la tasa de empleo de los padres con hijos, especialmente las mujeres

Trinidad y Tabago. En su memoria, el Gobierno indica que se presentará una política nacional sobre género y desarrollo al Parlamento para su adopción. El Gobierno ya la está aplicando a la espera de su adopción definitiva. Estas son algunas de las medidas y recomendaciones derivadas de la política:

- la enmienda a la Ley de Delitos Sexuales en 2019, que incluía la creación de un registro de delincuentes sexuales;
- las enmiendas a la Ley de Violencia Doméstica en 2020, a fin de brindar mayor protección a las víctimas, en particular los niños;
- la presentación de la política sobre acoso sexual en el Parlamento de Trinidad y Tabago;
- la puesta en funcionamiento de dos albergues de propiedad estatal para víctimas de la violencia;
- la ampliación de la incorporación de la perspectiva de género al sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, y
- la ampliación del mecanismo del coordinador de cuestiones de género en el sector estatal para impulsar la integración de la perspectiva de género y la elaboración de presupuestos con una perspectiva de género³⁵⁹.

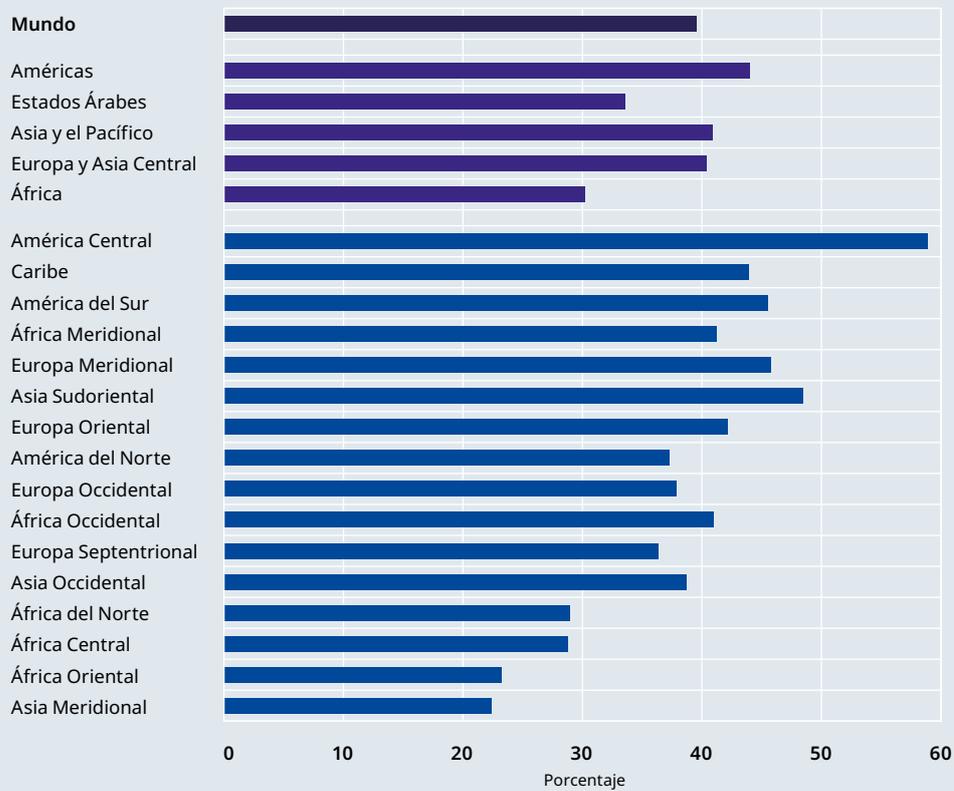
³⁵⁸ Recomendación núm. 205, párr. 15, a).

³⁵⁹ De manera similar, el Gobierno de *Myanmar* indica en su memoria que se está elaborando el plan operativo 2020-2022 para la ejecución del Plan nacional estratégico para el avance de la mujer.

231. Las medidas de confinamiento y de distanciamiento social impuestas durante la pandemia han afectado de forma desproporcionada a los sectores donde hay una presencia predominante de mujeres³⁶⁰. El sector de la confección, donde hasta tres cuartos de los trabajadores son mujeres, se ha visto gravemente afectado, sobre todo en los países de medianos y bajos ingresos³⁶¹.

Gráfico 6.1

Proporción de mujeres que trabajan en sectores muy golpeados por la crisis de la COVID-19; mundo y por región y subregión (porcentaje)



Fuente: OIT, «La COVID-19 y el mundo del trabajo», quinta edición, Observatorio de la OIT, 30 de junio de 2020, 10.

³⁶⁰ Los sectores clave donde predominan las mujeres incluyen la hostelería y la restauración; las actividades inmobiliarias, comerciales y administrativas; la industria manufacturera, y el comercio al por mayor y al por menor. En 2020, 527 millones de mujeres, que representan el 41 por ciento del empleo femenino total, están empleadas en estos sectores, en comparación con el 35 por ciento del empleo masculino total. En los países de ingresos medios y altos el porcentaje de mujeres empleadas en sectores de alto riesgo todavía es más elevado. Véase OIT, «La respuesta al COVID-19: Lograr la igualdad de género en pos de un mejor futuro para las mujeres en el trabajo», Reseña de políticas, mayo de 2020.

³⁶¹ Monika Queisser, Willem Adema y Chris Clarke, «COVID-19, employment and women in OECD countries», VOX EU/CEPR, 22 de abril de 2020.

232. En algunos países se han adoptado medidas integrales que revisten particular importancia para las mujeres a fin de mitigar las pérdidas de empleo y proteger los ingresos. Entre estas medidas cabe mencionar la ampliación y el aumento del nivel de las prestaciones de desempleo³⁶² y programas especiales para los trabajadores independientes³⁶³, los trabajadores con contrato temporal y los trabajadores domésticos, entre los cuales hay un número desproporcionado de mujeres³⁶⁴. En algunos países se han realizado pagos monetarios puntuales de urgencia³⁶⁵, a veces en forma de prestación universal³⁶⁶.

233. Los negocios dirigidos por mujeres también corren un mayor riesgo de quiebra que los dirigidos por hombres. Hay un número desproporcionado de mujeres propietarias de mipyme, donde a menudo se enfrentan a mayores dificultades que los hombres para acceder a los servicios financieros y de crédito, obtener préstamos a tipos de interés justos y acceder a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)³⁶⁷. La Comisión toma nota de que algunos países han introducido medidas de apoyo encaminadas a ayudar a las mipyme dirigidas por mujeres y las cooperativas durante la pandemia.

Canadá. El Gobierno ha proporcionado nuevos fondos por un valor de 15 millones de dólares canadienses a través de la [Estrategia para fomentar la iniciativa empresarial de las mujeres](#), los cuales se pondrán a disposición de organizaciones que actualmente son beneficiarias del Fondo Ecosistema de la Estrategia, lo que permitirá a estas organizaciones terceras ofrecer apoyo y asesoramiento oportunos a las empresarias que atraviesan dificultades a causa de la pandemia de COVID-19³⁶⁸.

Costa Rica. Como parte de la respuesta a la COVID-19, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo ha reducido todos los tipos de interés de los créditos para las cooperativas para limitar el desempleo y para proyectos empresariales para sectores prioritarios de la población, en particular mujeres, jóvenes, adultos de edad avanzada, personas indígenas y afrodescendientes, trabajadores rurales, migrantes y personas con discapacidad³⁶⁹.

234. Las mujeres están excesivamente representadas en los servicios esenciales como la atención de salud, las comunicaciones y los servicios públicos de suministro, y los servicios de emergencia³⁷⁰. La pandemia ha puesto de relieve el carácter fundamental de los servicios, que están infravalorados económicamente. Además, los servicios son prestados por trabajadores de la economía del cuidado, como trabajadores sociales y de salud, trabajadores de

³⁶² Por ejemplo: *Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Reino Unido y Suecia.*

³⁶³ Por ejemplo: *Alemania, Canadá, Chequia, Dinamarca, Francia, Lituania, Polonia y Reino Unido.*

³⁶⁴ De los 70,1 millones de trabajadores domésticos empleados por hogares en todo el mundo, 49,7 millones (71 por ciento) son mujeres. OIT, [El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente](#), Ginebra, 2018; OIT, «La respuesta al COVID-19: Lograr la igualdad de género en pos de un mejor futuro para las mujeres en el trabajo», 10.

³⁶⁵ Por ejemplo, *Australia* y los *Estados Unidos*.

³⁶⁶ Por ejemplo, los *Estados Unidos*.

³⁶⁷ María Noel Vaeza, «[Género y el COVID-19 en América Latina y el Caribe: Dimensiones de género en la respuesta](#)», ONU-Mujeres, Oficina Regional para las Américas y el Caribe.

³⁶⁸ *Canadá*, «[Canada's COVID-19 Economic Response Plan](#)».

³⁶⁹ Liseth Guzmán Sandí, «[INFOCOOP bajó tasas de interés para apoyar a las cooperativas y afrontar el impacto del COVID-19](#)», 18 de marzo de 2020.

³⁷⁰ Por ejemplo, las mujeres representan aproximadamente el 90 por ciento del personal de enfermería. Véase OMS, «[Delivered by women, led by men: A gender and equity analysis of the global health and social workforce](#)», *Human Resources for Health Observer*, núm. 24, marzo de 2019. Véase también OIT, «La respuesta al COVID-19: Lograr la igualdad de género en pos de un mejor futuro para las mujeres en el trabajo», 3.

los servicios de emergencia y limpiadores, los cuales suelen ser predominantemente mujeres que trabajan en condiciones precarias y tienen empleos mal remunerados con largas jornadas de trabajo³⁷¹. Los salarios bajos socavan asimismo la capacidad de los trabajadores del cuidado de obtener cuidados para sus familiares, sumándose estos a sus responsabilidades de cuidado generales³⁷².

235. Los confinamientos a causa de la COVID-19 han incrementado la carga del trabajo de cuidados no remunerado realizado por las mujeres, las cuales antes de la pandemia, ya dedicaban tres veces más tiempo que los hombres al trabajo de cuidados no remunerado³⁷³. Debido a la crisis, muchos hombres y mujeres, y en particular los progenitores de familias monoparentales (en su mayor parte mujeres), han tenido que aumentar significativamente las horas que dedican al trabajo de cuidados no remunerado³⁷⁴.

b) Los jóvenes: ¿una «generación del confinamiento»?

236. Los jóvenes experimentan a menudo grandes dificultades en el mercado de trabajo; de hecho, cuando comenzó el brote de la COVID-19, el empleo juvenil aún no se había recuperado totalmente de las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008³⁷⁵. En 2019, antes de la llegada de la pandemia, el índice de desempleo juvenil a escala mundial ascendía a 13,6 por ciento, un porcentaje que supera ampliamente el índice que se registró antes de la crisis financiera mundial de 2007 (12,3 por ciento). La proporción de mujeres jóvenes que no están empleadas y no cursan estudios ni reciben capacitación rebasa el 31 por ciento, frente al 13,9 por ciento en el caso de los hombres, y afecta casi al 40 por ciento en los países de ingresos medianos bajos³⁷⁶.

237. La pandemia está afectando a los jóvenes de tres maneras principales:

- ▶ las medidas de contención han interrumpido su educación, formación y aprendizaje en el medio laboral, lo cual podría mermar su empleabilidad y afectar a sus futuros ingresos;
- ▶ el virus ha hecho que las personas jóvenes se enfrenten a mayores dificultades para encontrar trabajo, en particular en el caso de personas que han terminado sus estudios recientemente, se reincorporarse al mercado laboral y tratar de encontrar otro empleo, y
- ▶ la actual ola de pérdida de empleos y cierre de empresas, incluidas las de reciente creación, ha llevado a una reducción de los ingresos y al deterioro de las condiciones de trabajo³⁷⁷. Estos trastornos están afectando profundamente al bienestar mental de los jóvenes, quienes podrían sufrir las consecuencias de la pandemia a lo largo de su vida laboral, dando lugar a la aparición de una «generación del confinamiento»³⁷⁸.

³⁷¹ OMS, «[Delivered by women, led by men: A gender and equity analysis of the global health and social workforce](#)»; OIT, «La respuesta al COVID-19: Lograr la igualdad de género en pos de un mejor futuro para las mujeres en el trabajo».

³⁷² OMS, «[Delivered by women, led by men: A gender and equity analysis of the global health and social workforce](#)»; OIT, «La respuesta al COVID-19: Lograr la igualdad de género en pos de un mejor futuro para las mujeres en el trabajo».

³⁷³ Naciones Unidas, «[Informe de políticas: Las repercusiones de la COVID-19 en las mujeres y las niñas](#)», 9 de abril de 2020, 8.

³⁷⁴ Naciones Unidas, «[Informe de políticas: Las repercusiones de la COVID-19 en las mujeres y las niñas](#)», 15.

³⁷⁵ OIT, «El COVID-19 y el mundo del trabajo», cuarta edición, 7.

³⁷⁶ OIT, «El COVID-19 y el mundo del trabajo», cuarta edición, 7. OIT, [Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs](#), Ginebra, 2020, 27-28 (resumen ejecutivo en español: [Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020: La tecnología y el futuro de los empleos](#)²⁰²⁰).

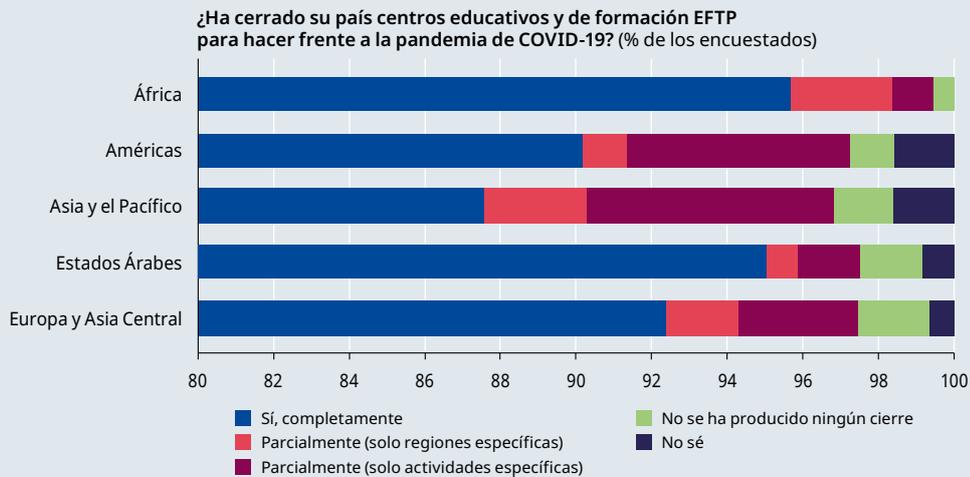
³⁷⁷ OIT, «[Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19](#)», Reseña de políticas, mayo de 2020, 1 y 7.

³⁷⁸ Según una encuesta mundial realizada por la OIT y otros asociados de la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes, el 60 por ciento de las mujeres jóvenes y el 53 por ciento de los hombres jóvenes encuestados visualizaban sus perspectivas profesionales con incertidumbre o miedo. Más de la mitad de los jóvenes encuestados eran vulnerables a la ansiedad o depresión. Los jóvenes que dejaron de trabajar corren un mayor riesgo de sufrir ansiedad o depresión. OIT, «Prevenir la exclusión del mercado de trabajo», 15. Véase también Naciones Unidas, [Policy Brief: COVID-19 and the need for action on mental health](#), 13 de mayo de 2020, 13.

238. Al 22 de junio de 2020, más de 1 000 millones de estudiantes en 144 países se habían visto afectados por el cierre de las escuelas³⁷⁹. Los cierres han afectado a las universidades, a las instituciones de educación y formación técnica y profesional y al aprendizaje en el medio laboral, como los aprendizajes profesionales y las pasantías. Actualmente, casi dos tercios de la formación se imparten a distancia y aproximadamente uno de cada dos centros de formación ha pasado a ofrecer formación en línea³⁸⁰. Las repercusiones de estos cierres varían, pero son más adversas en los países de ingresos bajos (y en los hogares más pobres de los países de bajos o altos ingresos), donde los jóvenes ya experimentan dificultades a la hora de acceder a ordenadores y a una conexión a Internet³⁸¹. Esto, a su vez, refuerza las desigualdades que existen entre los países y dentro de los mismos³⁸². Es probable que los trastornos en la educación y la formación reduzcan tanto la calidad como la cantidad de oportunidades de empleo a las que tienen acceso los jóvenes a lo largo de su vida laboral³⁸³.

Gráfico 6.2

El cierre de centros de educación y formación técnica y profesional y de capacitación (EFTP) ha afectado a todas las regiones, en particular a África



Fuente: Encuesta conjunta de la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial sobre actividades EFTP durante la crisis del COVID-19.

³⁷⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Centro Internacional de la UNESCO para la Enseñanza y la Formación Técnica y Profesional (UNEVOC), «[TVET peer support in response to COVID-19](#)».

³⁸⁰ En el sitio web de la UNESCO sobre la respuesta a la COVID-19 en materia de educación (<https://es.unesco.org/covid19>) se presenta una visión general de las diferentes soluciones de educación a distancia, por ejemplo, plataformas y herramientas nacionales de aprendizaje.

³⁸¹ OIT, «El COVID-19 y el mundo del trabajo», cuarta edición, 9.

