Organización Internacional del Trabajo

La COVID-19 y la recuperación: El papel de los sindicatos en la construcción de un mundo mejor

Boletín Internacional de Investigación Sindical

2021 / Volumen 10 / Número 1-2

El *Boletín Internacional de Investigación Sindical* es una publicación de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT. Tiene carácter multidisciplinario y sirve de vehículo de difusión de investigaciones internacionales en materia de políticas laborales, económicas y de desarrollo sostenible. Sus destinatarios son las organizaciones de trabajadores, profesionales, investigadores, ministerios del trabajo y académicos de todas las disciplinas que son pertinentes para los mandantes de la OIT en el mundo del trabajo, como relaciones laborales, sociología, derecho, economía y ciencias políticas. El *Boletín* se publica en español, inglés y francés, y cada número es monográfico.

Coordinador: Mamadou Kaba SOUARE

Consejo editorial: Michael Watt, Mohammed Mwamadzingo, Ursula Kulke, Ariel Castro, Lene Olsen, Amanda Villatoro, Victor Hugo Ricco

Editores: May Hofman (edición inglesa), Julie Weidmann-Ponta (edición francesa), Carlos Cuéllar (edición española)

Oficina de Actividades para los Trabajadores

Directora: Maria Helena André

Boletín Internacional de Investigación Sindical

2021 / Volumen 10 / Número 1-2

La COVID-19 y la recuperación: El papel de los sindicatos en la construcción de un mundo mejor

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021
Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Boletín Internacional de Investigación Sindical
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2021

ISBN 978-92-2-035029-4 (impreso)
ISBN 978-92-2-035030-0 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

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

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en www.ilo.org/publns.

Diseño y presentación a cargo del Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

Contenido

Prefacio
Maria Helena André vii

Resumen ejecutivo xi

Dinámica de la afiliación sindical en medio de la COVID-19: ¿Importa el diálogo social?
Owidhi George Otieno, Dickson Onyango Wandeda y Mohammed Mwamadzingo 1

En este artículo se aplica un enfoque econométrico a los datos del estudio mundial de la OIT sobre la situación de los sindicatos durante la pandemia de COVID-19 para examinar el papel del diálogo social en la remodelación de la recuperación, centrándose en la afiliación sindical como motor de las organizaciones de trabajadores y proponiendo intervenciones políticas basadas en los resultados para que aquellas participen efectivamente en dicha remodelación.

Los derechos de los trabajadores y los derechos humanos: Resolver tensiones históricas con una agenda de seguridad social de varios pilares
Shea McClanahan y Alexandra Barrantes 15

En este artículo se examina la evolución histórica de los sistemas de seguridad social, la mezcla de mensajes y las falsas opciones imperantes en los círculos políticos contemporáneos, las posibilidades de resolver estas tensiones mediante el retorno a marcos inclusivos de varios pilares y para todo el ciclo de vida, la evolución del papel de las organizaciones laborales en este contexto y algunos posibles ejes de actuación para el mundo de después de la COVID.

Las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo y la COVID-19
Jukka Takala, Sergio Iavicoli, Seong-Kyu Kang, Claudina Nogueira, Diana Gagliardi, Daniël (Daan) Kocks y Jorma Rantanen 31

En el presente artículo se examinan las cifras más recientes mundiales y por país de accidentes del trabajo y enfermedades relacionadas con el trabajo y sus costos económicos conexos en determinados países y regiones, comparándolas con las cifras correspondientes a la pandemia de COVID-19 en curso. Los autores examinan los tipos de profesiones con mayor riesgo de infección y ofrecen ejemplos de experiencias de COVID-19 en tres países de diferentes regiones: Italia, República de Corea y Sudáfrica. Por último, se recomiendan medidas a adoptar por las distintas partes interesadas para reforzar la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.

Hacia una transición justa para todos: lecciones de la pandemia

Dimitris Stevis, Dunja Krause y Edouard Morena 57

Este artículo se centra en la posibilidad de una *transición justa* en el sector sanitario tras la pandemia de COVID-19. Analizando la transición justa a partir de dos aspectos –la amplitud y la profundidad–, los autores repasan la situación actual de los Estados Unidos para argumentar que todas las transiciones deberían ser justas y que, cuando son injustas, independientemente del sector o la región en que se den, las transiciones alimentan el resentimiento y el nativismo, generando una oposición a cualquier tipo de cambio estructural.

Políticas macroeconómicas para el crecimiento y la recuperación impulsados por el empleo tras la pandemia de COVID-19, con énfasis en el África Subsahariana

Mohammed Mwamadzingo, Michael U. Akuupa y Lawrence N. Kazembe 73

En este artículo se aplica un enfoque econométrico a los datos del estudio mundial de la OIT sobre la situación de los sindicatos durante la pandemia de COVID-19 para examinar el papel del diálogo social en la remodelación de la recuperación, centrándose en la afiliación sindical como motor de las organizaciones de trabajadores y proponiendo intervenciones políticas basadas en los resultados para que aquellas participen efectivamente en dicha remodelación.

Los sindicatos del Asia Sudoriental responden a la presión de la COVID-19

Michele Ford y Kristy Ward 91

En Asia Sudoriental, los sindicatos han tenido que afrontar dificultades particulares para proteger a los trabajadores durante la pandemia de COVID-19, entre ellas el desempleo y el subempleo así como el carácter rural de muchos trabajadores de la región. En el presente artículo los autores examinan la lucha de los sindicatos de Asia Sudoriental por sobrevivir durante la pandemia, su interactuación concreta con los gobiernos, los lugares de trabajo y los afiliados, y las oportunidades y los desafíos que les esperan para después de la COVID.

La desigualdad de género en el centro de atención de la pandemia: Una visión desde las trabajadoras de América Latina y el Caribe

Maria Bastidas Aliaga 103

El objeto del presente artículo es inspirar el debate sobre la desigual repercusión que la pandemia de COVID-19 ha tenido en los hombres y las mujeres de la región de América Latina y el Caribe. El artículo, que pone el foco en las condiciones de trabajo de las mujeres, el aumento del trabajo de cuidados no remunerado, el aumento de la violencia de género y los efectos del teletrabajo, recomienda prioridades para que los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores hagan frente a estos problemas, incluyendo contribuciones de representantes de trabajadores y de sindicatos de 13 países.

Digitalizar, adaptarse e innovar: Desafíos y oportunidades que se presentan a los sindicatos en medio de la pandemia de COVID-19 y el periodo de recuperación
Mohammed Mwamadzingo, Sylvester Kisonzo y Naome Chakanya 123

En este artículo se exploran los retos que empiezan a afrontar las organizaciones de trabajadores que confluyen con los déficits nacionales de tecnología digital y la creciente informalización, así como con los efectos de la pandemia de COVID-19. Aunque se hace referencia específica a África, tales desafíos son de aplicación general en todo el mundo. En el artículo se proponen soluciones y se recomiendan acciones, argumentando que la adopción de estas tecnologías por parte de los sindicatos brinda oportunidades y beneficios que, de otro modo, no podrían materializarse con reuniones, conferencias e intercambios.

Anexo 143

Prefacio

Maria Helena André
Directora, Oficina de Actividades para los Trabajadores, OIT

Los últimos 18 meses han sido testigos de una tremenda agitación en el mundo del trabajo tras el estallido del mortífero virus COVID-19, que se extendió por todo el mundo en cuestión de semanas y afectó a las vidas y los medios de subsistencia de miles de millones de trabajadoras y trabajadores y sus familias.

De hecho, hace apenas dos años, con la adopción de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo en junio de 2019, ni los gobiernos, ni los empleadores, ni tampoco los trabajadores podrían haber imaginado que la crisis de COVID-19 tendría un impacto de tal profundidad en el mundo. Sin embargo, lo que hemos visto desde entonces es que, a pesar de suponer un golpe tan grave, sin parangón alguno en un siglo, esta pandemia ha demostrado de forma impresionante que los retos que fueron evidenciados hace dos años siguen siendo igualmente relevantes durante la crisis actual. Por último, las crecientes vulnerabilidades y desigualdades en el mundo del trabajo ha reducido en gran medida la resiliencia de las sociedades para responder con eficacia a semejante crisis y asegurar que los esfuerzos de recuperación lleguen a todos, especialmente a los más vulnerables. No puede haber justicia social ni trabajo decente para todos sin una hoja de ruta centrada en el ser humano y el fortalecimiento de las instituciones en el mundo del trabajo.