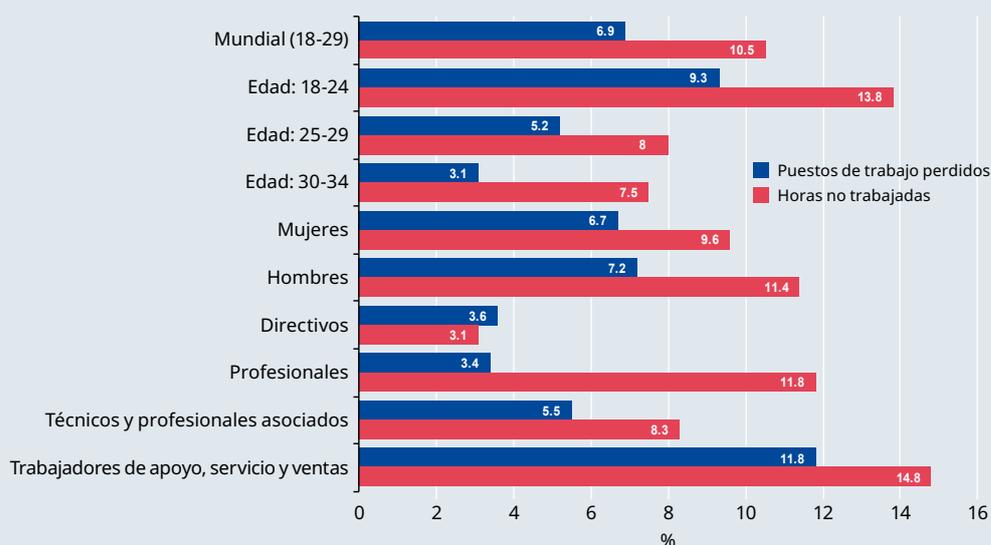
³⁸² Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), casi el 71 por ciento de los jóvenes entre 15 y 24 años utilizaban Internet en 2017, frente al 48 por ciento de la población total, con una variación de 40,3 por ciento en África a 95,7 por ciento en Europa. Véase OIT, «Prevenir la exclusión del mercado de trabajo», 15.

³⁸³ OIT, «El COVID-19 y el mundo del trabajo», cuarta edición, 10.

239. El desempleo juvenil ha continuado aumentando rápidamente y a gran escala durante la pandemia³⁸⁴; sin embargo, el aumento de las tasas de desempleo no revela el verdadero alcance de la crisis³⁸⁵. Las tasas de participación de la fuerza de trabajo juvenil también han caído considerablemente en todo el mundo³⁸⁶. La Comisión toma nota de que, según una encuesta mundial realizada por la OIT y otros asociados de la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes, más de uno de cada seis jóvenes encuestados ha dejado de trabajar desde el inicio de la crisis. Las horas de trabajo de aquellos que han mantenido su empleo se han reducido un 23 por ciento³⁸⁷.

Gráfico 6.3

La figura muestra el porcentaje de jóvenes (de 18 a 29 años de edad) que declararon haber dejado de trabajar tras el inicio de la pandemia de COVID-19



Fuente: OIT, «Prevenir la exclusión del mercado de trabajo», 14.

240. Incorporarse al mercado laboral durante una recesión puede afectar negativamente a los resultados de los jóvenes en el mercado de trabajo durante décadas, ya que es probable que sufran las consecuencias duraderas y devastadoras del desempleo de larga duración³⁸⁸. Para evitar perder el potencial productivo de toda una generación es necesario formular respuestas de política urgentes y a gran escala que garanticen no dejar atrás a los jóvenes ni en la respuesta inmediata ni en la recuperación a más largo plazo.

³⁸⁴ Sher Verick, «Who is Hit Hardest during a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn», Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 4359, Bonn, agosto de 2009, 15.

³⁸⁵ OIT, «Prevenir la exclusión del mercado de trabajo», 14.

³⁸⁶ OIT, «Prevenir la exclusión del mercado de trabajo», 14.

³⁸⁷ OIT, «La respuesta al COVID-19: Lograr la igualdad de género en pos de un mejor futuro para las mujeres en el trabajo».

³⁸⁸ Sher Verick, «Who is hit hardest during a financial crisis?», 4. Estas consecuencias se denominan habitualmente «consecuencias profundas».

241. La Comisión toma nota de que las respuestas de política en muchos países promueven el empleo para los jóvenes y mejoran la empleabilidad de las mujeres y los hombres jóvenes.

Angola. El Gobierno indica en su memoria que una de las prioridades establecidas en el Programa nacional de desarrollo (2018-2022) es la de mejorar la transición de la escuela al trabajo.

Canadá. El Plan de respuesta económica a la COVID-19 (2020) prevé medidas para ayudar a los jóvenes a recibir ayudas a los ingresos de emergencia, desarrollar competencias profesionales, obtener experiencia profesional y contribuir a sus comunidades por medio del voluntariado³⁸⁹.

Italia. El Gobierno indica en su memoria que el incentivo al empleo IO LAVORO se estableció en 2020 para los empleadores privados que contraten, en todo el territorio, a personas desempleadas con alguna de las siguientes características:

- a) trabajadores de entre 16 y 34 años;
- b) trabajadores de 35 años o menos, sin empleo remunerado durante al menos seis meses.

Los tipos de incentivos contractuales, son:

- 1) contrato permanente, también para fines de administración;
- 2) contrato de aprendizaje profesional, y
- 3) contrato de trabajo permanente para los miembros de la cooperativa.

El valor económico del incentivo es igual a la contribución del empleador a la seguridad social, por un periodo de doce meses a partir de la fecha de contratación, hasta un máximo de 8 062 euros por empleado contratado.

Myanmar. En su memoria, el Gobierno se refiere a la capacitación impartida por las escuelas de formación de jóvenes del Ministerio de Bienestar Social, Socorro y Reasentamiento, que benefició a 241 alumnos en 11 tipos diferentes de formación profesional para el periodo comprendido entre el 1.º de abril y el 30 de junio en 2019 y en 2020.

³⁸⁹ De manera similar, en Suecia se ha ampliado el programa y se han reservado fondos para empleos en los municipios. El objetivo es mejorar las futuras oportunidades de los jóvenes de incorporarse al mercado laboral y contribuir al empleo.

Reino Unido. El [Servicio de apoyo para aprendices en caso de despido \(ReSSA\)](#) ayuda a los aprendices a acceder a servicios locales y nacionales que pueden brindar apoyo en cuestiones financieras, jurídicas y de salud y bienestar. Proporciona incentivos a los empleadores que ofrecen aprendizajes profesionales de calidad. En el marco del [Plan para el empleo del Gobierno](#), se ofrece a los empleadores 2 000 libras esterlinas por cada nuevo aprendiz menor de 25 años que contratan y 1 500 por cada nuevo aprendiz de 25 años o mayor³⁹⁰.

República de Corea. El Gobierno indica en su memoria que ha aumentado el número de beneficiarios de las «Prestaciones de promoción de la búsqueda de empleo» y del «Programa de conjunto de medidas para el éxito en el empleo» de 50 000 a 100 000 y de 50 000 a 130 000 jóvenes, respectivamente. Además, se ha aumentado el presupuesto del Programa de Subsidios Adicionales para el Empleo de los Jóvenes.

242. Algunos países han ampliado las prestaciones por desempleo a los trabajadores jóvenes.

Israel. El 10 de mayo de 2020 se flexibilizaron las restricciones para que los jóvenes menores de 25 años puedan acceder a las prestaciones por desempleo³⁹¹.

Sudáfrica. El [Proyecto de Ley sobre la administración de la desgravación fiscal en el marco de la gestión de desastres prevé la ampliación del incentivo fiscal para el empleo](#) desde el 1.º de abril de 2020 para cualquier remuneración pagada el 31 de julio de 2020 o antes. El incentivo fiscal para el empleo es un incentivo que tiene por objeto reducir el desempleo juvenil. Para ello, se alienta a los empleadores a contratar a jóvenes entre 18 y 29 años que buscan trabajo, los cuales reciben una remuneración mensual inferior a 6 500 ZAR. También se ha incrementado la cantidad máxima correspondiente al incentivo fiscal para el empleo que se puede reclamar durante un periodo de cuatro meses.

³⁹⁰ Gobierno del Reino Unido, «[Apprentices to get jobs boost](#)», 1.º de agosto de 2020. En su memoria, el Gobierno también hace referencia al programa de pasantías (11 millones de libras esterlinas para triplicar el número de pasantías y fondos adicionales en 2020-2021 con el fin de apoyar la creación de 30 000 nuevos puestos). Además, los jóvenes entre 18 y 24 años podrán acceder a tres elementos, como un programa estructurado de 13 semanas donde podrán acceder a asesoramiento profesional, una academia de trabajo sectorial, una pasantía, experiencia laboral, círculos de tutoría o un aprendizaje profesional. Una vez hayan terminado este programa, se invitará a los participantes a realizar una formación relacionada con el trabajo o un aprendizaje profesional. Además, se establecerán centros para jóvenes para aquellos que necesiten un apoyo adicional, a modo de ampliación del modelo de instructores para la empleabilidad de los jóvenes. Se centrarán en los jóvenes con necesidades más complejas. El 2 de septiembre de 2020, el Gobierno del Reino Unido puso en marcha un nuevo programa para impulsar el empleo en Gran Bretaña: un fondo de 2 000 millones de libras esterlinas para crear cientos de miles de prácticas de calidad de seis meses de duración destinadas a jóvenes entre 16 y 24 años que reciben prestaciones pagadas por el crédito universal y se considera que corren el riesgo de desempleo de larga duración. Se han adoptado medidas similares en Irlanda del Norte, Escocia y Gales.

³⁹¹ KPMG, «[Israel: Government and institution measures in response to COVID-19](#)», actualizado el 22 de julio de 2020.

243. Asimismo, la Comisión toma nota de que algunos países están aplicando medidas centradas en la promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes y el trabajo por cuenta propia sostenible.

Canadá. Se ha otorgado una financiación de 20,1 millones de dólares canadienses a Futurpreneur Canada para que proporcione asistencia a emprendedores jóvenes que atraviesan dificultades a causa de la pandemia. La financiación permitirá a Futurpreneur Canada brindar apoyo por un periodo de hasta doce meses³⁹².

244. También se han adoptado medidas en el ámbito regional.

La Garantía Juvenil en la Unión Europea

La Garantía Juvenil europea se estableció en 2013 y se empezó a aplicar en todos los países de la UE en 2014³⁹³. La Garantía Juvenil es un programa amplio de empleo para los jóvenes que va más allá de las intervenciones activas tradicionales en el mercado de trabajo. La Garantía Juvenil implica el compromiso de todos los Estados Miembros de la UE para garantizar que, antes de que hayan transcurrido cuatro meses después de acabar la escuela o de no estar empleados o no cursar estudios ni recibir capacitación, los jóvenes reciban una oferta de empleo de calidad adaptada a su formación, competencias profesionales y experiencia o la oportunidad de adquirir la formación, competencias profesionales y experiencia necesarias para encontrar un trabajo en el futuro mediante un aprendizaje profesional, una pasantía o formación continua.

El elemento de la garantía significa que la Garantía Juvenil actúa como un estabilizador automático; la inversión en el programa aumentará automáticamente a medida que aumente el número de jóvenes que no encuentran trabajo, como en el contexto de la actual pandemia de COVID-19.

El objetivo de la Garantía Juvenil es beneficiar sistemáticamente a todos los jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación. Se ha incluido un amplio abanico de medidas y garantías en la Garantía Juvenil: educación y formación para programas de empleo; actividades educativas de recuperación para los jóvenes que han abandonado los estudios; servicios de intermediación en el mercado de trabajo, y políticas activas de mercado de trabajo centradas en la demanda de mano de obra, como la creación directa de empleo, subsidios para la contratación e incentivos para empresas emergentes. Cabe destacar algunos logros de la Garantía Juvenil, como la formulación de medidas concretas para jóvenes en situación de vulnerabilidad y las iniciativas emprendidas por los Estados Miembros de la UE para modernizar los servicios públicos nacionales de empleo y mejorar su eficacia.

El 1.º de julio de 2020, la UE puso en marcha una segunda fase de la Garantía Juvenil europea bajo el lema «Un puente hacia el empleo», que se basa en la experiencia adquirida gracias a la aplicación de la Garantía Juvenil durante sus cinco primeros años de vida. El programa renovado incluye el mismo compromiso básico de proporcionar a los jóvenes una oferta educativa, de formación o de empleo en un plazo de cuatro meses desde el momento que no estén empleados o no cursen estudios ni reciban capacitación, pero trata de ser más inclusivo:

³⁹² *Canadá*, COVID-19 Economic Response Plan.

³⁹³ Véase OIT, Estudio General de 2020, párrs. 791 y 792.

La Garantía Juvenil en la Unión Europea (continúa)

- ▶ el límite de edad se ha elevado universalmente a más de 24 años, a fin de incluir a las personas entre 15 y 29 años, y
- ▶ la nueva Garantía Juvenil trata de ampliar su ámbito de aplicación para incluir de forma explícita a grupos en situación de vulnerabilidad, como jóvenes de minorías raciales y étnicas, con discapacidad o que viven en zonas rurales o aisladas o zonas urbanas desfavorecidas. El 30 de octubre de 2020, el Consejo de la UE adoptó una Recomendación sobre «Un puente hacia el empleo-Reforzar la garantía de la juventud». El objetivo principal es apoyar mejor el empleo juvenil en toda la UE, en particular durante la pandemia de COVID-19, que incrementando más aún las altas tasas de desempleo juvenil y aumentando el número de jóvenes que no tienen empleo, educación o formación.

245. La Comisión acoge con agrado las medidas adoptadas en una serie de países para fortalecer la participación de las personas jóvenes en la concepción y la ejecución de programas destinados a la juventud, de modo que puedan aportar sus experiencias e ideas únicas para tenerlas en cuenta y elaborar así medidas de política enfocadas hacia los jóvenes que respondan a sus necesidades inmediatas y a más largo plazo.

La *Enviada de la Unión Africana para la Juventud* ha organizado consultas virtuales con líderes juveniles de 40 países africanos para ampliar las iniciativas dirigidas por jóvenes y consultar a los jóvenes acerca de la fase de recuperación. La Unión Africana también ha puesto en marcha el Frente Juvenil Africano para el Coronavirus para involucrar a los jóvenes en la toma de decisiones relativas a la recuperación³⁹⁴.

c) Trabajadores de edad: aportación de una experiencia valiosa en apoyo de la respuesta ante la crisis y la recuperación

246. La pandemia de COVID-19 representa una amenaza importante para las personas de edad, entre las que se registran tasas de letalidad a causa de la infección por el coronavirus considerablemente más elevadas³⁹⁵. La pandemia también está provocando un aumento de la pobreza y el desempleo entre las personas de edad, y está repercutiendo negativamente en el bienestar y la salud mental de muchas personas mayores debido al distanciamiento físico y el aislamiento social, así como al estigma y la discriminación³⁹⁶.

247. La pandemia ha provocado un aumento de las tasas de desempleo de las personas de edad (55 años o más). Muchas personas de edad dependen de varias fuentes de ingresos –entre ellas, el trabajo remunerado, los ahorros, la ayuda financiera de sus familias y las pensiones–, todas las cuales pueden peligrar como consecuencia de la pandemia de COVID-19³⁹⁷. Además, en la mayoría de los países, el riesgo de pobreza se incrementa con la edad, especialmente en los países en desarrollo, en los que la proporción de personas de edad que viven en la pobreza alcanza el 80 por ciento³⁹⁸. Aunque la protección social puede proporcionar una red de seguridad esencial, las insuficiencias de la cobertura son enormes en algunos países en desarrollo, en los que menos del 20 por ciento de las personas mayores en edad de jubilación recibe una pensión. La Comisión subraya que, para lograr una recuperación sostenible

³⁹⁴ Enviada de la Unión Africana para la Juventud, «[African Youth Front on Coronavirus](#)», 6 de mayo de 2020.

³⁹⁵ La tasa de letalidad de las personas mayores de 80 años quintuplica la tasa de letalidad media mundial.

³⁹⁶ Naciones Unidas, [Policy brief: The impact of COVID-19 on older persons](#), mayo de 2020, 2.

³⁹⁷ Naciones Unidas, [Policy brief: The impact of COVID-19 on older persons](#), 12.

³⁹⁸ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), «[Income poverty in old age: An emerging development priority](#)».

a más largo plazo, se necesitan medidas que garanticen la seguridad de los ingresos de las personas de edad mediante la implantación de la cobertura universal de las pensiones y unos niveles de prestaciones adecuados³⁹⁹.

Uruguay. Se implantó un subsidio por enfermedad para trabajadores de 65 años o más en virtud de un decreto del Poder Ejecutivo del 25 de abril de 2020. Las personas de 65 años de edad o más, comprendidas en el ámbito subjetivo del subsidio por enfermedad establecido por el Decreto-ley núm. 14407, de 22 de julio de 1975, podrán permanecer en aislamiento por un plazo máximo de 30 días, según determinen y comuniquen las empresas al Banco de Previsión Social (BPS). Están excluidos los trabajadores que desempeñen o puedan desempeñar sus funciones desde su domicilio. Las personas que permanezcan aisladas tendrán derecho a recibir la prestación monetaria correspondiente al subsidio por enfermedad, en la forma prevista por el Decreto-ley núm. 14407, durante el periodo de aislamiento. El 26 de mayo de 2020 se prorrogó el subsidio hasta el 30 de julio de 2020⁴⁰⁰.

248. Se han adoptado medidas en varios países para facilitar el acceso de las personas de edad a prestaciones de vejez y por discapacidad adecuadas durante la pandemia. En algunos países, con miras a prevenir y mitigar la pobreza, se ha adelantado el pago de las prestaciones de vejez y por discapacidad o se ha incrementado su nivel, o bien se han adoptado ambas medidas⁴⁰¹. Además, en determinados países se han tomado medidas para reducir al mínimo el riesgo de que las personas de edad se infecten cuando retiran sus pensiones en los puntos de pago⁴⁰².