Por ello, la adopción del *Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19* por parte de la 109.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de este año confirma esta visión de la Declaración del Centenario y la urgencia de aplicarla para acelerar el proceso de una recuperación plenamente inclusiva, sostenible y resiliente de esta crisis.

En la presente edición, el *Boletín Internacional de Investigación Sindical* hace su aportación a las deliberaciones en curso dentro y más allá de la OIT, centrándose en la contribución de las trabajadoras y los trabajadores y sus organizaciones en la lucha contra la pandemia, al tiempo que acentúa el importante papel que desempeñan los sindicatos para lograr una recuperación verdaderamente centrada en el ser humano.

«La COVID-19 y la recuperación: El papel de los sindicatos en la construcción de un mundo mejor» explora las estrategias a seguir para que el sector asalariado y sus organizaciones den forma a las políticas de respuesta a la COVID-19 así como para que se adapten internamente a fin de prestar servicios vitales a los trabajadores y seguir cumpliendo su papel en la sociedad como defensores de la justicia social y los derechos laborales. En este sentido, el *Boletín* expone conclusiones fundamentales sobre diversos temas que son de especial interés para los sindicatos y proporcionan orientación sobre las políticas encaminadas a construir mejor para el futuro.

Tres son las principales lecciones que cabe extraer de este número del *Boletín*.

En primer lugar, los sindicatos importan y siguen siendo relevantes para combatir la pandemia y garantizar una recuperación centrada en el ser humano. La Declaración del Centenario de la OIT pedía, con razón, el fortalecimiento y la revitalización de las

instituciones del trabajo, incluidas las organizaciones propias de ese sector, como requisito previo para un mundo del trabajo más equitativo y justo. Los últimos estudios confirman que, a pesar de las dificultades relacionadas con la crisis, del aumento de las violaciones de los derechos sindicales, de la pérdida de afiliados y de un entorno hostil en algunos países, los sindicatos se han mantenido firmes y han contribuido a proteger mejor al conjunto de asalariados y sus empleos en todo el mundo.

En segundo lugar, el diálogo social sigue siendo un vehículo importante para el diseño y la aplicación eficaces de una estrategia de recuperación sólida e inclusiva. Por consiguiente, se ha hecho imperativa la importancia de contar con un movimiento obrero fuerte que configure activamente las políticas económicas, sociales y medioambientales y también que apoye a las trabajadoras y los trabajadores y sus derechos. Al comprometer a las organizaciones de empleadores y trabajadores en los planes nacionales de recuperación, los gobiernos estarán mejor preparados para encontrar soluciones apropiadas e inclusivas a la pandemia.

Por último, este número del Boletín confirma que la crisis de la COVID-19 puede ser una oportunidad para la revitalización sindical. En tiempos de grandes transiciones, los sindicatos deben ampliar su apoyo a la totalidad del mundo del trabajo para que el movimiento obrero mantenga y consolide su posición y relevancia. Y las transiciones son múltiples: el cambio económico del sector manufacturero al sector de los servicios en muchos países, el cambio medioambiental, el aumento de la economía informal, la automatización y el cambio tecnológico determinan la capacidad de los sindicatos para organizar y prestar servicios esenciales a los trabajadores. En ACTRAV hemos puesto en marcha el programa «Sindicatos en transición» cuyo objetivo es promover la revitalización sindical en todo el mundo. Los sindicatos deberían dirigir, organizar y prestar sus servicios teniendo presentes a la población trabajadora que carece de una relación laboral formal, como quienes están en la economía informal o en formas de trabajo nuevas y emergentes, por ejemplo, los trabajadores de plataformas. La Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT está dispuesta a ayudar a los sindicatos a afrontar mejor los retos mundiales como la transición equitativa, el acceso universal a la protección social, la seguridad y la salud en el trabajo o la permanente lucha por lograr la igualdad de género.

Desearía felicitar a todos los autores de este número del *Boletín*, que han aportado los últimos conocimientos sobre temas oportunos y pertinentes relacionados con el mundo del trabajo, especialmente en el contexto de la pandemia. Esperamos que el contenido de este boletín estimule los debates y las reflexiones dentro del movimiento sindical para construir un mundo mejor después de la COVID-19. También me gustaría dar las gracias a los colegas de ACTRAV que han contribuido a la elaboración de este número.

Después de las privaciones y el dolor causados por la pandemia ha llegado el momento de actuar, de construir algo que sea no lo normal nuevo, sino lo normal mejorado sobre la base de la equidad y la dignidad. Aunque el aumento de los esfuerzos en materia de

vacunación ha supuesto un rayo de esperanza en los últimos meses, la desigualdad en la distribución de las vacunas y las consecuencias que ello tiene para poder derrotar a la COVID-19 son solo un ejemplo de cómo debemos actuar juntos y solidarios, dentro de las fronteras y desbordándolas, para construir un mundo del trabajo con justicia social y trabajo decente para todos.

With this, I wish a happy reading to all!

Maria Helena ANDRE

La COVID-19 y la recuperación: El papel de los sindicatos en la construcción de un mundo mejor

Resumen ejecutivo

Para cada artículo en este número del Boletín Internacional de Investigación Sindical, se proporciona un breve resumen, seguido de conclusiones principales y puntos de especial interés para los sindicatos.

Dinámica de la afiliación sindical durante la COVID-19: ¿Importa el diálogo social?

Owidhi George Otieno, Dickson Onyango Wandeda, y Mohammed Mwamadzingo

Introducción

Este artículo adopta un enfoque econométrico que utiliza datos sobre la situación de los sindicatos durante la COVID-19, a fin de explicar las contribuciones del diálogo social al aumentar y mejorar la afiliación sindical durante la pandemia. El resultado econométrico ha establecido que el diálogo social tiene un impacto considerable y positivo en la afiliación sindical. Así pues, recomienda que, con objeto de aumentar el número de afiliados, los sindicatos deben responder a la pandemia utilizando todas las herramientas de diálogo social a su disposición en todos los niveles de comunicación.

Conclusiones principales

- Para los sindicatos en todos los países encuestados, el diálogo social utilizado como un medio de consenso entre los trabajadores y los empleadores ha contribuido a un incremento del número total de afiliados de aproximadamente el 26 por ciento. De todos estos sindicatos:
  - el 82 por ciento ha experimentado cambios en su afiliación como consecuencia de la COVID-19;
  - el 83 por ciento ha adoptado el diálogo social como una respuesta a la pandemia, y aproximadamente el 89 por ciento celebra consultas tripartitas;
  - el 100 por ciento ha indicado que sus países respectivos han adoptado medidas restrictivas y de confinamiento para frenar la pandemia;
  - el 85 por ciento ha adoptado diversas medidas de desarrollo de la capacidad durante la COVID-19;
  - el 76 por ciento ha experimentado una disminución de sus otras fuentes de ingresos;
  - el 75 por ciento ha prestado servicios de asesoramiento sobre cuestiones laborales a sus afiliados en respuesta a la pandemia;
  - casi el 58 por ciento ha señalado que han recibido apoyo de la OIT o de otras organizaciones internacionales para ayudarles a mitigar los efectos negativos de la pandemia;
  - cerca del 56 por ciento ha señalado que han experimentado la falta de fondos durante la pandemia de la COVID-19;
  - el 76 por ciento ha llevado a cabo reuniones virtuales durante la pandemia, y
  - el 65 por ciento ha logrado la participación de sus afiliados a través de la educación virtual.

- Un cambio en las cuotas de afiliación ha tenido un impacto negativo considerable desde el punto de vista estadístico (una disminución del 1,3 por ciento) en la afiliación sindical.
- El registro y la captación de afiliados a través de los medios de comunicación tienen una influencia positiva en la afiliación sindical (probablemente un incremento del 51 por ciento del número de afiliados si los sindicatos participan en el registro de afiliados durante la COVID-19).
- En general, el acceso limitado a Internet, la incapacidad para organizar a los afiliados y la incapacidad para celebrar reuniones han tenido efectos negativos, pero no significativos, en la afiliación.
- Los servicios adicionales prestados a los afiliados durante la COVID-19, los servicios consultivos y la educación virtual han tenido efectos positivos, pero no significativos, en la afiliación.