Sri Lanka. Se ha elevado la cuantía de las pensiones sociales de 2 000 a 5 000 rupias de Sri Lanka y se ha hecho extensiva la cobertura de las pensiones a aquellas personas que figuraban en la lista de espera para percibir la prestación de vejez⁴⁰³.

249. La Comisión observa que la crisis ha tenido un efecto desproporcionado en las mujeres de edad, que cuentan con un menor acceso a los ingresos que los hombres, ya sea mediante el empleo, los activos (por ejemplo, la tierra o los bienes) o las pensiones de jubilación. La Comisión recuerda que la falta de acceso a prestaciones de protección social adecuadas está estrechamente relacionada con las desigualdades de género existentes, debido principalmente a las tasas más bajas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, el gran número de mujeres que trabajan por cuenta propia y su vida laboral más corta y, a menudo, interrumpida a causa de sus responsabilidades familiares, todo lo cual tiene como consecuencia unas pensiones de menor cuantía (en aquellos casos en que reciben una pensión)⁴⁰⁴. A escala mundial, las mujeres representan casi el 65 por ciento de las personas que superan la edad legal de jubilación (de 60 a 65 años o mayores) y no reciben regularmente una pensión⁴⁰⁵.

³⁹⁹ Carla Henry, «[How to ensure older workers fully participate in the recovery after the pandemic](#)», OIT, 25 de mayo de 2020.

⁴⁰⁰ Uruguay, [Se prorrogó el subsidio por enfermedad para trabajadores de 65 años o más](#).

⁴⁰¹ Por ejemplo, la Argentina, el Perú y Ucrania. Véase también OIT, *Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social*, 4.

⁴⁰² Por ejemplo, el Perú. Véase también OIT, *Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social*, 4.

⁴⁰³ Naciones Unidas Sri Lanka, «[Tackling the COVID-19 Economic Crisis in Sri Lanka: Providing universal, lifecycle social protection transfers to protect lives and bolster economic recovery](#)», documento de trabajo, Grupo de Trabajo sobre Protección Social de las Naciones Unidas, junio 2020, 11.

⁴⁰⁴ DAES, *Income poverty in old age*.

⁴⁰⁵ OIT, [Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#), Ginebra, 78.

250. Los trabajadores de edad han acumulado competencias y conocimientos a lo largo de la vida y han realizado una aportación inestimable durante la crisis llevando a cabo muchas funciones distintas. Han desempeñado funciones esenciales en primera línea de la respuesta frente a la pandemia, entre otras, como cuidadores, voluntarios y dirigentes comunitarios⁴⁰⁶. Muchos gobiernos han pedido a los trabajadores sanitarios jubilados que regresen al trabajo para prestar apoyo en servicios de salud sobrecargados. En reconocimiento del valor de su aportación y de la necesidad de proteger la salud y el bienestar de los trabajadores de más edad durante la crisis, varios países han adoptado medidas especiales al respecto⁴⁰⁷.

Canadá. Se han publicado orientaciones sobre la COVID-19 para el sector de la salud, incluido el personal médico y de enfermería jubilado. En esas orientaciones se insta a adoptar medidas especiales para la protección de los trabajadores jubilados, entre ellas, la ampliación del seguro y la cobertura de responsabilidad civil respecto de los jubilados contratados para prestar servicios de salud durante la pandemia, así como la impartición de formación a los jubilados⁴⁰⁸.

251. Otros países han introducido incentivos con el fin de alentar a los empleadores a que mantengan contratados a los trabajadores de más edad, entre ellos, la exención del pago de las cotizaciones al régimen de pensiones durante el confinamiento. La Comisión observa, asimismo, que algunos países han incluido a las personas de edad en programas de formación permanente y han mejorado el acceso de estas a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

Reino Unido. Se ha puesto en marcha un sitio web para proporcionar orientaciones a los empleadores acerca de la contratación de trabajadores de edad y a las personas de más edad (mayores de 50 años) que desean regresar al trabajo o continuar trabajando más tiempo. En esas orientaciones se describen las diversas medidas de apoyo al empleo existentes, incluido asesoramiento sobre cómo encontrar un empleo; cómo formarse para mejorar los conocimientos de inglés, matemáticas o informática; las pasantías; el empleo por cuenta propia (acceso a prestaciones en el marco de la nueva subvención para iniciativas empresariales), y las modalidades de trabajo flexible y jubilación⁴⁰⁹.

República de Corea. El Gobierno indica en su memoria que ha establecido el «Incentivo de retención del empleo para las personas de edad» en 2020 para apoyar la ampliación y estabilización de los trabajadores de «nueva mediana edad» (para las personas mayores de 50 años). El Gobierno presta apoyo a las empresas que han extendido su planilla de empleados con esos trabajadores mediante diversas formas, como el reempleo, el aumento o la supresión de la edad de jubilación. Además, en mayo de 2020 entró en vigor la Ley de prohibición de la discriminación por motivos de edad en el empleo y la promoción del empleo de las personas de edad, que obliga a las empresas a prestar apoyo al reempleo de los trabajadores de 50 años o más que se enfrentan a una rotación involuntaria.

⁴⁰⁶ Michelle Bachelet, «[Los Derechos Humanos de las personas de edad en la era de la COVID-19 y en el futuro](#)», declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 12 de mayo de 2020.

⁴⁰⁷ Naciones Unidas, *Policy brief: The impact of COVID-19 on older persons*.

⁴⁰⁸ *Canadá*, «[COVID-19 pandemic guidance for the health sector](#)». En su informe, el Gobierno señala asimismo de que el Gobierno de Quebec ha publicado la Guía sobre buenas prácticas para la contratación de trabajadores con experiencia. En noviembre de 2019 se puso en marcha una campaña de comunicación para alentar a los trabajadores con experiencia a continuar activos en el mercado de trabajo.

⁴⁰⁹ *Reino Unido*, «[Guidance. Help and support for older workers](#)», actualizado el 29 de julio de 2020.

d) Trabajadores que viven con el VIH o están afectados por el VIH y el sida

252. La pandemia ha afectado negativamente a los más de 37 millones de personas que viven con el VIH o están afectadas por el VIH y el sida a escala mundial, las cuales ya se encontraban en una situación de desventaja en el mercado de trabajo debido a la estigmatización, la discriminación y la marginación⁴¹⁰. La mayor presión a la que se ven sometidos los sistemas de atención sanitaria ha resultado perjudicial para los servicios de prevención y detección del VIH. En algunos casos, la administración de tratamientos antirretrovirales que les permiten mantenerse con vida se ha visto interrumpida, lo que deja a las personas que viven con el VIH expuestas a un mayor riesgo⁴¹¹.

253. La mayoría de las personas que viven con el VIH está en edad de trabajar⁴¹². Se trata de un grupo de la población sobrerrepresentado en la economía informal, en la que sus integrantes carecen de acceso a la licencia de enfermedad remunerada, las prestaciones de desempleo y otras formas de protección social⁴¹³. Una proporción elevada de las personas que viven con el VIH está desempleada a causa de las altas tasas de estigmatización y discriminación. La Comisión recuerda que el estado serológico respecto del VIH a menudo interactúa con otras características personales como el sexo, la orientación sexual, la identidad de género y la etnicidad, agravando la repercusión de la pandemia en este grupo⁴¹⁴.

254. En varios países se han aplicado programas específicos de generación de ingresos dirigidos a personas que viven con el VIH en el marco de la respuesta frente a la COVID-19 y los planes de recuperación.

La Coalición de Empresas de *Nigeria* y la OIT está colaborando en la elaboración de un conjunto de instrumentos para apoyar las actividades de generación de ingresos dirigidas a personas que viven con el VIH⁴¹⁵.

La Federación de Empleadores de *Zambia* y la Red de Zambianos que Viven con el VIH están desarrollando, con el apoyo de la OIT, un proyecto innovador de generación de ingresos para las personas que viven con el VIH, el cual comprende la producción de gel desinfectante de manos para su venta en los lugares de trabajo⁴¹⁶.

⁴¹⁰ OIT, *COVID-19 y el mundo del trabajo: foco de atención en las personas que viven con el VIH*, nota de políticas, junio de 2020, 1.

⁴¹¹ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha expresado su preocupación por la interrupción de los servicios de salud no relacionados con la COVID 19 durante la crisis, incluidos los tratamientos antirretrovirales para las personas que viven con el VIH. Véase ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), «*COVID-19 measures must be grounded first and foremost on the right to health*», 10 de junio de 2020. Véase también OIT, *COVID-19 and the world of work. Ensuring no one is left behind*, 3.

⁴¹² OIT, *COVID-19 y el mundo del trabajo: foco de atención en las personas que viven con el VIH*, 1.

⁴¹³ Véase la tercera parte del presente documento.

⁴¹⁴ Puede encontrarse más información sobre la manera en que la interacción de distintas características personales podría agravar los efectos de la COVID-19 en OIT, *COVID-19 and the world of work. Ensuring no one is left behind*, 3.

⁴¹⁵ OIT, *COVID-19 y el mundo del trabajo: foco de atención en las personas que viven con el VIH*, 6.

⁴¹⁶ OIT, *COVID-19 y el mundo del trabajo: foco de atención en las personas que viven con el VIH*, 5.

255. En algunos países, los interlocutores sociales están elaborando estrategias y propuestas conjuntas destinadas a los gobiernos con objeto de velar por la inclusión de las personas que viven con el VIH en la respuesta ante la crisis y las medidas de recuperación⁴¹⁷.

En una declaración conjunta de la Federación de Empleadores de Uganda y la Organización Nacional de Sindicatos de Uganda, se insta a dar una respuesta integral a la pandemia a fin de asegurar que nadie se quede atrás, especialmente las personas que viven con el VIH, las personas con discapacidad, los migrantes y otros grupos en situación de vulnerabilidades. En la declaración se hace hincapié en la importancia de proteger los empleos en beneficio de todos, incluidas las personas que viven con el VIH y las personas con discapacidad. Se insta asimismo a que las personas que viven con el VIH tengan acceso a los servicios de salud, comprendido el tratamiento antirretroviral⁴¹⁸.

e) Trabajadores migrantes

256. La OIT estima que hay alrededor de 164 millones de trabajadores migrantes en todo el mundo⁴¹⁹, lo que representa el 4,7 por ciento de la fuerza de trabajo mundial. La Comisión observa que diversos factores hacen que los trabajadores migrantes sean extremadamente vulnerables a los efectos socioeconómicos de la pandemia. En primer lugar, los trabajadores migrantes están empleados en condiciones precarias con mayor frecuencia que los trabajadores nacionales, a menudo con contratos temporales y atípicos, y se concentran en modalidades informales caracterizadas por los bajos salarios y la falta de protección social⁴²⁰.

La *FKTU* de la República de Corea señala que a los trabajadores migrantes no se les permite cambiar de lugar de trabajo cuando se termina su contrato de trabajo, y solo los empleadores tienen el derecho de rechazar la renovación de los contratos, lo cual ha dado lugar a casos de trabajo forzoso y otros abusos serios de los derechos humanos. Si los trabajadores migrantes cambian de lugar sin una razón legítima, se los considera como migrantes en situación irregular.

257. En segundo lugar, los trabajadores migrantes suelen estar expuestos a la xenofobia, que adopta la forma de estigmatización y discriminación en el empleo y en otros ámbitos. En tercer lugar, en muchos países, los migrantes están excluidos, en la legislación y en la práctica, de la protección de los trabajadores y otros derechos básicos, también en el contexto de las medidas de salud pública y de respuesta ante la pandemia de COVID-19⁴²¹.

⁴¹⁷ OIT, COVID-19 y el mundo del trabajo: foco de atención en las personas que viven con el VIH, 4.

⁴¹⁸ OIT, COVID-19 y el mundo del trabajo; foco de atención en las personas que viven con el VIH, 4.

⁴¹⁹ Esta cifra se refiere a la migración transfronteriza y no tiene en cuenta la migración interna que, en algunos casos, como la *India*, ha sido considerable. Los migrantes internos no han podido continuar trabajando debido al cierre de los lugares de trabajo y de los mercados y tampoco han podido regresar a sus lugares de origen debido a las restricciones en el transporte, lo que los ha puesto en una situación insostenible.

⁴²⁰ F. Fasani y J. Mazza, *A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020, 2.

⁴²¹ ACNUDH, *COVID-19 and the human rights of migrants: Guidance*, 7 de abril de 2020, 1.

258. Las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores migrantes, así como el propio proceso de migración, también hacen que aumente el riesgo de que se vean expuestos a la COVID-19. Los trabajadores migrantes internos e internacionales en sectores clave como la agricultura, el procesamiento de carne vacuna y de pollo, la minería y la construcción, a menudo son alojados en viviendas colectivas (por ejemplo, los dormitorios proporcionados por los empleadores)⁴²² o se concentran en instalaciones de acogida temporal para migrantes o centros de formación, lugares con condiciones de vida comunitarias o campamentos. Esos entornos grupales dificultan, cuando no impiden, que puedan cumplir las directrices sanitarias, como el lavado de las manos o la distanciamiento social, concebidas para reducir su exposición al virus⁴²³. Otros migrantes, en su mayoría mujeres, han sido contratados como trabajadores domésticos. Residen en la vivienda de sus empleadores o trabajan en varios hogares, en los que no es posible mantener el distanciamiento físico ni otras medidas de contención. Además, en un intento por frenar la propagación de la COVID-19, muchos países de todo el mundo han cerrado sus fronteras o endurecido las medidas de control fronterizo. La Comisión toma nota de que las restricciones a la libre circulación adoptadas durante la pandemia han puesto a muchos migrantes en una situación difícil⁴²⁴. Se ha informado del retorno forzoso de trabajadores migrantes a sus países de origen en muchas regiones⁴²⁵.

La *Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV)* y la *Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV)* expresaron su preocupación por las actuales precauciones en materia de salud y seguridad adoptadas para los trabajadores migrantes en los lugares de trabajo, los alojamientos para migrantes y el transporte entre la vivienda y el lugar de trabajo. No se cumplen las medidas sanitarias, los trabajadores trabajan y viven sin poder respetar el distanciamiento social ni las medidas higiénicas, e incluso se les presiona para que trabajen con síntomas de haberse contagiado de coronavirus. La mayoría de los trabajadores migrantes en los Países Bajos trabajan en sectores esenciales como el suministro de alimentos, la distribución, la elaboración de productos cárnicos y avícolas, la construcción, la agricultura y la logística.

259. A pesar de esos desafíos, en muchos países, los trabajadores migrantes representan una gran proporción de los trabajadores esenciales en primera línea de las respuestas nacionales y llevan a cabo un trabajo que es fundamental para asegurar el buen estado de salud, la seguridad y la alimentación de la población durante la pandemia. Si bien es posible que esos trabajadores migrantes corran menos peligro de perder su trabajo que otros, se enfrentan, en cambio, a un mayor riesgo de exposición al virus⁴²⁶. Estos desafíos se complican cuando

⁴²² Banco Mundial, «[Potential responses to the COVID-19 outbreak in support of migrant workers](#)», Living Paper, versión 10, 19 de junio 2020, 4.

⁴²³ OIT, *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19. Recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas y los mandantes*, Nota informativa de la OIT, abril de 2020, 4.

⁴²⁴ Por ejemplo, los trabajadores migrantes que trabajan o tenían previsto trabajar en otro país no pueden acceder a su empleo (es el caso de los trabajadores migrantes de *Tayikistán* que tenían previsto trabajar en la *Federación de Rusia*), regresar a su país de origen, ni siquiera si han perdido su trabajo (como en el caso de los trabajadores procedentes de *Camboya*, *Myanmar* y la *República Democrática Popular Lao* que se encuentran en *Tailandia*) o están varados en tránsito (por ejemplo, algunos migrantes internos en la *India*).

⁴²⁵ La Red de las Naciones Unidas sobre la Migración ha exhortado a los Estados a «suspender los retornos forzados durante la pandemia, a fin de proteger la salud de los migrantes y las comunidades, y de defender los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su situación». Véase Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, «[El retorno forzoso de los migrantes debe suspenderse durante la pandemia de la COVID-19](#)», declaración de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, 14 de mayo de 2020.

⁴²⁶ Por ejemplo, según dos estudios recientes, el 19 por ciento de los trabajadores esenciales en los *Estados Unidos* y el 13 por ciento en la *Unión Europea* son trabajadores migrantes, es decir, alrededor del 17 y el 13 por ciento, respectivamente, de la mano de obra contratada. Véanse J. Gelatt, «[Immigrant workers. Vital to the U.S. COVID-19 response. Disproportionately vulnerable](#)», Fact Sheet, Migration Policy Institute (MPI), marzo de 2020; F. Fasani y J. Mazza, «[Immigrant key workers: Their contribution to Europe's COVID-19 response](#)», IZA Policy Paper núm. 155, Institute of Labor Economics (IZA), abril de 2020.

los trabajadores migrantes se encuentran en una situación irregular o tienen un visado temporal. La Comisión toma nota de la adopción de medidas en algunos países con la finalidad de prorrogar los permisos de trabajo, conceder amnistías o hallar otras maneras de aligerar las restricciones a que se enfrentan los trabajadores migrantes y sus familias⁴²⁷.

Bahrein. La Autoridad de Regulación del Mercado de Trabajo ha suspendido las tasas de trabajo abonadas mensualmente y las tasas que deben pagarse por la expedición o la renovación de los permisos de trabajo durante tres meses a partir del 1.º de abril de 2020, y ha reducido las tasas correspondientes a los permisos de trabajo flexibles⁴²⁸.

Francia. En abril de 2020, se prorrogaron tres meses los permisos de residencia con objeto de garantizar que los trabajadores migrantes pudieran acceder de manera ininterrumpida a la atención sanitaria y la seguridad social⁴²⁹. Esa prórroga se fue extendida⁴³⁰.