El papel de los sindicatos

- Las organizaciones de trabajadores deben participar en mecanismos de diálogo social sólidos, influyentes e inclusivos a través de:
  - el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de relaciones laborales y de los procesos para el diálogo social efectivo;
  - la participación de los gobiernos en la estimulación de sus economías, aprovechando el potencial para el progreso tecnológico y el crecimiento de la productividad con miras a la creación de oportunidades de trabajo decente;
  - la participación de los gobiernos y de los asociados para el desarrollo en la prestación de apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos sostenibles mediante la elaboración de políticas de protección social sostenibles y de servicios de empleo que puedan resistir las conmociones;
  - la protección de los trabajadores mediante la formulación y el aprovechamiento de las políticas encaminadas a promover todos los derechos y libertades fundamentales en el trabajo, en particular para los jóvenes, las mujeres, los trabajadores con discapacidad, los trabajadores migrantes, y los trabajadores de plataformas y de la economía informal, así como para otras modalidades de trabajo nuevas y emergentes en el futuro del trabajo, y
  - la adopción de políticas orientadas a la protección del medio ambiente, el cambio climático y una transición justa, incluida la participación de los sindicatos en el sistema multilateral.

Derechos de los trabajadores y derechos humanos: resolver las tensiones históricas a través de un programa de seguridad social de múltiples niveles

Shea McClanahan y Alexandra Barrantes

Introducción

La COVID-19 ha desafiado a todos los actores involucrados en el sistema de protección social a (re)considerar sus papeles y responsabilidades en un mundo posterior a la COVID-19. La política de protección social y la infraestructura institucional establecida antes de una crisis es el principal determinante de la capacidad de un sistema para ofrecer medidas correctivas y de mitigación eficaces. Tradicionalmente, la seguridad social en el hemisferio Sur ha estado dividida: el seguro social y la asistencia social (regímenes pequeños, financiados con impuestos y sujetos a verificación de recursos) se han considerado sistemas que se excluyen mutuamente. La crisis ha puesto de manifiesto que un sistema de protección social más universal e inclusivo está mucho mejor preparado para afrontar las conmociones.

Conclusiones principales

- El seguro social y la asistencia social se han presentado como opciones que se excluyen mutuamente, lo cual es una falsa elección. El desarrollo de ambos instrumentos puede y debería situarse en el mismo marco de política estratégica, evitando la prestación fragmentada de protección social.
- Las redes de seguridad "de último recurso" son más complejas y costosas de gobernar que los derechos individuales en el ciclo de vida garantizados por el derecho a la seguridad social y un nivel de vida adecuado; estos últimos contribuyen a unos sistemas de protección social inclusivos, mejor gobernados y realmente basados en los derechos.
- La construcción de unos sistemas integrados de múltiples niveles puede armonizar los objetivos de la llamada extensión "horizontal" (extender los derechos a personas y grupos recientemente cubiertos) con la extensión "vertical" (mejorar la integralidad o la adecuación de los derechos) de una manera que logre la cobertura universal deliberada. Unos sistemas de seguridad social de múltiples niveles ayudan a resolver la tensión histórica entre los derechos humanos y los derechos de los trabajadores por medio de una estructura de incentivos clara basada en garantías básicas universales.

El papel de los sindicatos

- Los sindicatos ya estaban expandiendo los servicios antes de la COVID-19 a fin de prestar apoyo a quienes trabajan en la economía informal. Un marco de seguridad social en el

ciclo de vida y de múltiples niveles puede ayudarles a estructurar su comprensión de los papeles y responsabilidades frente al sistema nacional general de protección social, permitiéndoles visualizar la manera en que sus propios derechos se integran en un marco general basado en derechos.

- Orientándose hacia esta visión, las organizaciones de trabajadores pueden perseguir tres posibles ejes de acción:
  - evitar la presión contra la expansión de la protección social a los grupos no cubiertos: es imperativo que los sindicatos eviten la oposición rotunda de las reformas que introducen prestaciones no contributivas a quienes tienen una capacidad escasa o inexistente para pagar cotizaciones;
  - invertir en sensibilizar acerca de los principios basados en los derechos integrados en los sistemas de seguridad social inclusivos, y
  - participar de una manera proactiva en la persecución basada en coaliciones de intereses comunes en el marco del ciclo de vida.

Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y la COVID-19

Jukka Takala, Sergio Iavicoli, Seong-Kyu Kang, Claudina Nogueira, Diana Gagliardi y Jorma Rantanen

Introducción

Pocos trabajadores no se han visto afectados por la COVID-19. A todos los niveles y en todos los sectores, las organizaciones han elaborado políticas, actualizaciones legislativas, orientaciones técnicas, materiales de formación, declaraciones oficiales, herramientas de evaluación de los riesgos, procedimientos operativos estándar, marcos de acción y directrices para el regreso al trabajo, a fin de ayudar a los trabajadores y sus familias a hacer frente a la pandemia. Se han impuesto responsabilidades y cargas de trabajo adicionales a los profesionales de la salud y a los profesionales de la medicina y de la salud en el trabajo, que deben garantizar el regreso seguro de los trabajadores a sus lugares de trabajo y medios de sustento a medida que la economía mundial comienza a reabrirse. Este artículo se basa en datos obtenidos de fuentes fidedignas, junto con experiencias de la COVID-19 en Italia, la República de Corea y Sudáfrica, a fin de presentar las lecciones aprendidas y de sugerir futuras medidas para las instituciones mundiales y regionales y para las organizaciones de trabajadores.

Conclusiones principales

- Los lugares de trabajo son escenarios importantes para la detención temprana del riesgo de epidemia y para medidas tempranas con miras a la prevención y la gestión primaria.

- En todo el mundo, los 1 700 millones de trabajadores dedicados a ocupaciones de servicios se consideran poblaciones de riesgo, ya que pueden convertirse en vectores de infección hacia otros.
- Aproximadamente el 14 por ciento de los casos de COVID-19 notificados a la OMS ocurren entre los trabajadores de la salud (en algunos países, este porcentaje asciende al 35 por ciento). Sin embargo, varios grupos profesionales se consideran grupos de riesgo, no solo los trabajadores de la salud.
- Antes de la COVID-19, de los 2,4 millones de muertes causadas por enfermedades profesionales, las enfermedades infecciosas representaban el 9 por ciento. En 2020, se estimaron 15,99 millones de infecciones no mortales por COVID-19 relacionadas con el trabajo, pero el número final probablemente sea más alto.
- Los costos directos incluyen los costos para las partes interesadas, las víctimas, los empleadores y la sociedad, así como las pérdidas de producción. Los costos en términos monetarios pueden calcularse, pero no cubren los costos indirectos o intangibles. El valor social de la vida y la salud en el trabajo y más allá solo puede medirse parcialmente.
- Un motivo de gran preocupación para muchos trabajadores es el temor a perder su empleo o sus ingresos; los trabajadores de un nivel socioeconómico más bajo tienen menos acceso a equipo de protección personal, menos opciones para trabajar a domicilio y un mayor riesgo de perder sus empleos.
- La COVID-19 se experimenta de una manera desigual; las tasas más altas de infección y de mortalidad se registran entre las comunidades más desfavorecidas: no es socialmente neutra.
- La prevalencia y la gravedad de la pandemia son magnificadas por las enfermedades crónicas preexistentes – las cuales se asocian de por sí con determinantes sociales de la salud, tales como la vivienda, las condiciones de trabajo y el acceso a la atención de salud de calidad.
- Las lecciones aprendidas de la pandemia han puesto de relieve la necesidad de una mejor predicción y preparación, en particular la investigación, los recursos humanos, la preparación material y de los hospitales, y la actualización de las normas para la gestión de las crisis. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de una estrecha colaboración interdisciplinaria y multidisciplinaria entre diversos profesionales a fin de orientar mejor la toma de decisiones por las organizaciones.
- Si no se controlan debidamente, las infecciones emergentes tienen el potencial de causar epidemias y pandemias que tengan un fuerte impacto socioeconómico, y continuarán siendo amenazas reales para el mundo. Debemos permanecer vigilantes, y estar preparados y tener la capacidad para responder efectivamente.

El papel de los sindicatos

- Los inspectores competentes deberían tener el derecho de entrar en los lugares de trabajo con miras a la identificación de riesgos en las fases más tempranas posible.
- Deberían adoptarse medidas detalladas y prácticas con objeto de identificar prioridades para los riesgos asociados y su prevención, y de planificar y realizar actividades en un espíritu de colaboración.
- Debería prestarse especial atención a la preparación para nuevos riesgos potenciales, en particular nuevas pandemias mundiales y posibles riesgos profesionales derivados de las nuevas tecnologías y el cambio climático, entre otros.