Kenya. El Ministerio de Trabajo y Protección Social ha anunciado que los trabajadores migrantes en situación regular que pierdan su empleo a causa de la pandemia no serán considerados migrantes en situación irregular y sus permisos de residencia y trabajo conservarán su validez durante el periodo estipulado inicialmente⁴³¹.

260. A menudo se excluye a los trabajadores migrantes de las respuestas nacionales ante la pandemia de COVID-19, comprendidos los subsidios salariales, las prestaciones de desempleo o las medidas relativas a la seguridad social y la protección social⁴³². Sin embargo, varios países los están incluyendo en sus respuestas nacionales, ampliando el acceso a los programas de asistencia social existentes o estableciendo programas nuevos específicos para los trabajadores migrantes⁴³³.

República de Moldova. Se ha aumentado la prestación mínima de desempleo a 2 775 lei (157 dólares de los Estados Unidos) y se ha ampliado su alcance para dar cabida a los trabajadores migrantes que han retornado al país, así como a otras categorías de personas que podrían no reunir las condiciones exigidas durante la crisis, a condición de que contraten un seguro médico (4 056 lei (229,5 dólares) anuales).

Ucrania. Se han flexibilizado las normas para determinar si se cumplen los requisitos para beneficiarse del Programa de Ingresos Mínimos Garantizados, de modo que los migrantes que han retornado al país pueden optar a esa prestación⁴³⁴.

⁴²⁷ Por ejemplo: *Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kenya, Kuwait, Líbano, Marruecos, Sudáfrica y Tailandia*. Véase Johanna Avato, Johannes Koettl y Rachel Sabates-Wheeler, «[Social security regimes, global estimates, and good practices: The status of social protection for international migrants](#)», *World Development* 38(4) (2010), 455-466. Véase también OIT, Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia de COVID-19, 2.

⁴²⁸ «[Bahrain: LMRA monthly work fees to be terminated](#)», *Gulf Insider*, 2 de abril de 2020.

⁴²⁹ *Francia*, [Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19](#) (1.º de septiembre de 2020).

⁴³⁰ OIT, *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*, 4.

⁴³¹ OIT, *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*, 4.

⁴³² OIT, *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*, 2.

⁴³³ Banco Mundial, «Potential responses to the COVID-19 outbreak in support of migrant workers», 7.

⁴³⁴ Ugo Gentilini, et al., «[Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures](#)», *Living Paper*, versión 11, Banco Mundial, 12 de junio de 2020, 466.

261. En algunos países, los trabajadores migrantes han sido incluidos en programas concebidos para aliviar las perturbaciones económicas provocadas por la pandemia.

Filipinas. Se presta una ayuda por valor de 200 dólares de los Estados Unidos a los trabajadores migrantes internacionales cuyo trabajo se haya visto afectado por la pandemia de COVID 19, independientemente de que se encuentren en el extranjero o en Filipinas⁴³⁵.

Italia. Los refugiados, los solicitantes de asilo y los trabajadores migrantes con permiso de residencia pueden solicitar un subsidio de 600 euros en el marco del plan de estímulo «Cura Italia» para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19. Los refugiados y los solicitantes de asilo que estén empleados pueden solicitar asimismo un cupón para el cuidado de los hijos a través de la oficina de la seguridad social. El cupón tiene un valor máximo de 600 euros por cada unidad familiar con niños menores de 12 años y debe utilizarse exclusivamente para el pago de servicios de cuidado de niños⁴³⁶.

Irlanda. Los trabajadores migrantes que han sido despedidos o han perdido sus empleos pueden solicitar el pago de 350 euros semanales en concepto de subsidio de desempleo por la pandemia de COVID-19⁴³⁷.

Nueva Zelanda. En el marco del conjunto de medidas económicas de respuesta a la pandemia de COVID-19, los trabajadores migrantes estacionales internacionales contratados con arreglo al Régimen de Empleo Estacional Reconocido tienen derecho a la licencia de enfermedad remunerada que forma parte del conjunto de medidas económicas nacionales de respuesta a la COVID-19. Los trabajadores contratados con arreglo a ese régimen de empleo estacional también tienen derecho a percibir 585,50 dólares de Nueva Zelanda semanalmente si no pueden trabajar durante el confinamiento porque el negocio de su empleador no desarrolla su actividad o porque su empleador no puede pagarles a causa de una disminución de la actividad de su negocio. Si esos trabajadores han de permanecer aislados mientras están en Nueva Zelanda como consecuencia de haber caído enfermos o haber estado en contacto directo con un caso de COVID-19 confirmado, también tienen derecho a beneficiarse de esas medidas. Los empleadores que contratan trabajadores con arreglo al Régimen de Empleo Estacional Reconocido solicitan un subsidio en nombre de sus empleados y les proporcionan a estos alojamiento y servicios de apoyo social durante los 14 días que dura el periodo de aislamiento⁴³⁸.

⁴³⁵ *Filipinas*, Departamento de Trabajo y Empleo, [Order No. 212, Series of 2020, «Prescribing guidelines on the provision of financial assistance for displaced landbased and seabased Filipino workers due to the Corona virus disease \(COVID-2019\) 'DOLE-AKAP for OFWs'»](#)

⁴³⁶ Banco Mundial, «Potential responses to the COVID-19 outbreak in support of migrant workers», 31.

⁴³⁷ Citizens Information, «[Migrant workers and unemployment](#)».

⁴³⁸ Banco Mundial, «Potential responses to the COVID-19 outbreak in support of migrant workers», 35.

262. Varios países han adoptado medidas encaminadas a promover la conservación en el empleo de los trabajadores nacionales y los trabajadores migrantes. Algunas medidas entrañan modificaciones de la normativa sobre migración, especialmente en aquellos sectores que afrontan escasez de mano de obra como, por ejemplo, la atención sanitaria y la agricultura⁴³⁹.

Australia. El país está poniendo en contacto a trabajadores migrantes temporales que participan en el Programa de Trabajadores del Pacífico con nuevos empleadores cuando los primeros han perdido su trabajo actual a causa de la crisis.

República de Corea. Los trabajadores migrantes que están incluidos en el Sistema de Permisos de Trabajo tienen derecho a percibir subsidios de conservación en el empleo y vacaciones remuneradas.

263. Los ingresos dejados de percibir por los trabajadores migrantes han acarreado la correspondiente disminución del monto de dinero que pueden enviar a sus familias en sus países de origen, y se espera que las remesas se reduzcan en casi 110 000 millones de dólares en 2020⁴⁴⁰. La pandemia también está afectando a las operaciones de los proveedores de servicios de remesas debido a los riesgos financieros y para la salud derivados de la falta de liquidez. Algunos países han respondido a la caída prevista de las remesas eximiendo de ciertas normas e impuestos a los flujos de remesas procedentes del extranjero⁴⁴¹ y de la obtención de autorización para la realización de operaciones a las agencias de transferencia de dinero⁴⁴².

Grecia. Con objeto de asegurar su acceso a la atención sanitaria, se facilitará un número provisional de asistencia sanitaria y seguro para extranjeros (PAAYPA) a todos los solicitantes de asilo que estén debidamente registrados y en posesión de una tarjeta de solicitante de asilo válida. Si se rechaza la solicitud de asilo, se desactiva automáticamente la tarjeta PAAYPA, pero si la solicitud es aceptada, se transforma en un número de la seguridad social (AMKA)⁴⁴³.

⁴³⁹ Se han introducido prórrogas de los permisos de trabajo en: *Australia, Bahrein, España, Hong Kong* (Región Administrativa Especial de China), *Italia, Japón, Nueva Zelanda, Polonia y Reino Unido*.

⁴⁴⁰ Según las estimaciones del número de trabajadores migrantes y de la cuantía de las remesas, antes de la pandemia cerca de 270 millones de personas vivían en un país distinto de su país de nacimiento y enviaban casi 620.000 millones de dólares de los Estados Unidos a sus países de origen. A mediados de mayo, en los 20 países con el mayor número de casos de COVID-19 residía el 55 por ciento de los migrantes del mundo, que enviaban el 54 por ciento de las remesas mundiales. Véanse Banco Mundial, «Potential responses to the COVID-19 outbreak in support of migrant workers», 1, y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), «[Instantáneas analíticas sobre la COVID-19 #46: Consecuencias económicas para los migrantes - ACTUALIZACIÓN. Comprender las consecuencias de la pandemia para la migración y la movilidad](#)», 1.

⁴⁴¹ Por ejemplo, *Tailandia*. Véase OIM, «[Instantáneas analíticas sobre la COVID-19 #16: Remesas internacionales. Comprender las consecuencias de la pandemia para la migración y la movilidad](#)», 2.

⁴⁴² Por ejemplo, *Zimbabwe*. Véase OIM, «Instantáneas analíticas sobre la COVID-19 #16: Remesas», 2.

⁴⁴³ Banco Mundial, «Potential responses to the COVID-19 outbreak in support of migrant workers», 28.

Portugal. A fin de garantizar que los migrantes tengan acceso a los servicios públicos durante la crisis, Portugal ha anunciado que todos los ciudadanos extranjeros con solicitudes de residencia pendientes serán tratados como residentes permanentes. Los solicitantes de permisos de residencia, incluidos los solicitantes de asilo, solo necesitan presentar la prueba documental de una solicitud actual para cumplir los requisitos de acceso al servicio nacional de salud y a las prestaciones de asistencia social, poder abrir cuentas bancarias y celebrar contratos de trabajo y de alquiler⁴⁴⁴.

264. La protección y promoción de los derechos de los migrantes durante la pandemia y posteriormente pueden abordarse eficazmente por conducto de la cooperación bilateral y multilateral⁴⁴⁵.

Filipinas. En colaboración con Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Filipinas proporciona subsidios a los trabajadores migrantes que están en el extranjero, así como asistencia, con la finalidad de garantizar que los trabajadores migrantes filipinos puedan seguir viajando para trabajar en otros países, siempre que cuenten con contratos de empleo válidos, los trámites necesarios los realicen agencias de contratación y se sigan procesos de contratación equitativos a uno y otro extremo del corredor migratorio⁴⁴⁶.

265. La Comisión considera que la inclusión de los trabajadores migrantes en la respuesta ante la crisis y las medidas de recuperación es la forma más eficaz de proteger sus derechos fundamentales y los de sus familias, así como de evitar la xenofobia y la estigmatización, las cuales, al desalentar a los trabajadores migrantes de solicitar que se les realicen pruebas y se les administre un tratamiento, obstaculizan la labor de respuesta sanitaria.

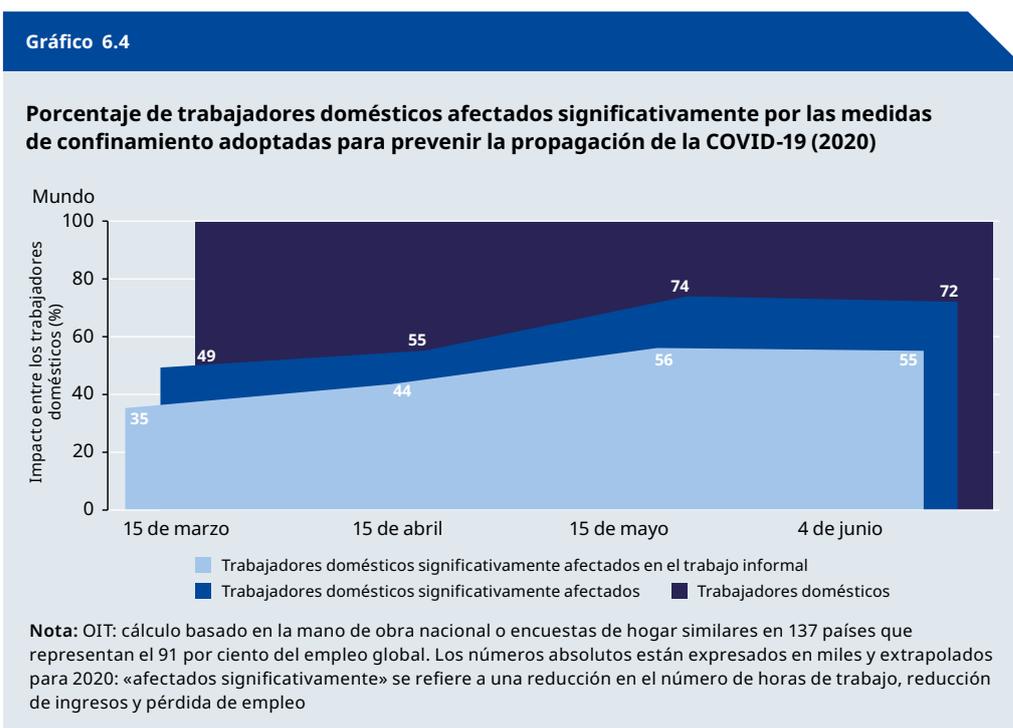
⁴⁴⁴ ACNUDH, *COVID-19 and Minority Rights: Overview and Promising Practices*, 4 de junio de 2020, 4.

⁴⁴⁵ OIT, *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*, 5.

⁴⁴⁶ OIT, *Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19*, 6.

f) Trabajadores domésticos

266. La OIT estima que, a junio de 2020, por lo menos el 72,3 por ciento de los trabajadores domésticos se había visto considerablemente afectado por la pandemia⁴⁴⁷.



267. La gran mayoría de las personas afectadas (el 76 por ciento) se encuentran en el sector informal y no tienen acceso a prestaciones de seguridad social, como el seguro de desempleo, si pierden el trabajo. Además, si enferman, la mayoría de los trabajadores domésticos, en particular los migrantes, no tienen garantizado el acceso a atención médica, ni a prestaciones por enfermedad o lesiones profesionales⁴⁴⁸. Aunque en unos pocos países el apoyo a los ingresos se ha ampliado a los trabajadores informales durante la pandemia, en la mayoría de los casos los trabajadores domésticos no pueden acceder a él. La pérdida de ingresos, el hecho de no tener acceso a la seguridad social y la falta de apoyo a los ingresos ha llevado a muchos trabajadores domésticos y a sus familias a una situación de pobreza todavía peor⁴⁴⁹. En consecuencia, las organizaciones de trabajadores, entre ellas las de trabajadores domésticos, han unido sus fuerzas en algunos países para proporcionar el apoyo necesario.

La Federación Nacional de Trabajadores Domésticos (Fenatrad) y Themis (Género, Justicia y Derechos Humanos) en *Brasil* han iniciado una campaña para que los trabajadores domésticos suspendidos del trabajo sigan percibiendo sus salarios durante la pandemia y para que se les entreguen equipos de protección, como máscaras y gel desinfectante para las manos⁴⁵⁰.

⁴⁴⁷ OIT, «[Impact of the COVID-19 crisis on loss of jobs and hours among domestic workers](#)», 15 de junio de 2020.

⁴⁴⁸ OIT, «[La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política](#)», Nota informativa, mayo de 2020, 2.

⁴⁴⁹ OIT, «[Impact of the COVID-19 crisis on loss of jobs and hours among domestic workers](#)».

⁴⁵⁰ Fenatrad, «[Trabalhadoras domésticas têm o direito de se proteger do coronavírus](#)», 16 de marzo de 2020.

La Alianza Nacional de Trabajadores Domésticos de los *Estados Unidos* ha puesto en marcha un fondo de asistencia frente al coronavirus (Coronavirus Care Fund) para prestar socorro de emergencia a los trabajadores domésticos que se enfrentan a penurias⁴⁵¹.

268. Los trabajadores domésticos del sector formal se enfrentan a pérdidas de empleo y a la reducción de las horas de trabajo. La Comisión toma nota de que varios países han adoptado medidas integrales en respuesta a las pérdidas de empleo e ingresos, y han ampliado el acceso a la cobertura de la protección social a los trabajadores domésticos, a menudo por primera vez.

España. Para cubrir ciertas categorías de trabajadores excluidas del «escudo social» establecido por los Reales Decretos-ley núms. 8/2020 y 9/2020, se han introducido dos subsidios extraordinarios mediante el Real Decreto-ley núm. 11/2020: uno para los trabajadores domésticos y otro para los trabajadores temporales no cubiertos por los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). El subsidio para los trabajadores domésticos es muy importante, ya que no tienen acceso a las prestaciones de desempleo. Únicamente pueden solicitar el subsidio los trabajadores domésticos cubiertos por el Sistema Especial de Empleados del Hogar del Régimen General de la Seguridad Social (por lo que no cubre a los que se encuentran en el sector informal). Pueden solicitarlo los trabajadores domésticos que hayan perdido su puesto de trabajo por terminación de contrato y aquellos que hayan visto reducidas sus horas de trabajo debido a la pandemia⁴⁵².

Italia. Se introdujo un régimen de sustitución de los ingresos mediante dos decretos de emergencia que cubrían todos los sectores, excepto el trabajo doméstico. El régimen se ha ampliado ahora para proteger y apoyar el trabajo doméstico, considerado un «servicio esencial», a raíz de la presión ejercida por los interlocutores sociales. Como resultado de esto, las iniciativas de apoyo a los ingresos se han ampliado para cubrir a los trabajadores domésticos que, en caso de tener uno o más contratos con una suma total de horas de trabajo semanales superior a diez, tienen derecho a un subsidio mensual de 500 euros.

269. Los trabajadores domésticos internos que han mantenido su puesto de trabajo han sufrido las repercusiones de la pandemia de diferentes maneras. El aumento de la demanda del trabajo del cuidado a causa de los confinamientos y el cierre de las escuelas ha dado lugar a un incremento de las horas de trabajo y de las horas extraordinarias no retribuidas⁴⁵³. En otros casos, los empleadores han dejado de pagar a los trabajadores domésticos internos por sus propias limitaciones financieras derivadas del virus. Se han dado casos en los que los empleadores han dejado a los trabajadores domésticos migrantes en situaciones deplorables

⁴⁵¹ Alianza Nacional de Trabajadores Domésticos, «[Coronavirus Care Fund](#)».