Hacia una transición justa para todos: lecciones aprendidas de la pandemia

Dimitris Stevis, Dunja Krause y Edouard Morena

Introducción

Este artículo se centra en la posibilidad de una "transición justa" en el sector de la salud después de la COVID-19. Al analizar la transición justa desde dos aspectos, la amplitud y la profundidad, los autores examinan la situación actual en los Estados Unidos para proponer dos tipos de políticas de transición justa – *status quo*, reformas administrativas, reformas estructurales y políticas transformadoras. La pandemia ha puesto de relieve desigualdades en la seguridad y salud en el trabajo (SST) en el sector de la atención de salud. ¿Es una cuestión técnica de SST o una cuestión de salud social y medioambiental más amplia? El debate continúa para dividir a los trabajadores, los empleadores y los administradores, pero está poniéndose de manifiesto que la SST también es una cuestión de salud medioambiental.

Conclusiones principales

- Las transiciones varían incluso cuando son impulsadas por fuerzas comunes como la automatización.
- Una transición justa en materia de salud no debería desligarse de un proyecto de transición eco-social más integral. Es posible que una política sea amplia, hasta el punto de que cubra a todas las personas y a toda la naturaleza afectadas, pero también es posible que sea socialmente desigual y ecológicamente perjudicial.
- Aunque los sectores "sociales" contribuyen a las crisis climáticas y ecológicas que se desarrollan, también pueden desempeñar un papel importante en su mitigación y en la adaptación a las mismas. Las transiciones verdes en los servicios, incluidos sectores

específicos como la salud, el cuidado y la educación, impulsan cambios profundos en la energía y la manufactura.

- Las respuestas a la pandemia combinan las políticas mundiales limitadas con las políticas nacionales. Las desigualdades entre el Norte y el Sur en lo que respecta al seguimiento, la gestión y la recuperación de la pandemia son muy pronunciadas, aunque existen pruebas claras de que los países más pobres pueden desarrollar sistemas de salud locales eficaces.
- Excluir el sector del cuidado de la transición justa equivaldría a excluir una parte considerable y creciente del mundo del trabajo. Privilegiar a unos sobre otros fomenta el resentimiento y la oposición.
- La fuerza de trabajo en el sector de la salud es diversa, y muchas mujeres e inmigrantes no están sindicalizados ni organizados, y no gozan de unas normas de seguridad y salud en el trabajo adecuadas, de protección social o de derechos en el lugar de trabajo.
- Se necesita "una transición justa hacia el futuro" y hacia una fuerza de trabajo más protegida y empoderada, así como "una transición justa del pasado" para aquéllos cuyo empleo se verá afectado por las innovaciones tecnológicas o la socialización de la atención de salud.

El papel de los sindicatos

- Aunque el diálogo social efectivo da más voz a los más débiles, el diálogo sin la posibilidad de cierta redistribución hace que la voz sea una formalidad. Excluir el sector de los servicios de la estrategia para una transición justa equivale a excluir algunos de los elementos más dinámicos e importantes del mundo del trabajo y, por consiguiente, a reducir y debilitar las alianzas necesarias para lograr transiciones justas para todos.
- Incluso entre aquellos que están sindicalizados, se necesita un diálogo social más eficaz (por ejemplo, el debate sobre si el personal que está en primera línea que trata con pacientes de COVID-19 es más vulnerable a la infección, o el personal que se encarga de los procedimientos de emergencia).
- Las organizaciones de trabajadores deben elegir entre programas sectoriales y programas de transición considerablemente ad hoc y políticas de transición justa integrales y proactivas. Dichas políticas exigirán grandes esfuerzos iniciales, pero probablemente sean mas eficaces a largo plazo.

Políticas macroeconómicas para el crecimiento y la recuperación impulsados por el empleo tras la pandemia de COVID-19, con énfasis en África Subsahariana

Mohammed Mwamadzingo, Michael U. Akuupa, y Lawrence N. Kazembe

Introducción

Si bien el panorama para la economía mundial es inseguro, se prevé que los países en desarrollo en particular sufrirán pérdidas considerables en términos de productividad y de reducción del PIB per capita, dejando un legado duradero de mayor pobreza de los hogares. Se necesitan estrategias de política macroeconómicas adecuadas para generar empleo, así como respuestas para mantener y proteger los medios de sustento. Al presentar diferentes escenarios macroeconómicos centrándose en particular en África Subsahariana, este artículo identifica los principales ámbitos en los que se requerirá apoyo de política en un futuro cercano con miras a reforzar la recuperación y a afrontar las secuelas a largo plazo de la crisis. Un enfoque más integral de la promoción del empleo es esencial, e insta a formular políticas de empleo que incluyan políticas del mercado de trabajo y vayan más allá de las mismas.

Conclusiones principales

- Unas medidas estrictas para frenar la propagación del virus han conducido a perturbaciones de la oferta de mano de obra, la productividad y el consumo, lo cual ha dado lugar a una notable disminución del crecimiento económico, un fuerte aumento del desempleo y una disminución de las horas de trabajo. El teletrabajo, que está aumentando en los países desarrollados, no es una respuesta viable para todos.
- En vista de las débiles posiciones fiscales que limitan considerablemente las medidas de apoyo gubernamentales en muchos países, se necesitan reformas ambiciosas, pero muchos países no tienen instrumentos financieros, monetarios y sociales suficientes para las respuestas inmediatas y a largo plazo que se necesitan.
- Unas políticas orientadas simplemente al crecimiento, que han funcionado para las economías desarrolladas, no han funcionado para crear empleo productivo en África Subsahariana. Si se procede con las mismas políticas se seguirán obteniendo los mismos resultados deficientes en materia de empleo en los próximos decenios.
- Abordar los aspectos esenciales de la creación de empleo conlleva políticas encaminadas a promover:
  - la adopción de medidas orientadas al empleo a través de apoyo fiscal, material y financiero, el fomento de la industrialización y la utilización de políticas activas del mercado de trabajo;

- el importante papel del sector público, las empresas sostenibles (incluida la economía social y solidaria) y las pymes;
- el apoyo sectorial, tanto a corto como a largo plazo;
- la accesibilidad y la inclusividad de los empleos, y
- la protección social.

- La coordinación conjunta es esencial entre los responsables del desarrollo nacional, la educación y formación, las transiciones demográficas, las políticas salariales y las leyes laborales, la negociación colectiva para la protección social y los empleos decentes, las políticas económicas y sociales, y las políticas e instituciones del mercado de trabajo.

El papel de los sindicatos

- Las organizaciones de trabajadores deben seguir colaborando con los gobiernos y las organizaciones de empleadores en cada fase de la formulación y aplicación de políticas económicas.
- Las organizaciones de trabajadores tendrán que abogar por un contrato social y acciones concertadas por todas las partes interesadas para que los efectos de las políticas perduren más allá de la crisis actual.

Los sindicatos de Asia Sudoriental responden a la presión de la COVID-19

Michele Ford y Kristy Ward

Introducción

Al proteger a los trabajadores durante la COVID-19, lo sindicatos en Asia Sudoriental se han enfrentado a retos particulares, incluida la hostilidad, el desempleo y el subempleo, así como la situación demográfica de muchos trabajadores en la región. En este artículo, los autores examinan los esfuerzos de los sindicatos de Asia Sudoriental por sobrevivir durante la pandemia, su colaboración con los gobiernos, los lugares de trabajo y los afiliados, y los oportunidades y retos que se les plantean después de la COVID-19.

Conclusiones principales

- Los sindicatos han luchado por convencer a los gobiernos y a los empleadores de que proporcionen protección en el lugar de trabajo y seguridad social a quienes lo necesitan, en algunos casos al tiempo que han experimentado una fuerte disminución de su número de afiliados como consecuencia de las pérdidas de empleo a gran escala causadas por la COVID-19. En algunos países, sus esfuerzos para proteger a los afiliados

se han visto obstaculizados por los intentos de los empleadores – y algunos gobiernos – de menoscabar los derechos de los trabajadores.

- La colaboración de los sindicatos de Asia Sudoriental con los gobiernos, los lugares de trabajo y los afilados ha tenido algunos éxitos y algunos fracasos. Los éxitos incluyen los obtenidos por los sindicatos de la construcción en Camboya en las negociaciones con el Gobierno sobre la cobertura de los trabajadores de la economía informal; en Singapur, al contribuir a la contención de la propagación de la COVID-19 en el lugar de trabajo mediante la introducción de nuevas medidas encaminadas a proteger a los trabajadores durante los cambios de tripulación, sin que ello suponga una carga para quienes viajan desde países considerados de bajo riesgo con largos periodos en aislamiento o cuarentena, y en Viet Nam, donde los sindicatos han colaborado con los empleadores para garantizar el acceso de los trabajadores a medidas de protección, tales como mascarillas, instalaciones para el lavado de las manos y desinfectantes, a menudo a través de comités o grupos de trabajo mixtos dirección-sindicatos. Sin embargo, los esfuerzos de los sindicatos han fracasado en el intento de impedir la aprobación de una legislación adversa en Indonesia, o de frenar los despidos y los cambios en los contratos en la industria del transporte aéreo tailandesa.
- Algunos sindicatos han logrado hallar nuevas maneras de apoyar a sus afiliados, y la pandemia ha puesto de manifiesto ámbitos de las actividades sindicales que exigen un cambio para poder prosperar en el mundo posterior a la COVID-19.
- Con la salvedad de Singapur, Brunei y Malaysia, los países de Asia Sudoriental tienen poblaciones rurales y fuerzas de trabajo del sector informal relativamente grandes, y porcentajes relativamente bajos de trabajadores asalariados. Muchos también tienen altos niveles de subempleo y de desempleo.
- Muchos países están muy bien integrados en las cadenas mundiales de suministro, en particular en la manufactura con alto coeficiente de mano de obra, que se ha visto afectada por perturbaciones en forma de pedidos anulados o de la menor disponibilidad de los insumos.
- El impacto de estas perturbaciones se ha visto exacerbado por los bajos niveles de protección social, que han dado lugar a que los trabajadores del sector informal y quienes han perdido su empleo en el sector formal sean incluso más vulnerables al impacto de la pandemia en las economías de sus países.
- Los factores que desempeñan un papel al determinar las respuestas de los sindicatos a la COVID-19 son: los altos niveles de empleo informal en algunos países, y el hecho que en algunos países muchos lugares de trabajo en el sector formal apenas se hayan visto afectados por los requisitos reglamentarios, lo cual ha conducido a una cobertura sindical limitada; si los sindicatos pueden realizar su actividad libres del control gubernamental o de los empleadores, y si dependen del apoyo internacional.

El papel de los sindicatos

La pandemia ha confirmado el potencial de las tecnologías digitales, no solo para la comunicación entre los dirigentes sindicales y los sindicalistas, sino también para la prestación de servicios, incluidos los beneficios para el consumidor y el desarrollo profesional. Debido a las restricciones impuestas, los sindicalistas se han visto obligados a familiarizarse más con las tecnologías digitales distintas de las redes sociales, y están mejor equipados para utilizarlas a fin de colaborar con sus sindicatos. Los sindicatos de docentes han estado al frente de esta iniciativa, aunque la adopción de plataformas de enseñanza en línea ha representado un reto para muchos docentes que tienen escasos conocimientos digitales a pesar de sus altos niveles de educación formal. Las respuestas de los sindicatos a la pandemia han puesto de relieve la medida en que puede ejercerse la capacidad de acción estratégica incluso en circunstancias sumamente difíciles.

- Algunos aspectos de las actividades sindicales limitan su capacidad para salvaguardar los intereses de sus afiliados. Estos incluyen los retos a los que se enfrentan los sindicatos para convencer a los gobiernos de que consideren a los trabajadores al determinar la política pública; para mantener su número de afiliados en un momento de pérdidas masivas de empleos, y para asegurar que sus operaciones internas y sus estructuras de gobernanza funcionen, con miras a facilitar respuestas rápidas y efectivas a los problemas imprevistos, así como a los retos más estructurales a largo plazo.

Desigualdad de género durante la pandemia: perspectivas de las trabajadoras en América Latina y el Caribe

María Bastidas Aliaga

Introducción

Este artículo tiene por objeto orientar el debate sobre el impacto desigual de la pandemia de COVID-19 en las mujeres y los hombres en la región de América Latina y el Caribe. Al centrarse en las condiciones de trabajo de las mujeres, el aumento del trabajo de cuidados no remunerado, el incremento de la violencia contra las mujeres y los efectos del teletrabajo, recomienda prioridades a fin de abordar estas cuestiones para los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluidas las contribuciones de las trabajadoras y representantes sindicales de 13 países.

Conclusiones principales

- Se estima que otros 47 millones de mujeres y niñas vivirán en la pobreza extrema debido a la pandemia, por lo que el número total ascenderá a 435 millones; además, esto dará

lugar a que se inviertan los avances logrados en lo que respecta a la igualdad de género y a que se obstaculicen los esfuerzos para la consecución del Objetivo 5 de los ODS.

- Las exigencias culturales y las distribuciones de los roles han conducido a que las mujeres y las niñas asuman una mayor carga del trabajo de cuidados no remunerado que los hombres.
- Las mujeres son fundamentalmente activas en los sectores económicamente más vulnerables a la pandemia – en particular el comercio, el turismo y la hotelería, así como las instituciones de atención de salud –, pero ocupan desproporcionadamente menos puestos de toma de decisiones, ya sea en los hospitales o en los órganos gubernamentales. A menudo trabajan en mercados de trabajo segregados, inferiores y más precarios, por lo que disminuyen los recursos económicos que necesitan para encarar la crisis actual. Esta precariedad ha aumentado durante la pandemia de COVID-19.
- La división de la fuerza de trabajo en función del género ha aumentado la exposición de las mujeres al virus. Las mujeres representan una gran parte de los trabajadores que están en primera línea que responden a la crisis de salud de la COVID-19, especialmente en la atención de salud y el trabajo social, pero también en el cuidado infantil y las guarderías, el cuidado de adultos en las residencias de ancianos, los servicios sociales, los servicios de limpieza y los hogares privados (trabajo doméstico remunerado), entre otros entornos. La exposición viral es elevada en estos sectores laborales debido al contacto social que conllevan. Los datos indican que el 75 por ciento de los trabajadores de la salud infectados son mujeres, muchas de las cuales indican que la falta de protocolos y de equipo de protección personal adecuados fue el motivo de su infección por el virus, que posteriormente transmitieron a sus familiares.
- Muchas empresas han impuesto el teletrabajo sin establecer reglas o condiciones satisfactorias para esta modalidad de trabajo. Como consecuencia, las condiciones de teletrabajo reales han aumentado la carga de trabajo para las mujeres.
- La violencia doméstica y de género en la región se ha incrementado durante la pandemia, mientras que el aislamiento ha reducido la capacidad para obtener protección. Durante la pandemia también han aumentado la violencia y el acoso en el lugar de trabajo que encaran los trabajadores de la salud, la mayoría de los cuales son mujeres.

El papel de los sindicatos

- La pandemia ha afectado a los hombres y mujeres en los sindicatos de una manera diferente, intensificando la desigualdad de género ya presente en estas organizaciones, dado que las mujeres sindicalistas se han visto obligadas a asumir mayores cargas en su triple papel como amas de casa, trabajadoras y sindicalistas. Esto algunas veces ha socavado su salud física y mental.
- Se necesitan medidas innovadoras encaminadas a lograr la igualdad de género en los sindicatos, impulsando la capacidad para integrar nuevos grupos de trabajadores. La

Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) insta a extender la cobertura a los trabajadores en los entornos informales y precarios.