⁴⁵² Manuel Antonio García-Muñoz Alhambra, «[COVID-19 and labour law in Spain](#)», en *European Labour Law Journal*, 2020, 11(3), 319-323.

⁴⁵³ Naciones Unidas y Unión Europea, «[Protecting the rights of domestic workers in Malaysia during the COVID-19 pandemic and beyond](#)», Spotlight Initiative, 16 de junio de 2020, 4.

al echarlos del hogar, obligándolos a vivir en las calles de su país de acogida sin ingresos ni protección social, y sin la posibilidad de regresar a sus países de origen⁴⁵⁴.

270. Los trabajadores domésticos que siguen ocupados son también trabajadores de primera línea, a los que se les puede solicitar que cuiden de las personas enfermas del hogar sin los EPP necesarios⁴⁵⁵.

El 18 de mayo de 2020, la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar (FITH) emitió una Declaración sobre la protección de los derechos de las trabajadoras del hogar y la lucha contra la pandemia del coronavirus. En esta Declaración se insta a los gobiernos a que adopten medidas inmediatas para proteger los derechos de los trabajadores domésticos, en particular su derecho a un lugar de trabajo seguro, licencia de enfermedad con sueldo y acceso a la atención de salud, incluso para los que estén en cuarentena e infectados por la COVID-19⁴⁵⁶.

g) Trabajadores de las zonas rurales y agricultores de subsistencia

271. En varios países se han adoptado medidas de emergencia, centradas en la estimulación de la producción agrícola y la protección de los ingresos, para hacer frente al impacto de la pandemia en el sector agrícola. En la mayoría de los casos, estas medidas incluyen el apoyo financiero a las empresas agrícolas.

Myanmar. El Banco de Desarrollo Agrícola de Myanmar (MADB) está concediendo a agricultores de todo el país préstamos de 50 000 kyats por acre de un fondo especial de ayuda para la COVID-19 de 600 000 millones de kyats. Estos préstamos, que se han estado concediendo a los agricultores desde el 22 de junio de 2020, se suman al préstamo para el monzón de 150 000 kyats por acre. También hay disponibles préstamos para la agricultura, el desarrollo rural y la ganadería a tipos de interés entre un 1 y un 1,5 por ciento inferiores a los normales⁴⁵⁷.

Namibia. El conjunto de medidas de socorro y de estímulo económico incluye 200 millones de dólares de Namibia en garantías para préstamos a bajo interés destinados a agricultores y empresas agrícolas, entre ellos agricultores y pymes agrícolas con flujos de efectivo limitados que experimentan importantes pérdidas de ingresos⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ Bahar Makooi y Sam Ball, «[Abandoned by employers, Ethiopian domestic workers are dumped on Lebanon's streets](#)», France24 (vídeo), 25 de junio de 2020.

⁴⁵⁵ Naciones Unidas y Unión Europea, «Protecting the rights of domestic workers in Malaysia during the COVID-19 pandemic and beyond», 3.

⁴⁵⁶ FITH «[Declaración de la FITH sobre la Protección de los Derechos de las Trabajadoras del Hogar y la Lucha Contra la Pandemia del Coronavirus](#)», 18 de marzo de 2020.

⁴⁵⁷ [AgriProFocus Myanmar, Making Agribusiness Work for Development. AgriProFocus Myanmar, Making Agribusiness Work for Development.](#)

⁴⁵⁸ Ministerio de Finanzas. «[Economic Stimulus and Relief Package: Impact of COVID-19 on the economy and households](#)», comunicado de prensa, 1.º de abril de 2020.

272. Además, se han introducido medidas de protección a corto plazo para apoyar a los trabajadores agrícolas⁴⁵⁹.

China. Se han adoptado políticas locales para apoyar a los trabajadores agrícolas, como subsidios de subsistencia temporales de 300 yuanes para los trabajadores rurales de la provincia de Hubei y una transferencia monetaria de 300 yuanes para retener a la población migrante en Wuhan⁴⁶⁰.

273. Algunos países están adoptando medidas especiales para apoyar a los trabajadores agrícolas estacionales ante la drástica escasez de mano de obra durante el periodo de cosecha a causa de las restricciones a la circulación transfronteriza y nacional impuestas para contener el virus⁴⁶¹. Se prevé que esas restricciones tengan repercusiones a largo plazo en el sector⁴⁶². En la mayoría de los casos, las medidas permiten a los trabajadores con permisos de duración limitada permanecer más tiempo en el país de acogida para trabajar⁴⁶³. En algunos países, se trata de medidas principalmente de carácter administrativo que permiten a los empleadores retrasar la contratación u ofrecer contratos más largos⁴⁶⁴. En unos pocos países se ha permitido trabajar en la agricultura a ciertas categorías de migrantes que antes tenían prohibido trabajar⁴⁶⁵.

Austria. Los trabajadores estacionales de los sectores agrícola y forestal no han sido objeto de restricciones de entrada y pueden entrar en el país en autobús o tren, pero deben someterse a una cuarentena de 14 días. Si no tienen dónde autoconfinarse, se les proporciona un lugar donde quedarse⁴⁶⁶.

Grecia. Se ha adoptado un procedimiento acelerado que permite a los empleadores, en determinadas condiciones, contratar a nacionales de terceros países en situación irregular que ya se encuentran en el país, para ayudar a cubrir sus necesidades urgentes de mano de obra agrícola. El 1.º de mayo de 2020, se autorizó la entrada de trabajadores estacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea, como Albania, sin necesidad de visado de entrada⁴⁶⁷.

⁴⁵⁹ OIT, «El COVID-19 y su impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria», Nota informativa sectorial: 17 abril de 2020, 5.

⁴⁶⁰ OIT, «El COVID-19 y su impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria», 6.

⁴⁶¹ Las restricciones de viaje han dificultado el acceso de los trabajadores migrantes de Europa Oriental al sector agrícola en: *Alemania, España, Francia y Reino Unido*. Los agricultores han advertido que, sin estos trabajadores, tendrán dificultades para cosechar los cultivos de primavera y verano. La potencial escasez de mano de obra en el sector agrícola es también manifiesta en: *Polonia*, cuyos trabajadores migrantes ucranianos han regresado a su país; los *Estados Unidos*, que dependen de los trabajadores estacionales, principalmente de *México*; y la *India*, donde el sector agrícola de algunos estados depende de los trabajadores migrantes de otras partes del país. Véase Banco Mundial, «[Potential responses to the COVID-19 outbreak in support of migrant workers](#)», 19 de junio de 2020, 3.

⁴⁶² OIT, «El COVID-19 y su impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria», 2.

⁴⁶³ Por ejemplo, los trabajadores agrícolas estacionales de *Grecia e Israel*, así como los de *Chequia, Italia, Noruega* y los *Estados Unidos*. Véase OCDE, «[Managing international migration under COVID-19](#)», actualizado el 10 de junio de 2020, 4.

⁴⁶⁴ Por ejemplo, *Bélgica* y el *Canadá*. Véase OCDE, «[Managing international migration under COVID-19](#)», 4.

⁴⁶⁵ Por ejemplo, en *Bélgica* a los solicitantes de asilo durante los primeros cuatro meses de su proceso de solicitud (también pueden trabajar en otros sectores); en *Irlanda* a los estudiantes internacionales; y en *España* a los jóvenes de 18 a 21 años sin derecho a trabajar. En *Austria*, los extranjeros que ya residen en el país, pero no disponen del permiso adecuado para trabajar, tienen derecho, en determinadas condiciones, a presentar una solicitud de visado para realizar una actividad estacional o de cosecha.

⁴⁶⁶ Banco Mundial, «[Potential responses to the COVID-19 outbreak in support of migrant workers](#)», 22.

⁴⁶⁷ Banco Mundial, «[Potential responses to the COVID-19 outbreak in support of migrant workers](#)».

274. La Comisión toma nota de que las respuestas adoptadas en algunos países tienen por objeto garantizar la aplicación de determinadas normas del trabajo en el sector, como la promoción del diálogo social en la elaboración de políticas de respuesta a la crisis. Esto es especialmente pertinente en el caso de los trabajadores agrícolas estacionales, que en muchos países no están cubiertos por las leyes nacionales sobre la protección de los trabajadores relativas al salario mínimo, el número máximo de horas de trabajo, la licencia de enfermedad con sueldo o la seguridad social⁴⁶⁸. La Comisión desea subrayar la necesidad de adoptar medidas para garantizar la seguridad de los ingresos de los trabajadores agrícolas; asegurar su acceso a la seguridad social, incluida la atención de la salud; y velar por su seguridad y salud en el trabajo. También es necesario adoptar medidas para reforzar la inspección del trabajo y promover el diálogo social para la elaboración y la aplicación de medidas de respuesta y recuperación en el sector agrícola⁴⁶⁹.

h) Pueblos indígenas y tribales

275. La pandemia ha exacerbado las desigualdades estructurales, la discriminación generalizada y el acceso inadecuado a la protección social y de la salud a los que se enfrentan las comunidades indígenas⁴⁷⁰. Además, una serie de factores de riesgo específicos hacen que las comunidades indígenas y tribales, especialmente las mujeres indígenas, sean particularmente vulnerables a la COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas⁴⁷¹.

276. Las desigualdades económicas existentes se ven agravadas por las vulnerabilidades sanitarias y ambientales⁴⁷². Entre los factores que contribuyen a aumentar la posibilidad de que en las comunidades indígenas haya elevadas tasas de mortalidad por la COVID-19 figuran la malnutrición y la desnutrición, el acceso deficiente a los servicios de saneamiento, la falta de agua potable y la atención médica insuficiente⁴⁷³. A menudo, los pueblos indígenas también padecen estigmas y discriminación generalizados que dificultan su acceso a la atención de la salud⁴⁷⁴.

277. Las comunidades indígenas y tribales que ya tenían problemas de inseguridad alimentaria, se enfrentan ahora también a la pérdida de sus medios de vida⁴⁷⁵. Los confinamientos y las interrupciones de la cadena de suministro han interferido en los ciclos de cultivo y cosecha, y esto ha dado lugar a carencias en los suministros de semillas y equipos. Los pueblos indígenas y tribales también son particularmente vulnerables a la degradación del medio ambiente y a la pérdida de la diversidad biológica⁴⁷⁶.

⁴⁶⁸ OIT, «El COVID-19 y su impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria», 5.

⁴⁶⁹ Para más información sobre las normas e instrumentos de la OIT que pueden proporcionar un valioso marco para las medidas de respuesta a las emergencias y el desarrollo sostenible del sector agrícola a largo plazo. Véase OIT, «El COVID-19 y su impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria», 7.

⁴⁷⁰ Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones de los Pueblos Indígenas, «[Pueblos Indígenas y la COVID-19: Nota de orientación para el sistema de la ONU preparada por el Grupo de Apoyo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas](#)», 23 de abril de 2020, 1.

⁴⁷¹ OIT, «[Las normas de la OIT y la COVID-19 \(coronavirus\). Preguntas frecuentes: Disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote de COVID-19](#)», versión 2.1, 29 de mayo de 2020, 37.

⁴⁷² OIT, «La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales», 2.

⁴⁷³ Por ejemplo, según informes recientes, la tasa de infección de la Nación Navajo de América del Norte es diez veces mayor que la de la población general de Arizona. Ver una situación similar en *Panamá y el Perú*. Se citan las condiciones de vivienda inadecuadas y la falta de agua corriente como factores que contribuyen a esta situación. Véase UN DAES, «[The impact of COVID-19 on indigenous peoples](#)», reseña de políticas núm. 70, 8 de mayo de 2020, 1.

⁴⁷⁴ UN DAES, «The impact of COVID-19 on indigenous peoples», 8 de mayo de 2020, 1. Sin embargo, no se dispone de datos sobre las tasas de infección entre los pueblos indígenas, ya que las infecciones no se registran por origen étnico.

⁴⁷⁵ UN DAES, «The impact of COVID-19 on indigenous peoples», 8 de mayo de 2020, 1.

⁴⁷⁶ OIT, «La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales», 2.

278. Se necesitan urgentemente respuestas integradas y culturalmente apropiadas a la pandemia⁴⁷⁷. En algunos países ya se han adoptado medidas que tratan de forma específica los derechos y necesidades de los pueblos indígenas. La mayoría de esas medidas se centran en la prevención, incluidos los «cierres de comunidades» adoptados por los propios pueblos indígenas en coordinación con los gobiernos⁴⁷⁸.

279. Algunos países han tomado medidas para garantizar el acceso de los pueblos indígenas a los servicios de salud, incluidos los que viven en zonas remotas.

Federación de Rusia. Se están proporcionando servicios médicos a grupos nómadas indígenas de zonas remotas e inaccesibles a través de tecnologías de telemedicina y mediante el desarrollo de un sistema de seguimiento para la prestación de asistencia médica a las personas que se encuentran en situaciones de emergencia⁴⁷⁹.

280. También se están adoptando medidas para garantizar el acceso de los indígenas a la asistencia social, las transferencias monetarias, las prestaciones en especie y el apoyo a los ingresos durante la enfermedad y el autoconfinamiento.

Chile. El Gobierno está prestando apoyo económico a las familias indígenas que lo necesitan, mediante medidas como subsidios para cubrir los costos de los servicios básicos, un ingreso familiar de emergencia y un ingreso mínimo garantizado⁴⁸⁰.

281. Varios países han asignado también fondos específicos a las comunidades indígenas y tribales.

Canadá. Se han asignado fondos específicos para proporcionar apoyo médico y estímulo económico a las comunidades indígenas, estos incluyen transferencias al Yukón, los Territorios del Noroeste y Nunavut para apoyar la preparación y la respuesta de los servicios sanitarios y sociales a la pandemia. El Gobierno también ha proporcionado financiación a compañías aéreas del norte para asegurar el suministro continuo de alimentos y otros bienes y servicios esenciales a las comunidades remotas a las que solo puede accederse por aire. También se ha proporcionado financiación adicional a Nutrition North Canada para incrementar los subsidios con el fin de que las familias puedan adquirir los alimentos nutritivos y los productos de higiene personal que tanto necesitan. Además, Indigenous Services Canada ha prestado apoyo al Gobierno de los Territorios del Noroeste y a Inuvialuit Regional Corporation para ayudar a las familias indígenas⁴⁸¹.

⁴⁷⁷ OIT, «La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales», 3.

⁴⁷⁸ Por ejemplo, siguiendo las normas consuetudinarias y los métodos tradicionales de adopción de decisiones de los pueblos indígenas, las comunidades indígenas de: *Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Francia Nueva Caledonia, México, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú* están elaborando y aplicando sus propios protocolos comunitarios de respuesta a la pandemia. Véase ACNUDH, «[COVID-19 and indigenous peoples' rights: What is the impact of COVID-19 on indigenous peoples' rights?](#)», 29 de junio de 2020, 5. Véase también *Australia*, [Access to remote areas: coronavirus \(COVID\) update](#) and Sunday Morning Herald, «[When it came to COVID-19, Indigenous Australians sent it packing](#)», noviembre de 2020.

⁴⁷⁹ Véase ACNUDH, «COVID-19 and indigenous peoples' rights», 2.

⁴⁸⁰ Véase ACNUDH, «COVID-19 and indigenous peoples' rights», 8.

⁴⁸¹ *Canadá*, Indigenous Services Canada, «[Update on COVID-19 and indigenous communities](#)», comunicado de prensa, 7 de julio de 2020.

282. En respuesta a la falta de información en los idiomas indígenas locales⁴⁸², en algunos países se han adoptado medidas para asegurar la disponibilidad de información puntual y precisa sobre la pandemia en los idiomas indígenas en formatos adaptados a los contextos culturales⁴⁸³.

Chile. Información en lenguas indígenas (aimara, mapuche y rapa nui) sobre medidas de seguridad sanitaria se difunde por la radio y a través de redes sociales y documentación impresa.

Francia-Nueva Caledonia. Las instituciones públicas han puesto en marcha una campaña de comunicación sobre la pandemia en nââ kwenyii, una de las 28 lenguas indígenas⁴⁸⁴.

Guatemala. En sus informaciones vinculadas con las medidas tomadas en el marco de la pandemia, el Gobierno indica que, desde marzo de 2020, la Academia de Lenguas Maya de Guatemala ha realizado la traducción de 21 disposiciones presidenciales en los 22 idiomas Mayas. Para su difusión, se contextualizaron extractos que se han convertido en materiales radiofónicos y audiovisuales. Asimismo, se realizaron 9 campañas de comunicación para la contención y mitigación de la COVID-19. Las campañas de comunicación se han difundido en 94 emisoras de radio (Radios comunitarias), 37 empresas de cable y en diferentes plataformas y redes sociales. La Sección de Pueblos Indígenas de la Dirección General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social ha brindado asesoría especial en el marco del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor ante la COVID-19. También ha realizado talleres y asesoría sobre los derechos laborales y la suspensión de contratos conforme al Acuerdo Ministerial 140-2020 que crea el «Procedimiento electrónico para registro, control y autorización de suspensiones de contratos de trabajo» como medida adoptada ante la crisis actual.

México. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas ha difundido información sobre la COVID-19 en 35 lenguas indígenas. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) también ha pedido al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y a la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México que produzcan contenidos accesibles para los grupos indígenas con el fin de garantizar que la cobertura de las noticias sobre la pandemia sea precisa, puntual y accesible⁴⁸⁵.

⁴⁸² International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), [Indigenous Realities in a COVID-19 World: Around the Globe](#), 16 de junio de 2020.

⁴⁸³ Por ejemplo: *Australia, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Guatemala, México, Noruega, Nueva Zelandia y Perú*. Véase ACNUDH, «COVID-19 and indigenous peoples' rights», 5.

⁴⁸⁴ ACNUDH, «COVID-19 and indigenous peoples' rights», 5.

⁴⁸⁵ ACNUDH, «COVID-19 and indigenous peoples' rights», 5.

283. En algunos países también se ha estado apoyando a las pequeñas empresas y cooperativas dirigidas por los pueblos indígenas y tribales, prestando especial atención a las comunidades locales y rurales y facilitando la transición a la formalidad y el acceso a los mercados.

Australia. El Indigenous Business Relief Package presta apoyo a todas las empresas indígenas perjudicadas por la pandemia. Este conjunto de medidas de socorro se ha diseñado en colaboración con la National Indigenous Australians Agency (NIAA) para responder a los retos inmediatos de las empresas indígenas e incluye: acceso a asesoramiento especializado para hacer frente a la crisis, incluida una evaluación rápida de la situación de las empresas y la gestión del flujo de efectivo, así como asistencia para acceder a medidas de estímulo federales, estatales y territoriales, como el subsidio JobKeeper Payment. También se proporciona apoyo al flujo de efectivo y el capital de explotación mediante una combinación de préstamos y subvenciones que puede alcanzar los 100 000 dólares australianos⁴⁸⁶.

284. Es importante asegurarse de que las medidas adoptadas para controlar la pandemia que puedan afectar a los pueblos indígenas se determinen y apliquen consultándolas y consensuándolas con los dirigentes indígenas, y de forma culturalmente apropiada⁴⁸⁷. En la consideración de las medidas de respuesta, se debe hacer hincapié en asegurar que se reconozcan y se tengan en cuenta los derechos y responsabilidades culturales, espirituales y religiosos de los pueblos indígenas⁴⁸⁸. A este respecto, en la Recomendación núm. 205 se establece que «al tomar medidas para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían [...] asegurar que las personas pertenecientes a [...] pueblos indígenas y tribales sean consultados, en particular a través de sus instituciones representativas cuando existan, y participen directamente en el proceso de toma de decisiones, especialmente si el territorio en el que habitan o que utilizan los pueblos indígenas y tribales y su medio ambiente se ven afectados por una crisis y por la consiguiente aplicación de medidas de recuperación y de estabilidad⁴⁸⁹».

285. Algunos países han tomado medidas para asegurar la participación activa y significativa de los pueblos indígenas en la respuesta a las crisis.

Australia. Se ha establecido un grupo de trabajo nacional indígena para desarrollar un plan de respuesta de emergencia a la pandemia para las comunidades aborígenes. El Gobierno está trabajando conjuntamente con los pueblos aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres para elaborar y aplicar respuestas adaptadas y culturalmente apropiadas basadas en datos empíricos a la COVID-19. El Plan de gestión para las poblaciones aborígenes e isleñas del Estrecho de Torres fue elaborado por un grupo consultivo copresidido por el Departamento de Salud y la Organización nacional de salud controlada por la comunidad aborigen para garantizar la integración de las perspectivas indígenas a partir de los principios de la adopción de decisiones compartida, el diseño conjunto y la circulación bidireccional de la información⁴⁹⁰.

⁴⁸⁶ Gobierno de *Australia*, Business, «[Support for indigenous businesses to recover from COVID-19](#)», actualizado el 8 de mayo de 2020.

⁴⁸⁷ UN DAES, «The impact of COVID-19 on indigenous peoples», 3.

⁴⁸⁸ Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, «[COVID-19 yet another challenge for indigenous peoples](#)», 6 de abril de 2020.

⁴⁸⁹ Párr. 15, g).

⁴⁹⁰ ACNUDH, «COVID-19 and indigenous peoples' rights», 4.

Nueva Zelanda. El Ministerio de Salud ha elaborado un plan de acción de respuesta maorí a la COVID-19 que tiene en cuenta las desigualdades sanitarias de los pueblos indígenas e identifica medidas sanitarias específicas para el pueblo maorí. En el plan de acción se hace hincapié en que «los maorí son los principales encargados de la adopción de decisiones respecto al diseño, la prestación y la supervisión de los servicios de salud y los servicios para personas con discapacidad, y la respuesta a la COVID-19⁴⁹¹».

286. Para dar una respuesta significativa basada en una mayor resiliencia será necesario colaborar con los pueblos indígenas en su crucial papel de trabajadores, empleadores y custodios de los recursos naturales que son vitales para la seguridad alimentaria de sus sociedades y países⁴⁹². Los pueblos indígenas tienen conocimientos e instituciones de gobernanza tradicionales para la protección de la biodiversidad, con sus propios sistemas sanitarios y alimentarios, cuya contribución a la eficacia de las respuestas de emergencia y a la recuperación puede ser esencial⁴⁹³.

⁴⁹¹ Ministerio de Salud, «[Updated COVID-19 Māori Health Response Plan](#)», julio de 2020.

⁴⁹² OIT, «La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales», 4.

⁴⁹³ Pueblos Indígenas y la COVID-19: Nota de orientación para el sistema de la ONU preparada por el Grupo de Apoyo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas, 23 de abril de 2020, 1.

Parte VII

El diálogo social y la COVID-19

► Creación de una «normalidad mejor y más inclusiva» con la participación de todos los actores del mundo del trabajo

287. La Comisión desea destacar «la importancia de formular e implementar respuestas a las múltiples dimensiones de la crisis, por medio de procesos amplios y participativos de consulta y de diálogo social. Además de las consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las medidas de respuesta y de recuperación deberían diseñarse teniendo en cuenta las perspectivas de los individuos y los grupos afectados por las medidas a adoptarse, así como organizaciones pertinentes de la sociedad civil⁴⁹⁴». El diálogo inclusivo contribuye a crear un clima de confianza, garantiza que las medidas responden a las necesidades de todos los afectados y alienta al compromiso y al sentido de pertenencia de todas las personas implicadas⁴⁹⁵.

Polonia. El Gobierno organizó una hackatón de tres días en abril de 2020 con el fin de recopilar nuevas ideas para promover la seguridad, los negocios, la ciencia, el comercio electrónico, la educación y el ocio durante la pandemia de COVID-19⁴⁹⁶.

288. Sin embargo, la desigualdad persiste en múltiples dimensiones dentro de los países y entre unos países y otros, lo que produce una desigualdad en la toma de decisiones. Existe un riesgo considerable de que los intereses de determinados segmentos de la población excluidos de participar de forma significativa en la toma de decisiones –en particular los que se encuentran en situaciones desfavorecidas– no se protejan en las decisiones en materia de políticas. Además, los procesos habituales de consulta y participación pueden verse interrumpidos o soslayados durante los confinamientos⁴⁹⁷. La utilización de un enfoque que abarque a toda la sociedad, en el que los gobiernos actúen conjuntamente con los interlocutores sociales del mundo del trabajo, será crucial para gestionar el impacto de la COVID-19 y garantizar una recuperación inclusiva⁴⁹⁸.

Finlandia. En su memoria, el Gobierno indica que la política de empleo busca aumentar la participación en el mercado de trabajo de las personas con capacidad laboral parcial, las personas con escasas perspectivas de empleo, los jóvenes y las personas de edad y las personas de origen inmigrante. Conforme al programa del Gobierno, la tasa de empleo aumentará hasta el 75 por ciento y el número de personas ocupadas se incrementará en 60 000, como mínimo, para finales de 2023. Se elaborará un programa de acción relativo a la necesidad de integrar a los migrantes, el cual se presentará al Parlamento en forma de informe gubernamental a finales de febrero de 2021.

289. Muchos gobiernos han puesto en marcha medidas de protección exhaustivas para hacer frente al impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19. Pero los gobiernos no podrán superar tales retos actuando aisladamente⁴⁹⁹. Es importante que se coordinen y colaboren con las instituciones del mercado laboral y los actores del mundo del trabajo, en particular, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para afrontar la pandemia, mitigar los

⁴⁹⁴ Art. 3 del Convenio núm. 122 y Preámbulo a la Recomendación núm. 205.

⁴⁹⁵ Secretario General de las Naciones Unidas, «Miremos a través del prisma de los derechos humanos».

⁴⁹⁶ Poland In, «[Gov't launches virtual hackathon to fight COVID-19](#)», 1.º de abril de 2020.

⁴⁹⁷ Secretario General de las Naciones Unidas, «Miremos a través del prisma de los derechos humanos».

⁴⁹⁸ OIT, «COVID-19 and the world of work: Ensuring no one is left behind in the response and recovery», 8.

⁴⁹⁹ OIT, «[La necesidad del diálogo social en la gestión de la crisis causada por la COVID-19](#)», Nota de políticas, mayo de 2020.

efectos de las medidas de contención adoptadas y reconstruir las empresas, las economías y las sociedades⁵⁰⁰. Es fundamental generar respeto y confianza mediante el diálogo entre las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores para que las políticas adoptadas se adapten a las necesidades de todos los asociados en el mercado laboral y reducir conflictos⁵⁰¹. Así, el diálogo social es un elemento fundamental del marco de políticas propuesto por la OIT para responder a la crisis de la COVID-19⁵⁰².

290. Habida cuenta de la propagación de sus efectos, y reconociendo la importancia de colaborar para afrontarlos, los interlocutores sociales de muchos países han apoyado conjuntamente las medidas adoptadas por los gobiernos y han presentado sus propias propuestas para encarar la pandemia⁵⁰³.

En mayo de 2020, la *Confederación Finlandesa de Profesionales (STTK)*, la *Confederación de Industrias de Finlandia (EK)*, la *Comisión de Empleadores Municipales (KT)*, la *Organización Central de Sindicatos Finlandeses (SAK)* y la *Confederación de Sindicatos para Trabajadores Profesionales y Personal Directivo en Finlandia (AKAVA)* presentaron propuestas conjuntas relativas a la introducción de cambios provisionales en la legislación laboral, el cálculo de las prestaciones por desempleo, la enseñanza a distancia en la formación profesional y el perfeccionamiento de las competencias digitales, entre otros asuntos⁵⁰⁴.

La Confederación Hondureña de la Empresa Privada (COHEP) indicó que la Mesa Sectorial de Empleo Decente (MSED) no pudo reunirse en la primera mitad de 2020 debido a la pandemia. La COHEP lamentó haber sido citada solo una vez en agosto de 2020 para discutir la política nacional de empleo en el contexto de la pandemia y para examinar su impacto en el empleo. Durante la reunión, la COHEP subrayó la importancia de la formación vocacional y la generación de empleo.

Países Bajos. En su memoria, el Gobierno indica que, desde el inicio de la crisis, el Consejo de Ministros ha celebrado semanalmente reuniones con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El Consejo de Ministros ha señalado que es de crucial importancia que todos los interlocutores sociales sigan trabajando en colaboración. Las diferencias de opinión sobre la elaboración de las medidas seguirán estando presentes, pero es importante dar prioridad a alcanzar un consenso general.

⁵⁰⁰ OIT y OIE, *A global survey of employer and business membership organizations: Inside impacts and responses to COVID-19*, Ginebra, 2020, 25.

⁵⁰¹ OIT, «La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19, proteger los medios de vida e impulsar la recuperación: Un examen de las prácticas», Nota de la OIT, julio de 2020.

⁵⁰² OIT, «La COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y recomendaciones políticas globales», Nota de políticas, *Pilar 4: Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones*, actualizado el 18 de mayo de 2020.

⁵⁰³ Por ejemplo, *Bélgica* «Coronavirus: Le Groupe des 10 estime que les personnes non contaminées doivent pouvoir continuer à travailler», *Belga News* (RTBR), 17 de marzo de 2020, y *Francia*, «Coronavirus: Déclaration commune des partenaires sociaux du 19 mars», *Les clés du social*, 21 de marzo de 2020.

⁵⁰⁴ EK, «Social partners' proposals to help businesses in the corona crisis: A step in the right direction, but more action needed», 18 de marzo de 2020.

Portugal. En su memoria, el Gobierno indica que, desde el inicio de la crisis, el diálogo tripartito ha resultado fundamental en el reparto de responsabilidades para encontrar soluciones y el establecimiento de un enfoque equilibrado para dar respuesta a las diferentes y urgentes necesidades que ha planteado la crisis. En consecuencia, ha aumentado considerablemente la frecuencia de las reuniones tripartitas, cuyo resultado ha sido la firma, el 12 de mayo de 2020, de la Declaración Tripartita de Compromiso entre el Gobierno y la Comisión Permanente de Concertación Social, a fin de aunar esfuerzos en la lucha contra la pandemia.

Reino Unido. En su memoria, el Gobierno señala que la Secretaria del Gabinete de Economía, Trabajo Justo y Cultura de Escocia y el Secretario General del Congreso de Sindicatos de Escocia (STUC) presentaron una declaración conjunta en la que enuncian su compromiso compartido para con las prácticas laborales equitativas en Escocia. En ese compromiso se insta a los empleadores, los sindicatos y los trabajadores a trabajar en colaboración a fin de adoptar las decisiones correctas en todas las cuestiones relativas al trabajo que se han planteado durante el brote de COVID-19 y garantizar que los trabajadores reciban un trato justo. El 19 de julio de 2020 se publicó una declaración actualizada sobre prácticas laborales equitativas firmada conjuntamente por el Gobierno de Escocia y los interlocutores sociales. En la declaración se insta a que prosiga el trabajo en colaboración para asegurar que en las cuestiones de trabajo se adopten las decisiones correctas a medida que la economía empiece su actividad, y con ella se pone de manifiesto el empeño compartido en que el trabajo justo ocupe un lugar central en la recuperación económica de Escocia.

291. La Comisión toma nota además de que en varios países se han formulado declaraciones tripartitas en las que se destaca la importancia del diálogo social en tiempos de crisis.

Islandia. El 5 de marzo de 2020, el Gobierno de Islandia, la Confederación de Empleadores de Islandia (SA) y la Confederación Islandesa del Trabajo (ASI) llegaron a un acuerdo tripartito sobre las medidas necesarias para ralentizar la transmisión del virus asegurando que los ciudadanos puedan cumplir las instrucciones oficiales de aislamiento sin tener que preocuparse por su economía personal⁵⁰⁵.

República de Corea. En marzo de 2020, el Gobierno y los interlocutores sociales presentaron una declaración tripartita sobre cómo superar la crisis de COVID-19 mediante la adopción de medidas para preservar el empleo, proteger a los trabajadores más expuestos al virus y facilitar la desgravación fiscal a las pequeñas empresas. Dicha declaración se complementó mediante el Acuerdo tripartito del sector de la salud, firmado el 19 de marzo de 2020, por el que se establecen los requisitos que deben cumplir los trabajadores y la dirección en aras de fomentar la seguridad y la salud en el trabajo (SST) y la seguridad de los pacientes, evitar la propagación del virus y el agotamiento del personal médico, mejorar el entorno de trabajo en los centros de salud y preservar el empleo en el sector de la salud⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ ASI, «[A three-party agreement on action to counter COVID-19](#)», 5 de marzo de 2020.

⁵⁰⁶ OIT, «[La COVID-19 y el mundo del trabajo: Respuestas políticas nacionales](#)» República de Corea

292. El diálogo social ha posibilitado que se alcance el consenso tripartito en muchas medidas legislativas, regulatorias y financieras para mitigar el impacto económico y social de la pandemia.

Italia. Dos protocolos tripartitos adoptados en el plano nacional han sido incorporados en decretos presidenciales, dictados el 22 de marzo y el 26 de abril de 2020, respectivamente. El diálogo social tripartito ha impulsado el diálogo bipartito en los niveles sectorial y empresarial, lo que ha permitido adoptar soluciones específicas a la crisis en casi todos los ámbitos (como, por ejemplo, la banca, el sector químico y farmacéutico, de la construcción, energético, de la alimentación, de logística y transporte o manufacturero y minorista). En el plano empresarial, los protocolos tripartitos han permitido a las empresas y a los sindicatos llegar a acuerdos sobre las medidas necesarias para proteger a los empleados de la exposición al virus, incluidas empresas en que, previamente, se habían producido huelgas de carácter espontáneo⁵⁰⁷.

293. Los gobiernos también han tenido un papel importante a la hora de facilitar e impulsar el diálogo social bipartito. Así, muchos gobiernos han facilitado la celebración de negociaciones sobre planes de reducción de la jornada laboral mediante la financiación de subsidios salariales para los trabajadores concernidos⁵⁰⁸. Los interlocutores sociales han tratado diversos temas, como la seguridad y la salud, la facilitación del teletrabajo o el trabajo a domicilio, las modalidades de trabajo con horarios de trabajo flexibles, la adopción de medidas de reducción de costos, el establecimiento de indemnizaciones financieras para los trabajadores y la reanudación de la actividad económica⁵⁰⁹.

En Alemania, IG Metall (el Sindicato de Trabajadores de Industrias Metálicas) y Gesammetall (la organización de empleadores del sector metalúrgico) firmaron el 20 de marzo de 2020 un acuerdo colectivo que protege el empleo y los ingresos y permite que los trabajadores progenitores puedan ocuparse de sus hijos cuando las guarderías y los colegios estén cerrados⁵¹⁰. El acuerdo comprende modalidades de reducción de la jornada laboral garantizando el 80 por ciento de la remuneración neta de los trabajadores, cubierta en un 60 por ciento (67 por ciento en el caso de los trabajadores con hijos) por el régimen público de empleo de la Agencia General de Empleo.

El brote de la pandemia se produjo en marzo de 2020, y la Federación de Sindicatos de Austria (ÖGB), la Cámara Federal del Trabajo (AK) y la Cámara Federal de Economía de Austria (WKÖ) llegaron a un consenso con gran rapidez sobre un modelo de reducción de la jornada laboral, con una vigencia de tres meses, con la posibilidad de prorrogarlo otros tres. Mediante ese modelo se aseguraron 1,3 millones de puestos de trabajo hasta el final de mayo y se prorrogó durante tres meses más, y ha sido adaptado de manera que favorezca a los trabajadores afectados. El trabajo por llamada está prohibido, y el modelo abarca también a los aprendices⁵¹¹.