- Las sindicalistas procedentes de diversos países de América Latina y el Caribe han formulado diversas recomendaciones, en particular:
  - llevar a cabo una reforma integral del sistema de seguridad social, incluidos los trabajadores domésticos, migrantes y del sector informal en los programas sociales; y regular el teletrabajo, teniendo en cuenta el trabajo de cuidados;
  - seguir orientando a la población sobre los avances sociales y laborales en el país, e impartirle formación en las normas de bioseguridad con apoyo tecnológico;
  - asesorar continuamente sobre los derechos de los trabajadores y defenderlos en los tribunales laborales;
  - tomar medidas contra la violencia de género y la discriminación, y abogar por la ratificación del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), de la OIT;
  - garantizar el desarrollo de la capacidad y el empoderamiento para los sindicalistas, equipándoles para que aborden nuevas estrategias del mercado de trabajo, y ofrecer cursos de desarrollo de la capacidad relacionados con la COVID-19;
  - proporcionar orientación a los trabajadores de las empresas en línea; crear alianzas con entidades gubernamentales y no gubernamentales a fin de obtener más apoyo para los sindicalistas, y garantizar el apoyo técnico a través de la cooperación internacional;
  - respaldar a las trabajadoras compartiendo conocimientos especializados y asesoramiento sobre asuntos personales y profesionales;
  - garantizar que exista apoyo jurídico y asesoramiento en materia de salud disponibles para los profesionales de los servicios de redes que trabajan fuera o son responsables del mantenimiento, el servicio de atención al cliente, o el apoyo técnico para los teléfonos fijos y los teléfonos móviles;
  - redactar y adoptar acuerdos con el fin de: a) mantener a los trabajadores en sus domicilios hasta que las condiciones de la pandemia sean lo suficientemente seguras para regresar al lugar de trabajo, y b) establecer procedimientos para dicho retorno;
  - identificar la discriminación contra los trabajadores migrantes, y seguir persiguiendo a las empresas que los explotan;
  - abordar las situaciones en las que, al no haberse logrado nada con los documentos que se han redactado, las declaraciones de protesta y las propuestas de diálogo social, el Estado solo ha favorecido la recuperación de las empresas, anteponiéndola a la salud, y
  - acudir en ayuda, y reconocer los conocimientos especializados, de las organizaciones de trabajadores domésticos, que han actuado de una manera solidaria para prestar apoyo, también en lo que respecta a las cuestiones de salud mental, la pobreza alimentaria y la formación en materia de herramientas en línea.
- Con respecto a las trabajadoras, las prioridades inmediatas incluyen:

- el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado, aprovechado su potencial para crear oportunidades de trabajo decente, mejorando las condiciones de trabajo, y reconociendo que los trabajadores domésticos deben gozar de los mismos derechos que los demás trabajadores;
- la reducción y la distribución equitativa del trabajo de cuidados no remunerado entre los hombres y las mujeres en los hogares, el gobierno, las empresas y la comunidad;
- la mayor cobertura y efectividad de la seguridad social para las mujeres, especialmente la trabajadoras domésticas y del sector informal;
- la concesión de la licencia de maternidad, la licencia de paternidad y otra licencia parental, y
- la promoción de una legislación más justa que promueva el empoderamiento económico de las mujeres.

Digitalizar, adaptar e innovar: retos y oportunidades para los sindicalistas durante la pandemia de la COVID-19 y el periodo de recuperación

Mohammed Mwamadzingo, Sylvester Kisonzo y Naome Chakanya

Introducción

Este artículo examina los retos emergentes para las organizaciones de trabajadores que están relacionados con los déficits nacionales de tecnología digital y con la creciente informalización, así como el impacto de la COVID-19. Aunque se hace referencia específica a África, estos retos suelen ser aplicables en todo el mundo. Las tecnologías digitales, especialmente las reuniones virtuales, amenazan el modelo tradicional de relaciones laborales. El artículo propone soluciones y recomienda medidas, argumentando que la adopción de estas tecnologías por los sindicatos brinda oportunidades y proporciona beneficios que, de lo contrario, no se harían realidad a través de reuniones, conferencias e interacciones presenciales.

Conclusiones principales

- Para los países en desarrollo en particular, existen dos retos principales para el trabajo en línea: las dificultades para afrontar los costos y la falta de conectividad:
  - Los altos costos que conllevan los datos móviles en los países en desarrollo impulsados por la falta de infraestructura, el alto nivel impositivo en el sector de la telefonía móvil y la escasa competencia en el sector. En la mayoría de los países africanos, el costo de un gigabyte es superior a 1 dólar de EE.UU., lo cual representa un costo demasiado

elevado para la mayoría de los trabajadores en la economía tanto formal como informal.
- La limitada estructura de Internet y los continuos cortes de suministro eléctrico en algunos países también pueden dar lugar a una escasa conectividad.

- La pandemia ha perturbado más aún los empleos y los ingresos en una época en la que los trabajadores necesitan estar más activos en línea. Los dirigentes sindicales dependen más de la conexión de Internet en las oficinas que en el hogar, por lo que el cierre de las oficinas durante los confinamientos les ha limitado a la hora de conectarse efectivamente con los afiliados en línea.
- El trabajo a domicilio conlleva otros retos para los dirigentes sindicales:
  - un espacio limitado en los hogares, lo que conduce a unos resultados y a un rendimiento que distan de ser óptimos;
  - la falta de instalaciones de Internet de calidad para la realización de su actividad, con dispositivos inteligentes y recursos financieros limitados para las largas conexiones que requieren las negociaciones;
  - la falta de privacidad y de protección de datos y, como consecuencia, la exposición potencial a los piratas informáticos;
  - los retos para las negociaciones colectivas: la organización de reuniones está principalmente en manos de los empleadores, que pueden activar o desactivar los micrófonos de los oradores como lo deseen y, por lo tanto, controlar la comunicación;
  - los malentendidos de comunicación debido a una menor "lectura" del lenguaje corporal y del tono de voz;
  - más dificultades para la creación de equipos y la coordinación;
  - más dificultades para gestionar la educación y la formación en línea de los trabajadores, y
  - una mayor desigualdad (y violencia) por motivo de género debido a que la mayoría de las tareas domésticas, incluida la enseñanza en el hogar para los niños durante los confinamientos, son realizadas por las trabajadoras además de su trabajo, y conducen a una pérdida de unidades de promoción.
- También existen oportunidades, en particular incrementar el número de jóvenes entre los afiliados, llegar a un público más amplio y aumentar la participación de las mujeres en las actividades sindicales.

El papel de los sindicatos

La COVID-19 ha puesto claramente de manifiesto que los sindicatos necesitan:

- reconocer la tecnología de la información como una fuerza esencial para determinar su pertinencia en el futuro y planificar estratégicamente la mayor visibilidad de la TIC en las estructuras sindicales;

- aumentar su interconexión y solidaridad, movilizando y uniendo a los trabajadores en torno a exigencias que desafían los aspectos negativos derivados de las operaciones globales de capital;
- garantizar que las disposiciones relativas a la digitalización y la difusión de la tecnología se incorporen en los convenios colectivos y en las estructuras de diálogo social en los lugares de trabajo, tales como los comités de trabajadores y los comités de empresa;
- crear sus propias aplicaciones ("apps") y bases de datos accesibles a sus afiliados;
- concebir y probar diferentes maneras virtuales de comunicarse y de llegar a afiliados potenciales nuevos y más jóvenes, la mayoría de los cuales están ahora en línea;
- aumentar la realización electrónica de campañas en línea y la movilización electrónica de los afiliados y de los no afiliados (los trabajadores y los ciudadanos en general), incluidos los trabajadores de la economía informal, a través de las redes sociales y de otras plataformas en línea;
- responsabilizarse de organizar y convocar reuniones virtuales, en particular para la negociación colectiva y la educación de los trabajadores;
- defender políticas que afiancen una cultura de trabajo flexible en la que se aliente a los trabajadores a elegir libremente dónde trabajan;
- reconstruir la educación y la formación de los trabajadores para que sean compatibles con el aprendizaje en línea;
- seguir apoyando la participación de las mujeres en los programas en línea y las plataformas de las redes sociales a través de la financiación de webinarios destinados únicamente a mujeres y de otros programas que desafían las normas y sistemas patriarcales en el sindicalismo;
- lograr que los gobiernos participen en los esfuerzos para afrontar el reto que plantea la conectividad, y
- superar las restricciones de costo a través de diversos medios, incluido el acceso a soluciones de código abierto, opciones para la fijación de precios sin ánimo de lucro, particulares con un elevado patrimonio, fondos de solidaridad de apoyo y soluciones de colaboración basadas en la nube, y crear asimismo una cultura de trabajo híbrida, digitalizar los documentos y los procesos empresariales, y empoderar a la fuerza de trabajo sindical.

La COVID-19 y la recuperación: El papel de los sindicatos en la construcción de un mundo mejor

Diálogo social

- **El 83 por ciento de los sindicatos ha adoptado el diálogo social como una respuesta a la pandemia, y aproximadamente el 89 por ciento celebra consultas tripartitas.**

- **El diálogo social utilizado como un medio de consenso entre los trabajadores y empleadores ha contribuido a un incremento del número total de afiliados de aproximadamente el 26 por ciento.**

- **Con objeto de aumentar el número de afiliados, los sindicatos deben responder a la pandemia utilizando todas las herramientas de diálogo social a su disposición en todos los niveles de comunicación.**

Protección social

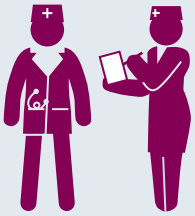
- La crisis ha puesto de manifiesto que un sistema de **protección social** más **universal** e **inclusivo** está mucho mejor preparado para afrontar las conmociones.