⁵⁰⁷ *Italia*, Ministerio de Sanidad, «Covid-19: Sicurezza dei lavoratori»; UITA, «[Italia: il pressing sindacale conquista un accordo nazionale tripartito su occupazione, salute e sicurezza](#)», News, 25 de marzo de 2020. También, OIT, «La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19».

⁵⁰⁸ OIT, «La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19».

⁵⁰⁹ OIT, «La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19».

⁵¹⁰ IG Metall, «[Collective Bargaining Campaign 2020 in the metal and electrical industries](#)», 26 de marzo de 2020.

⁵¹¹ ÖGB, «[Kurzarbeit geht in die Verlängerung: Keine Arbeit auf Abruf, mehr Planungssicherheit, Verbesserungen für Lehrlinge](#)», 25 de mayo de 2020. De manera similar, las horas de trabajo reducidas han sido establecidas en Alemania.

Singapur. Un acuerdo tripartito de ámbito nacional ha allanado el camino para la celebración de negociaciones y de consultas en el ámbito empresarial sobre ajustes salariales y formas de evitar y de gestionar las reducciones de personal. En el marco del acuerdo, se exige a los empleadores que mantengan consultas con los sindicatos pertinentes sobre determinados temas y se recomienda la adopción de diversas medidas como alternativas a la reducción de personal, como puedan ser la formación o la perfección de competencias profesionales y la reasignación de trabajadores a esferas de trabajo alternativas dentro de la empresa. Los empleadores se comprometen además a revisar los ajustes efectuados y a restablecer la situación de los trabajadores cuando sus empresas se hayan recuperado⁵¹².

294. El diálogo social bipartito y tripartito contribuye a elaborar y desarrollar soluciones de política sólidas adaptadas a los retos inmediatos que ha planteado la pandemia. Tales políticas podrán comprender medidas para fomentar la resiliencia económica y la sostenibilidad de las empresas, establecer limitaciones en materia de despidos e indemnizaciones financieras a los trabajadores y a sus familias o regular el teletrabajo.

Francia. El 26 de noviembre de 2020, el Gobierno y los interlocutores sociales avalaron un acuerdo nacional interprofesional sobre el teletrabajo, en el que se establecían las condiciones para su aplicación en las empresas. Este acuerdo fomenta las negociaciones a nivel de rama y de empresa y proporciona un marco sobre la manera de negociar sobre el tema. El acuerdo exige una vigilancia especial para preservar la cohesión social interna y las condiciones de mantenimiento de los vínculos sociales entre los empleados. En el marco de las negociaciones, las partes deberán determinar la elegibilidad de los puestos de trabajo para el teletrabajo. El acuerdo prevé también la necesidad de un doble acuerdo (en cuanto un empleado informa al empleador de su deseo de pasar al teletrabajo, el empleador puede, después de examinarla, aceptar o rechazar la solicitud) y la reversibilidad del acuerdo de teletrabajo, el pago por el empleador de los gastos de teletrabajo, la posibilidad de establecer el teletrabajo en caso de circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, y la necesidad de adoptar una carta o un acuerdo entre el empleador y el empleado en el que se pueda abordar el "derecho a desconectar". Además, de conformidad con el acuerdo, el empleador es responsable de cualquier accidente de trabajo. El acuerdo también prevé el establecimiento de un comité mixto de vigilancia para la aplicación de este acuerdo, integrado por representantes de organizaciones representativas de empleados y empleadores a nivel nacional e interprofesional.⁵¹³

⁵¹² OIT, «La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19».

⁵¹³ [Accord national interprofessionnel du 26 novembre 2020 pour une mise en œuvre réussie du télétravail](#). Ver también los comentarios sobre el acuerdo en « [Accord télétravail : que faut-il en retenir ?](#) »

Sudáfrica. El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra (NEDLAC), junto con los líderes de organizaciones empresariales, de trabajadores, del Gobierno y de las comunidades, ha reconocido el carácter sin precedentes de la crisis de COVID-19 y se ha comprometido a afrontarla mediante la adopción de las siguientes medidas: impulsar la respuesta de salud pública, contener el virus, garantizar la seguridad de las dotaciones en materia de salud, adaptar los lugares de trabajo y adoptar medidas de apoyo a las pymes⁵¹⁴.

295. En muchos países, los acuerdos tripartitos y las medidas políticas de los gobiernos se han complementado y potenciado mediante acuerdos colectivos contraídos entre los interlocutores sociales en los niveles nacional y empresarial. Además, el diálogo social bipartito y tripartito está resultando un recurso inestimable para la elaboración de políticas y estrategias a más largo plazo para el periodo posterior a la crisis a fin de fomentar la productividad y el crecimiento económico, impulsar la transición hacia la formalidad y garantizar una mayor cohesión social, resiliencia y estabilidad⁵¹⁵.

Brasil. En respuesta a la pandemia de COVID-19, los sindicatos de Mercedes Benz del Brasil han negociado acuerdos que establecen soluciones para proteger las vidas y los derechos de los trabajadores acordando la suspensión de contratos de trabajo y la reducción del tiempo de trabajo y de los salarios por un periodo específico, siempre y cuando el empleador pague a los trabajadores una indemnización para compensar la pérdida de ingresos⁵¹⁶.

⁵¹⁴ *Sudáfrica*, Departamento de Salud, «[National Economic Development and Labour Council on measures to combat Covid-19 Coronavirus](#)», 17 de marzo de 2020, y Departamento de Trabajo, «[COVID-19 Temporary Employee/Employer Relief Scheme](#)», aviso núm. 215 de 2020. Análogamente, la Cámara de Comercio e Industria de Australia (ACCI), el Grupo de Industrias Australianas (AIGroup), el Sindicato de Servicios de Australia (ASU) y el Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU) aprobaron un conjunto de medidas provisionales para prestar apoyo tanto a las empresas como a los trabajadores durante la pandemia. Además, tras las contribuciones presentadas por los interlocutores sociales, la Comisión de Trabajo Justo adoptó una serie de resoluciones por las que se modificaban 99 acuerdos que amparaban a la mayoría de los trabajadores de *Australia*. Las resoluciones conceden a los empleados dos semanas de licencia no remunerada por la pandemia y la posibilidad de tomar el doble de sus vacaciones anuales con la mitad de su salario normal, si su empleador está de acuerdo. En el sector público, a raíz de una propuesta del Sindicato del Sector Público y Comunitario (CPSU), la Comisión del Servicio Público de Australia extendió la licencia remunerada al personal ocasional afectado por la COVID-19. Según el CPSU, dicha medida atañe a alrededor de 9000 trabajadores ocasionales. Véase Comisión de Trabajo Justo, «[Modern awards update – AM2020/12 – Variation of awards – Additional measures during the Covid-19 pandemic](#)», 9 de abril de 2020.

⁵¹⁵ OIT, «[A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis](#)», Nota de políticas, mayo de 2020, 16.

⁵¹⁶ Ivan Martínez-Vargas, «[Mercedes-Benz aprova acordo para suspender contratos de trabalho, mas pagará compensação salarial](#)», *Folha de S. Paulo*, 22 de abril de 2020.

Colombia. La Asociación de Bananeros de Colombia (AUGURA) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria (SINTRAINAGRO) han firmado un protocolo de bioseguridad que engloba a 22 000 trabajadores de las plantaciones bananeras de Urabá. El protocolo contiene disposiciones sobre la seguridad y la salud en el trabajo, incluido el suministro de equipos de protección personal, el distanciamiento social durante las horas de trabajo y el transporte, la higiene de manos y la limpieza y desinfección de los lugares y equipos de trabajo. A los trabajadores mayores de 65 años y trabajadores con patologías previas se les exime de la obligación de trabajar mientras duren las medidas de contención y recibirán el salario mínimo legal más un suplemento de un 8 por ciento tras haber agotado los días de licencia por vacaciones que les corresponden por el periodo actual y el siguiente. El control de la aplicación del protocolo está a cargo de comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo, compuestos por representantes de los sindicatos y de la dirección. Según se ha observado en las visitas a los lugares de trabajo, la mayoría de las plantaciones está cumpliendo sus disposiciones. El protocolo ha permitido mantener sin interrupción la producción del banano para los mercados nacionales e internacionales, y más de 900 trabajadores vulnerables han podido quedarse en casa y recibir las prestaciones establecidas en el mismo⁵¹⁷.

Suecia. En su memoria, el Gobierno señala que, para hacer frente al impacto de la pandemia, ha constituido un grupo de referencia para examinar la situación del mercado laboral. Además, las prestaciones por reducción de jornada se aplican mediante convenios colectivos. Los sindicatos y los empleadores han firmado acuerdos que amparan a un 85 por ciento de los trabajadores del sector privado que están cubiertos convenios colectivos.

Túnez. Los interlocutores sociales han negociado un acuerdo con el Ministerio de Trabajo para apoyar a las empresas, asegurar los ingresos y proteger el empleo en todo el sector privado. Tras este acuerdo, en abril de 2020 se pagaron los salarios de alrededor de 1,5 millones de trabajadores durante los confinamientos relacionados con la COVID-19. El Gobierno abonó una subvención excepcional de 200 dinares tunecinos (aproximadamente 70 dólares de los Estados Unidos) por trabajador, y los empleadores pagaron el resto. Para acceder a esta ayuda, las empresas debían estar afiliadas a la Caja Nacional de Seguridad Social y se les concedía un plazo de hasta 30 días para declarar a sus trabajadores, sin incurrir en sanciones. Se espera que este régimen haya tenido un impacto positivo en la formalización en el país⁵¹⁸.

⁵¹⁷ SINTRAINAGRO, «[Protocolo de Bioseguridad para trabajadores bananeros](#)», 25 de marzo de 2020.

⁵¹⁸ OIT, [El papel del diálogo social y de los interlocutores sociales en la gestión de las consecuencias de la COVID-19 en la economía informal](#), octubre de 2020, 4

296. No obstante, la Comisión observa que, en algunos países, la pandemia y las correspondientes medidas de contención han obstaculizado el diálogo social, y en particular, la negociación colectiva. De hecho, en muchos casos, los gobiernos han adoptado medidas unilaterales sin consultar con los interlocutores sociales o con los grupos y sectores de la sociedad civil afectados por dichas medidas⁵¹⁹. El resultado ha sido que en determinados países se han firmado menos acuerdos colectivos en este periodo⁵²⁰.

La *CTA de Argentina* señala que, en las primeras semanas del confinamiento, no hubo ni negociación colectiva ni convenios colectivos. No obstante, en mayo se alcanzaron algunos convenios en el sector de la construcción, la banca, químico, de la alimentación, de la salud, y del papel, entre otros. Gracias a tales convenios, los interlocutores sociales pueden frenar o paliar la pérdida de ingresos.

297. Durante la crisis, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han prestado servicios directos a sus miembros. Dichos servicios han contribuido a reducir la propagación del virus, a fomentar una buena comunicación en el lugar de trabajo y a garantizar que las empresas puedan mantener su actividad lo más eficazmente posible dadas las circunstancias⁵²¹. Al mismo tiempo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han tenido que ajustar sus propios métodos de funcionamiento como consecuencia de la crisis, y así, muchas organizaciones han ofrecido servicios de asesoramiento de forma virtual⁵²².

La *OIE* y su red mundial de organizaciones de empleadores han adoptado una serie de medidas para dar respuesta a la pandemia de COVID-19. En particular, la OIE ha organizado 36 conferencias digitales, muchas en colaboración con la OIT⁵²³. Además, ha llevado a cabo una encuesta mundial de organizaciones de empleadores y empresas, en colaboración con la Oficina de Actividades de los Empleadores, de la OIT, para evaluar las necesidades más urgentes de dichas organizaciones y elaborar estrategias de respuesta y recuperación específicas. La OIE ha elaborado asimismo documentos de políticas y de orientación para prestar asesoramiento sobre aspectos básicos a empresas de todos los tamaños, sectores e industrias y ayudarlas así a atravesar las etapas iniciales y ulteriores de la pandemia teniendo en cuenta las normas internacionales del trabajo aplicables.

298. La Comisión acoge con agrado la adopción de estas importantes medidas, y toma nota de que el asesoramiento proporcionado atañe a cuestiones directamente relacionadas con las medidas de respuesta y recuperación, por ejemplo: la prestación de apoyo económico de las micro, pequeñas y medianas empresas para ayudarlas a afrontar la pandemia; cómo asegurar la vuelta al trabajo en condiciones seguras; orientaciones sobre el teletrabajo en el contexto de la COVID-19, y un documento de la OIE sobre medidas de trabajo diversas aplicadas por los empleadores en respuesta a la pandemia, en que se señalan ejemplos de buenas prácticas.

⁵¹⁹ Ver por ejemplo, ETUC, Observatorio COVID-19, Nota informativa CES, diálogo social, 8 de mayo de 2020, [Covid-19 : Evolución del Diálogo Social](#).

⁵²⁰ Por ejemplo, *España*, Manuel V. Gómez, «[La negociación de los convenios colectivos se desploma por el coronavirus](#)», *El País*, 13 de agosto de 2020. Véanse también las dificultades en el sector de la banca en *Francia*, Michel Pourcelot, «[Banques: la crise sanitaire exacerbe le manque de dialogue social](#)», *Force Ouvrière*, 14 de mayo de 2020.

⁵²¹ OIT, «La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19».

⁵²² OIT, «La negociación entre empleadores y trabajadores de medidas para evitar la propagación de la COVID-19».

⁵²³ Por ejemplo, OIT y OIE, «[Encuesta mundial a las organizaciones empresariales: repercusiones internas y respuestas a la COVID-19](#) y OIE, [Economic advocacy for SMEs to tackle Covid-19 crisis](#)», julio de 2020.

299. A fin de asegurar que las políticas socioeconómicas adoptadas puedan atender, con carácter prioritario, las necesidades de los trabajadores más desfavorecidos, así como las necesidades de las empresas, es fundamental asegurar que el diálogo social sea incluyente.

En mayo de 2020, la Comisión de Discapacidad del Congreso de Sindicatos de *Irlanda* (ICTU) firmó una declaración conjunta, presentada por algunos grupos de la sociedad civil y de derechos humanos, en la que se exhorta a todos los actores estatales a que se adhieran a sus obligaciones en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En la declaración se señala además que, si bien la pandemia afecta a todos los miembros de la sociedad, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad ha subrayado que las personas con discapacidad son especialmente vulnerables durante la crisis. La Comisión de Discapacidad observa que, en Irlanda, en el marco de un índice general de desempleo del 28,2 por ciento, los retos que afrontan las personas con discapacidad para acceder al trabajo decente se intensificarán en gran medida en el futuro. Por ese motivo, insta a que no se deje atrás a las personas con discapacidad cuando se inicie la recuperación económica, destacando que las medidas adoptadas para facilitar el trabajo flexible, entre otras, el trabajo a domicilio, lo que engloba el teletrabajo, contribuirán a impulsar una mayor participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral⁵²⁴.

Senegal. El Consejo Superior de Diálogo Social (HCDS) del Senegal ha abordado las consecuencias de la pandemia para los trabajadores y las empresas de la economía informal. El HCDS, que incluye a representantes de la economía informal en la Unión Nacional de Comerciantes e Industriales del Senegal, así como en otros sindicatos y organizaciones empresariales, ha llamado la atención de las más altas esferas en reiteradas oportunidades sobre la situación crítica de las personas que trabajan en la economía informal. El Consejo ha participado activamente en el comité directivo para solicitar una evaluación rápida por la OIT del impacto de la crisis de la COVID-19 en la economía informal, contribuyendo a la selección de sectores, proporcionando contactos y revisando el proyecto de informe. Mediante la creación de un consenso tripartito, el HCDS tiene previsto abogar por la incorporación de las conclusiones y las recomendaciones del estudio en el plan nacional de recuperación de la COVID-19, en la medida de lo posible⁵²⁵.

⁵²⁴ ICTU, «[ICTU Disability Committee stresses importance of including people with disabilities in COVID-19 response](#)», 11 de mayo de 2020.

⁵²⁵ OIT, [El papel del diálogo social y de los interlocutores sociales en la gestión de las consecuencias de la COVID-19 en la economía informal](#), octubre 2020, 4.

Conclusiones

300. En las presentes conclusiones, la Comisión desea destacar, como ya lo hizo en su introducción, que la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias siguen evolucionando rápidamente. Por consiguiente, estas reflexiones solo pueden representar una instantánea de una crisis mundial que todavía podría plantear retos imprevistos y, cabe esperar, soluciones innovadoras sin precedentes. A pesar de los posibles vaivenes de la pandemia durante los próximos meses, y tal vez años, la Comisión insta a los interlocutores tripartitos a que se aseguren de que todas las medidas de respuesta, recuperación y seguimiento elaboradas y llevadas a la práctica sean inclusivas y garanticen el respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho, en particular los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo⁵²⁶.