- **Un marco de seguridad social en el ciclo de vida y de múltiples niveles puede ayudarles a estructurar su comprensión de los papeles y responsabilidades frente al sistema nacional general de protección social, permitiéndoles visualizar la manera en que sus propios derechos se integran en un marco general basado en derechos.**

- **Las organizaciones de trabajadores pueden perseguir tres posibles ejes de acción:**
  - evitar la presión contra la expansión de la protección social a los grupos no cubiertos: es imperativo que los sindicatos eviten la oposición rotunda de las reformas que introducen prestaciones no contributivas a quienes tienen una capacidad escasa o inexistente para pagar cotizaciones.
  - invertir en sensibilizar acerca de los principios basados en los derechos integrados en los sistemas de seguridad social inclusivos, y
  - participar de una manera proactiva en la persecución basada en coaliciones de intereses comunes en el marco del ciclo de vida.

Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y la COVID-19

- **En todo el mundo, los 1 700 millones de trabajadores dedicados a ocupaciones de servicios se consideran poblaciones de riesgo, ya que pueden convertirse en vectores de infección hacia otros.**



- **Aproximadamente el 14 por ciento de los casos de COVID-19 notificados a la OMS ocurren entre los trabajadores de la salud (en algunos países, este porcentaje asciende al 35 por ciento). Sin embargo, varios grupos profesionales se consideran grupos de riesgo, no sólo los trabajadores de la salud.**

- **Debería prestarse especial atención a la preparación para nuevos riesgos potenciales, en particular nuevas pandemias mundiales y posibles riesgos profesionales derivados de las nuevas tecnologías y el cambio climático, entre otros.**

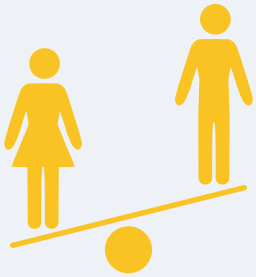
Transición justa

- Aunque los sectores “sociales” contribuyen a las crisis climáticas y ecológicas que se desarrollan, también pueden desempeñar un papel importante en su mitigación y en la adaptación a las mismas. Las transiciones verdes en los servicios, incluidos sectores específicos como la salud, el cuidado y la educación, impulsan cambios profundos en la energía y la manufactura.
- Las organizaciones de trabajadores deben elegir entre programas sectoriales y programas de transición considerablemente ad hoc y políticas de transición justa integrales y proactivas. Dichas políticas exigirán grandes esfuerzos iniciales, pero probablemente sean más eficaces a largo plazo.

Políticas

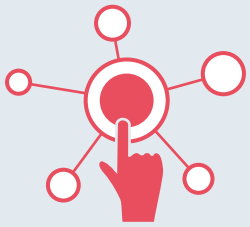
- En vista de las débiles posiciones fiscales que limitan considerablemente las medidas de apoyo gubernamentales en muchos países, se necesitan reformas ambiciosas, pero muchos países no tienen instrumentos financieros, monetarios y sociales suficientes para las respuestas inmediatas y a largo plazo necesarias.
- La coordinación conjunta es esencial entre los responsables del desarrollo nacional, la educación y formación, las transiciones demográficas, las políticas salariales y las leyes laborales, la negociación colectiva para la protección social y los empleos decentes, las políticas económicas y sociales, y las políticas e instituciones del mercado de trabajo.
- Las organizaciones de trabajadores tendrán que abogar por un contrato social y acciones concertadas por todas las partes interesadas para que los efectos de las políticas perduren más allá de la crisis actual.

Desigualdad de género durante la pandemia



- Se estima que otros 47 millones de mujeres y niñas vivirán en la pobreza extrema debido a la pandemia, por lo que el número total ascenderá a 435 millones; además, esto dará lugar a que se inviertan los avances logrados en lo que respecta a la igualdad de género y a que se obstaculicen los esfuerzos para la consecución del Objetivo 5 de los ODS.
- Las exigencias culturales y las distribuciones de los roles han conducido a que las mujeres y las niñas asuman una mayor carga del trabajo de cuidados no remunerado que los hombres.
- Se necesitan medidas innovadoras encaminadas a lograr la igualdad de género en los sindicatos, impulsando la capacidad para integrar nuevos grupos de trabajadores.

Digitalización



- Para los países en desarrollo en particular, existen dos retos principales para el trabajo en línea: las dificultades para afrontar los costos y la falta de conectividad.
- La digitalización brinda oportunidades, en particular incrementar el número de jóvenes entre los afiliados, llegar a un público más amplio y aumentar la participación de las mujeres en las actividades.
- Los sindicatos deben garantizar que las disposiciones relativas a la digitalización y la difusión de la tecnología se incorporen en los convenios colectivos y en las estructuras de diálogo social en los lugares de trabajo, tales como los comités de trabajadores y los comités de empresa.

Boletín Internacional de Investigación Sindical • 2021 / Volumen 10 / Número 1-2

Dinámica de la afiliación sindical en medio de la COVID-19: ¿Importa el diálogo social?

Owidhi George Otieno
Estudiante de doctorado, Escuela de Economía, Universidad de Nairobi

Dickson Onyango Wandeda
Profesor tutorial, Escuela de Economía, Universidad de Nairobi

Mohammed Mwamadzingo
Economista principal, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), OIT

Introducción

Los efectos de la pandemia de COVID-19 en los trabajadores son imposibles de sobreestimar. El séptimo «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo» (OIT 2021a) muestra que el 93 por ciento de los trabajadores del mundo residen en países que tienen algún tipo de restricción, incluyendo el cierre de lugares de trabajo debido a la pandemia. En 2020 se perdió alrededor del 8,8 por ciento de las horas de trabajo mundiales en relación con 2019, equivalente a 255 millones de puestos de trabajo a tiempo completo. Dada la magnitud tan elevada de pérdidas de empleo y el aumento de la inactividad entre los trabajadores que seguían empleados, los sindicatos asistieron a una pérdida de afiliados sin precedentes debido a la COVID-19. Además, los trastornos socioeconómicos en el mundo del trabajo debidos a la pandemia han hecho más vulnerables a los trabajadores y trabajadoras en todo el mundo, especialmente a los jóvenes, las mujeres, los migrantes, los de la economía informal y aquellos con discapacidad, entre otros.

A partir del reconocimiento de que la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019a) convoca a un enfoque centrado en el ser humano para el futuro del trabajo donde los derechos, las necesidades y las aspiraciones de los trabajadores se ubican en el centro de las políticas económicas, sociales y ambientales, muchas organizaciones sindicales respondieron rápidamente para afrontar los desafíos de la COVID-19 apoyando una recuperación centrada en las personas. Las respuestas sindicales se basaron en el reconocimiento por parte de la OIT de que el diálogo social contribuye a la cohesión general de las sociedades y es crucial para el buen funcionamiento y la productividad de la economía. Por tanto, el recurso al diálogo social es el mecanismo más eficaz para dar respuestas políticas a la crisis COVID-19 en la remodelación de la recuperación y del papel de las organizaciones de trabajadores.

Según el reciente estudio de la OIT (2021b) *Análisis de tendencias mundiales sobre el papel de los sindicatos en tiempos de COVID-19*, los mejores resultados se dan en los países en los que el diálogo social funciona eficazmente. En el estudio, realizado en 133 países, se destaca que los sindicatos están desempeñando un papel fundamental en la respuesta a la pandemia de COVID-19 mediante el fortalecimiento de su capacidad para promover la elaboración de políticas nacionales y el desarrollo de una estrategia a más largo plazo para combatir los efectos de la crisis a nivel nacional e internacional. En el estudio se señala que los sindicatos están colaborando con los gobiernos y las organizaciones de empleadores en recurrir a procesos de diálogo social eficaces para diseñar y aplicar estrategias y políticas adecuadas para hacer frente a los efectos adversos de la crisis de la COVID-19 y construir sociedades inclusivas.