Parte I

- ▶ La pandemia de COVID-19 ha exigido formular con urgencia respuestas de política a todos los niveles (mundial, regional, nacional y local) para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, a corto y a largo plazo, en el mundo del trabajo e impulsar las economías y las sociedades. La necesidad de respuestas a la crisis y políticas de recuperación eficaces brinda a los países una oportunidad para garantizar una mayor inclusión y resiliencia mediante la promoción del empleo y el trabajo decente. A tal efecto, la Comisión toma nota de que en muchos países se han llevado a cabo evaluaciones rápidas en colaboración con la OIT con el fin de asegurar que las respuestas de política se basan en datos empíricos y se adaptan a los sectores económicos, las poblaciones y las preocupaciones específicos que deben abordar.
- ▶ La elaboración y la ejecución de una nueva generación de políticas y programas de empleo inclusivos, con perspectiva de género y de base empírica que tengan en cuenta los principios de los instrumentos examinados en el Estudio General de 2020 pueden contribuir a garantizar una recuperación de la crisis sostenible y con un alto coeficiente de empleo. Crear o restablecer un entorno propicio para las empresas sostenibles, en particular para las pequeñas y medianas empresas, es fundamental para estimular la generación de empleo, la recuperación económica y el desarrollo⁵²⁷. Asimismo, se deberían adoptar medidas para asistir a las empresas sostenibles, en especial a las pequeñas y medianas empresas, para que emprendan la planificación de la continuidad de sus actividades y se recuperen de las crisis, a través de formación, asesoramiento y apoyo material, y facilitar el acceso a la financiación⁵²⁸.
- ▶ Las respuestas de política también deberían basarse en las innovaciones tecnológicas que ya han propiciado transformaciones rápidas en la estructura y la organización del trabajo. Dichas innovaciones ya han ofrecido al menos soluciones temporales en forma de teletrabajo, automatización y trabajo en plataformas digitales, y han aumentado la dependencia de los medios de formación y educación en línea, los cuales permiten a los estudiantes continuar su educación y a los aprendices completar su formación profesional. La crisis brinda la oportunidad de invertir en tecnologías innovadoras eficaces que pueden contribuir a un crecimiento con un alto coeficiente de empleo. También es necesario adoptar medidas que permitan superar la brecha digital, la cual puede impedir aprovechar de forma óptima estas oportunidades, promocionando al mismo tiempo el trabajo decente.

⁵²⁶ Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), Preámbulo. La pandemia también repercute en la aplicación de instrumentos relacionados con la política social, como el Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (Nº 82) y el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (Nº 117), en los que se pide a los Miembros que se aseguren de que todas las políticas estén orientadas primordialmente al bienestar y al desarrollo de la población y a la promoción de su deseo de progreso social.

⁵²⁷ Recomendación núm. 205, Preámbulo.

⁵²⁸ Recomendación núm. 205, parr. 25, a).

Parte II

- ▶ La Comisión toma nota de que, aunque el aumento de la dependencia de formas de trabajo nuevas y emergentes durante la pandemia ha ofrecido a los empleadores y los trabajadores una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación, también ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de establecer criterios claros para determinar la existencia de una relación de trabajo. Habida cuenta de que la relación de trabajo es en primer lugar lo que permite acceder a las protecciones y prestaciones relacionadas con el empleo, la atención de salud y la seguridad social (las protecciones que más se necesitaban durante la crisis), la Comisión insta a los países a elaborar criterios claros al respecto, teniendo en cuenta las orientaciones que figuran en la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).
- ▶ Si bien reconoce que las circunstancias excepcionales, como las situaciones de fuerza mayor, pueden requerir medidas excepcionales, la Comisión destaca el valor de entablar un proceso de diálogo social participativo a fin de alcanzar soluciones basadas en el consenso que permitan a las partes lograr, en la medida de lo posible, un equilibrio equitativo entre las necesidades de las empresas, para mitigar el impacto de la pandemia en sus actividades, y las necesidades y las preocupaciones de los trabajadores, para evitar la pérdida de empleos y medios de subsistencia.

Parte III

- ▶ Las empresas y los trabajadores de la economía informal se han visto gravemente afectados por la crisis, tanto en lo tocante a ingresos perdidos como a la falta de acceso a la protección social. Los grupos en situaciones de vulnerabilidad que ya experimentaban dificultades para acceder al mercado de trabajo se concentran en el empleo informal y su situación se ha vuelto más vulnerable a causa de la pandemia. Además, a menudo es difícil hacer llegar medidas de asistencia a los actores de la economía informal, ya que no están registrados ni reconocidos. Esto plantea un mayor riesgo no solo para su bienestar, sino también para la salud pública. Se considera que muchos trabajadores de la economía informal, como los vendedores de comida y los recicladores de residuos, proporcionaron servicios esenciales y continuaron ejerciendo su actividad a pesar de no tener acceso a información relativa a la prevención ni a la atención de salud. Se trata, en esencia, de trabajadores de primera línea que están expuestos al riesgo de transmisión y suponen un riesgo de transmisión para otras personas.
- ▶ Recordando el axioma de que «la fuerza de una cadena se determina por la fuerza de su eslabón más débil», la Comisión insta a los interlocutores tripartitos a adoptar medidas encaminadas a ampliar la cobertura de la protección social, en particular medidas inmediatas y a largo plazo destinadas a los trabajadores de la economía informal y los trabajadores a domicilio, los cuales son en su mayor parte invisibles y, por consiguiente, no tienen acceso a protecciones básicas.
- ▶ Se necesita una inversión pública en gran escala a largo plazo para impulsar el empleo decente y alentar la inversión privada. Los gobiernos pueden estimular el crecimiento económico y aumentar el empleo mediante medidas como: programas de inversión pública con alto coeficiente de empleo; adquisiciones públicas que ofrezcan oportunidades que den prioridad a las pequeñas empresas, e incentivos fiscales para estimular la contratación local por parte de las empresas más grandes. Las inversiones en la mejora de la infraestructura física y social y en el aseguramiento de instalaciones adecuadas de transporte público pueden mejorar el acceso de los trabajadores a los puestos de trabajo y el acceso de las empresas a los suministros, y ofrecer nuevas oportunidades de mercado, incluidas

las oportunidades para mitigar el cambio climático y adaptarse a él. Es probable que los efectos de la pandemia sean desiguales, lo que agravará considerablemente las vulnerabilidades y desigualdades existentes. Por consiguiente, los gobiernos deben velar por que su inversión pública en gran escala a más largo plazo se destine a apoyar a los grupos de trabajadores, como las mujeres, los jóvenes y las personas que trabajan en la economía informal, que han sido los más afectados por la pandemia. La Comisión observa que, en la fase de recuperación, se debe prestar mayor atención a la elaboración o adaptación de políticas de empleo inclusivas que apoyen a las empresas y los trabajadores de la economía informal, y a la creación de instituciones sólidas del mercado de trabajo que faciliten la transición de la economía informal a la economía formal.

Parte IV

- ▶ La pandemia de COVID-19 ha revelado los efectos devastadores en los trabajadores a domicilio de su dependencia, a menudo de un empleador principal, particularmente cuando ellos y sus comunidades representan el último eslabón de una cadena mundial de suministro. Tal vez constituyan el último eslabón de la cadena, pero son los primeros en ser despedidos, sin prestaciones de apoyo a los ingresos ni de protección social. La Comisión considera que los gobiernos deberían adoptar medidas para garantizar una respuesta y una recuperación inclusivas mediante la ampliación de una cobertura adecuada y efectiva a los trabajadores a domicilio, incluidos los trabajadores a domicilio en todos los sectores, los trabajadores en plataformas digitales y los teletrabajadores, lo que les permitirá beneficiarse del apoyo a los ingresos, como transferencias en efectivo, el seguro de desempleo, la seguridad social y prestaciones de salud, incluida la protección de la maternidad. Para ello, se podría ampliar la cobertura en el marco de los regímenes nacionales existentes, o crear y poner en marcha regímenes o fondos específicos para los trabajadores a domicilio.
- ▶ La Comisión toma nota de que, dado que la gran mayoría de los trabajadores a domicilio en el mundo son mujeres, los gobiernos deberían abordar sus necesidades y preocupaciones mediante políticas y programas de empleo inclusivos y con perspectiva de género que tengan en cuenta las características particulares del trabajo a domicilio.
- ▶ La Comisión se ha referido al aumento del recurso al teletrabajo en respuesta a la pandemia. La Comisión recuerda que si bien el teletrabajo se distingue del trabajo a domicilio tradicional, el teletrabajo es también una forma de trabajo a domicilio cubierta por el Convenio cuando se realiza de forma permanente y no ocasional. Si bien el teletrabajo no es una nueva forma de trabajo, la Comisión considera, sin embargo, que los derechos y protecciones que ofrece el Convenio pueden no abordar adecuadamente las numerosas dimensiones y desafíos que plantea el teletrabajo a medida que el recurso a esta modalidad aumenta exponencialmente. A este respecto, la Comisión observa que varios países han revisado o están considerando la posibilidad de revisar sus leyes y políticas nacionales para abordar el teletrabajo, reconociendo la importancia de considerar, a este respecto, la importancia de tener en cuenta la situación actual. La Comisión considera que para garantizar que el teletrabajo como modalidad de trabajo satisfaga las necesidades tanto de las empresas como de los trabajadores y que al mismo tiempo proporcione protecciones y salvaguardias adecuadas, los mandantes de la OIT tal vez deseen emprender una reflexión más profunda para examinar la mejor manera de abordar las cuestiones relacionadas con el teletrabajo, como el tiempo de trabajo y el derecho a desconectarse, la determinación de derechos y responsabilidades con respecto a los costos del teletrabajo, y los requisitos de seguridad y salud en el trabajo y los derechos de privacidad, entre otros.

Parte V

- ▶ Como la Comisión observa en su Estudio General de 2020⁵²⁹, las personas con discapacidad ya sufrían discriminación y exclusión persistentes en materia de empleo y trabajo decente antes del brote de la COVID-19. Estas desigualdades no han hecho sino agravarse a causa de la pandemia. Por consiguiente, las iniciativas para «reconstruir mejor» después de la crisis deben incluir a las personas con discapacidad en todos los niveles de la respuesta y recuperación. Tal como se señala en la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad, es fundamental incluir a las personas con discapacidad, en particular las mujeres y los jóvenes con discapacidad, en los paquetes de estímulo, incluidos los que promoverán la capacitación y los empleos en la transición a una economía verde⁵³⁰. El diálogo y la colaboración intersectoriales en diferentes fases serán esenciales para asegurar una recuperación inclusiva a largo plazo que no deje a nadie atrás⁵³¹.
- ▶ La Comisión hace hincapié en que las medidas de respuesta y recuperación deben concebirse y aplicarse teniendo en cuenta las perspectivas de todas las partes involucradas. Recordando que la discapacidad reviste muchas formas y es diferente para cada persona⁵³², la Comisión observa que las medidas que se adopten deberían atender a las necesidades y las inquietudes de todas las categorías de mujeres y hombres con discapacidad. Es importante abordar los graves efectos de la COVID-19 en la salud mental, tanto de las personas con trastornos mentales existentes como de aquellas que han desarrollado problemas de salud mental a causa de las consecuencias de la pandemia⁵³³. Las medidas no solo deberían incorporar una perspectiva de género, sino también tener en cuenta el mayor impacto de la discriminación múltiple e interseccional en las personas con discapacidad.

Parte VI

- ▶ Para construir un futuro mejor que no deje a nadie atrás es necesario abordar de lleno la estigmatización, la discriminación y las desigualdades en las medidas para hacer frente a la crisis y para la recuperación. Como los mandantes de la OIT afirmaron al adoptar la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, las «desigualdades persistentes [...] tienen profundas repercusiones en la naturaleza y el futuro del trabajo y en el lugar y la dignidad de las personas que se encuentran en dicho contexto». El mundo del trabajo que queremos y necesitamos es un mundo inclusivo donde todos los miembros de la sociedad puedan contribuir, a fin de garantizar la realización del derecho al empleo pleno, productivo y libremente elegido y al trabajo decente.
- ▶ La Comisión destaca que, al formular y aplicar medidas para hacer frente a la crisis y para la recuperación a corto y largo plazo, es esencial actuar contra la estigmatización y la discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social, discapacidad, edad, orientación sexual o de otra índole⁵³⁴. La Comisión hace hincapié en la importancia de políticas que garanticen la igualdad de oportunidades y trato para todos y acoge con agrado las medidas concretas que han adoptado algunos países para hacer frente a la ola creciente de estigmatización, discriminación, acoso y violencia contra grupos específicos.
- ▶ La COVID-19 ha puesto de relieve y ha exacerbado las desigualdades existentes. Regiones enteras que habían logrado avances en la reducción de la desigualdad han experimentado,

⁵²⁹ Estudio General de 2020, cap. V.

⁵³⁰ Naciones Unidas, *Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19*, mayo de 2020 (resumen ejecutivo en español: *Informe de políticas: Una respuesta a la COVID-19 inclusiva de la discapacidad*, 2020).

⁵³¹ Naciones Unidas, *Una respuesta a la COVID-19 inclusiva de la discapacidad*, 17.

⁵³² Estudio General de 2020, capítulo V.

⁵³³ Naciones Unidas, *Informe de políticas: La COVID-19 y la necesidad de actuar en relación con la salud mental*, 13 de mayo de 2020.

⁵³⁴ Recomendación núm. 205, párr. 7, f).

en cuestión de meses, un retroceso de años⁵³⁵. Determinados grupos que ya experimentaban discriminación y exclusión se están viendo desproporcionadamente afectados y corren el peligro de quedarse todavía más rezagados cuando la economía empiece a recuperarse. La Comisión destaca que, para superar estos desafíos, es fundamental que las medidas para hacer frente a la COVID-19 y para la recuperación sean tanto integradas como específicas. Este enfoque doble implica adoptar medidas específicas para grupos en situaciones de vulnerabilidad, así como asegurar la inclusión de estos grupos en las respuestas generales a la crisis, en particular el acceso a apoyo financiero, atención de salud, prestaciones y servicios. La Comisión recalca que estas medidas deben ser concebidas y aplicadas con la participación de los interlocutores sociales, así como de los grupos interesados. Para garantizar una recuperación inclusiva será fundamental adoptar un enfoque que englobe a toda la sociedad.

Parte VII

- ▶ La Comisión desea subrayar la importancia decisiva del diálogo social en todos los aspectos de la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las respuestas de política a la pandemia, a fin de garantizar que las estrategias de respuesta y recuperación a corto y más largo plazo son inclusivas, se ajustan a las normas internacionales del trabajo y se adaptan a las circunstancias nacionales⁵³⁶. El compromiso activo y la participación significativa en la toma de decisiones de los interlocutores sociales así como el diálogo con los individuos y grupos afectados por las medidas a adoptarse y con las organizaciones de la sociedad civil cuando corresponda ayudan a crear un clima de confianza y a asegurar que la formulación, adopción, aplicación y evaluación de las medidas se basan en datos probatorios y el consenso y favorecen una mayor apropiación por parte de los interlocutores tripartitos.
- ▶ La Comisión toma nota de que, cuando los interlocutores sociales participan activamente en los procesos de diálogo social, su conocimiento profundo de las necesidades y realidades tanto de las empresas como de los trabajadores puede contribuir a la elaboración y aplicación de medidas de prevención eficaces encaminadas a limitar la propagación de la COVID-19 en los lugares de trabajo, así como medidas de respuesta y recuperación específicas que brinden apoyo a las empresas y trabajadores de la economía formal e informal en todos los sectores económicos⁵³⁷.
- ▶ La crisis provocada por la COVID-19 no solo plantea desafíos enormes, sino que también brinda valiosas oportunidades para conformar un futuro del trabajo más equitativo, inclusivo y seguro. Las respuestas sostenibles a largo plazo deberían tener por objeto reducir la desigualdad en todas sus formas mediante la promoción del empleo inclusivo y el trabajo decente como base de sociedades, economías e instituciones que están más preparadas y son más resilientes ante futuras crisis.
- ▶ La Agenda 2030 para un Desarrollo Sostenible y la Declaración del Centenario de la OIT, de 2019, proporciona una hoja de ruta para la elaboración y la aplicación de respuestas de política eficaces e inclusivas y pide un «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»⁵³⁸. Las respuestas de política no solo deberían promover un crecimiento con alto coeficiente de empleo, sino también la mejora del bienestar, lo cual incluye cobertura sanitaria universal, acceso equitativo a la educación y la formación y protección social para todos.

⁵³⁵ Discurso del Secretario General de la ONU, «[Encarar la pandemia de la desigualdad: Un nuevo contrato social para una nueva era](#)».

⁵³⁶ Recomendación núm. 205, Preámbulo.

⁵³⁷ OIT, «[La necesidad del diálogo social en la gestión de la crisis causada por la COVID-19](#)», Nota de políticas, 2020.

⁵³⁸ OIT, Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo, parte I, D.

▶ Anexo 1. Gobiernos que han presentado memorias o informaciones adicionales

- ▶ Alemania
- ▶ Angola
- ▶ Austria
- ▶ Brasil
- ▶ Canada
- ▶ Chequia
- ▶ Dinamarca
- ▶ Eslovenia
- ▶ España
- ▶ Finlandia
- ▶ Grecia
- ▶ Guatemala
- ▶ Irlanda
- ▶ Italia
- ▶ Israel
- ▶ Myanmar
- ▶ Países Bajos
- ▶ Perú
- ▶ Portugal
- ▶ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
- ▶ República de Corea
- ▶ República de Moldova
- ▶ Suecia
- ▶ Trinidad y Tabago
- ▶ Uruguay

▶ Anexo 2. Organizaciones de trabajadores y de empleadores que han presentado memorias o informaciones adicionales

Organizaciones de trabajadores

Argentina

- ▶ Central de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma)
- ▶ Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT RA)

Colombia

- ▶ Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT)
- ▶ Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)

Países Bajos

- ▶ Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV)
- ▶ Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV)

República de Corea

- ▶ Federación de Organizaciones Sindicales Coreanas (FKTU)

Organizaciones de empleadores

Alemania

- ▶ Confederación de Asociaciones Alemanas de Empleadores (BDA)

Brasil

- ▶ Confederación Nacional de la Industria (CNI)

Honduras

- ▶ Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)

Nueva Zelandia

- ▶ Business Nueva Zelandia

República de Corea

- ▶ Federación Coreana de Empleadores (KEF)