En este artículo se aplica un enfoque econométrico a los datos del estudio mundial de la OIT sobre la situación de los sindicatos para examinar el papel del diálogo social en la remodelación de la recuperación, centrándose en la afiliación sindical como motor de las organizaciones de trabajadores. Sobre la base de los resultados econométricos, se

proponen intervenciones políticas para que las organizaciones de trabajadores participen efectivamente en remodelar la recuperación. De este modo, los sindicatos afianzarán aún más el mandato de la OIT en materia de justicia social y trabajo decente, asegurando con ello que la organización siga desempeñando un papel de liderazgo en el sistema internacional para impulsar una recuperación de la crisis COVID-19 centrada en las personas que sea inclusiva, sostenible y resiliente.

El artículo está organizado como sigue: en primer lugar, se examina la bibliografía que trata de la importancia de los trabajadores para los sindicatos (afiliación) y la pertinencia del diálogo social en la remodelación de la recuperación hacia economías funcionales y productivas. A continuación se expone la metodología utilizada, junto con los datos y el análisis de estos, seguida de un resumen y conclusiones. Por último, se exponen recomendaciones para las intervenciones políticas.

Examen de la bibliografía

La recuperación de la afiliación sindical

En los **debates de la OIT sobre el futuro del trabajo** se identificaron cuatro motores principales que afectan al mundo del trabajo: la globalización, la demografía, el medioambiente y la tecnología. Estos motores afectan profundamente a los mercados de trabajo del hoy y del mañana, y con ello al futuro de los sindicatos: su potencial de organizar y prestar servicio a los trabajadores y de hablar con una sola voz para participar en un diálogo social inclusivo y eficaz.

Si bien antes de la pandemia en curso había importantes dificultades, la **COVID-19** ha agravado aún más los déficits y las desigualdades sociales existentes. Pensemos en la pérdida masiva de puestos de trabajo, en que sectores enteros pueden desaparecer, o en que hay personas con empleos precarios que carecen de acceso a prestaciones de desempleo o a la asistencia sanitaria. La pandemia actual y las respuestas sindicales, determinarán el futuro de los sindicatos. Las orientaciones de la OIT para hacer frente al impacto socioeconómico de la crisis de COVID-19 se han estructurado en torno a **cuatro pilares**, basados en normas internacionales del trabajo: el estímulo de la economía y el empleo; el apoyo a las empresas, el empleo y los ingresos; la protección a los trabajadores en el lugar de trabajo, y el diálogo social para encontrar soluciones.

Los cambios sociales, económicos, ambientales y de desarrollo afectan al futuro de los sindicatos. El cambio de la manufactura a los servicios, las alteraciones ambientales, la informalización de la economía, la automatización y el cambio tecnológico determinan la capacidad de los sindicatos para organizar y prestar servicio a los trabajadores. En la actualidad son amplias las restricciones legales y las violaciones de derechos sindicales como el de la organización y el de la negociación colectiva para el conjunto de los trabajadores.

No es ninguna sorpresa que la afiliación sindical sea menor allí donde se violan los derechos sindicales, aunque está disminuyendo en los países desarrollados como en desarrollo. A su vez, esto también erosiona la legitimidad en la negociación colectiva y el diálogo social. Tal declive de la influencia sindical repercute con fuerza en las personas cuyos empleos son atípicos o precarios, como los trabajadores temporales y por cuenta propia o los trabajadores de la economía informal y de los trabajos esporádicos. En otras palabras, la cambiante relación laboral no solo es una amenaza para los trabajadores, sino también para las organizaciones sindicales.

En este contexto, la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT (ACTRAV), con motivo de la celebración del Centenario de la OIT, publicó un informe sobre la **situación de los sindicatos en el mundo** (Visser 2019) y dedicó el *Boletín Internacional de Investigación Sindical* de la ACTRAV al tema **«El futuro del trabajo: los sindicatos en transformación»** (OIT 2019b). Ambas publicaciones tienen como objetivo apoyar al movimiento sindical en sus deliberaciones acerca de cómo pueden reaccionar las organizaciones de trabajadores frente a los cambios fundamentales que están afectando al mundo del trabajo.

Uno de los factores que contribuyen a la reducción del poder sindical es el descenso de los niveles de afiliación tanto en términos absolutos como proporcionales. El alcance de la acción de un sindicato viene determinado en buena medida por la magnitud de su base de afiliados (Riley 2003). Esto remite a la capacidad de supervivencia financiera y organizativa de un sindicato, así como la de influir en los empleadores, ser escuchado por el público en general y tener repercusión en la sociedad. Por lo tanto, ¿qué es lo que empuja a que se debilite la afiliación sindical?

En primer lugar, los sindicatos siempre son vulnerables a la erosión de su afiliación e influencia, pero sobre todo en el curso de situaciones difíciles (Bryson y Forth 2010). La pandemia de COVID-19 supone una de las situaciones de más grave vulnerabilidad para dicha erosión. Para evitarlo, los sindicatos deben responder a la pandemia.

Un segundo factor es la disminución de la demanda de representación sindical por parte de los trabajadores. Así ocurrió en Estados Unidos entre 1977 y 1991 (Farber y Krueger 1992). Teniendo en cuenta esto y los millones de puestos de trabajo perdidos por culpa de la pandemia de COVID-19, los trabajadores necesitan más que nunca tener representación. Por tanto, los sindicatos deben levantarse y representar a los trabajadores a quienes se sigue anunciando su despido tras los cierres de centros de trabajo ocasionados por la pandemia de COVID-19.

En tercer lugar, la afiliación sindical puede disminuir debido a cambios estructurales (determinantes del entorno, como los ciclos económicos) o a intervenciones (por ejemplo, mediante la intervención de dirigentes sindicales en la contratación) (Mason y Bain 1993; Riley 2003). Otro descenso más de la afiliación sindical por la COVID-19 podría deberse a dos causas: una, la amenaza estructural de que, como se ha estimado, el virus se haya originado en las interacciones entre humanos y animales; y dos, las reducciones de las actividades sindicales debidas a las medidas restrictivas impuestas por los gobiernos para contener

la pandemia, con el descenso al mínimo de las oportunidades de captación y organización sindicales y la apertura de la caja de Pandora de la caída de la afiliación sindical.

En cuarto lugar, el cambio en el mercado laboral también reduce la densidad sindical (Bockerman y Uusitalo 2006). Desde este punto de vista, las nuevas dimensiones del mercado de trabajo que presenta la pandemia de COVID-19 (como el trabajo a distancia, el respeto de la distancia social en los lugares de trabajo y la automatización, así como el cierre de centros de trabajo) ponen al descubierto evidentes incertidumbres en el mercado laboral que impulsan el descenso de la afiliación sindical.

Dinámica del diálogo social

Desde el principio, la Declaración del Centenario de la OIT sobre el Futuro del Trabajo reconoció que el diálogo social contribuye a la cohesión global de las sociedades y es fundamental para una economía productiva y eficiente. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 ha destruido el tejido social y actualmente las economías ni funcionan bien ni producen eficazmente. Por tanto, la pandemia amenaza la dignidad humana y la justicia social. Para combatir esta crisis, los sindicatos deben aprovechar las potencialidades más plenas del progreso tecnológico y del aumento de la productividad por medio del diálogo social. Y ello porque el diálogo social, incluida la negociación colectiva y la cooperación tripartita, contribuye al éxito de las políticas y las decisiones adoptadas. De hecho, el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, tras una crisis mundial anterior, hizo hincapié en que el diálogo social es una es una «base sólida para suscitar la adhesión de los empleadores y de los trabajadores a una acción conjunta con los gobiernos, la cual es indispensable para superar la crisis y llevar adelante una recuperación sostenible» (OIT 2009, párr. 16). Para estimular la economía y el trabajo, y también apoyar a las empresas, el empleo y los ingresos, se podría evitar la pérdida de puestos de trabajo y apoyar a las empresas para que puedan conservar su fuerza de trabajo por medio de mecanismos bien concebidos que se pongan en práctica mediante el diálogo social y la negociación colectiva (OIT 2009). La OIT subrayó además que, en tiempos de mayor tensión social (como la que ahora presenta la pandemia de COVID-19), es vital reforzar el respeto y la utilización de los mecanismos de diálogo social, como la negociación colectiva, para afrontar una crisis de manera socialmente responsable. Por tanto, la mejora del diálogo social constituye la piedra angular para restaurar sosteniblemente el orden social a partir de las ruinas de la pandemia de COVID-19.

En tiempos de crisis, es inevitable y viable la cooperación tripartita entre gobiernos e interlocutores sociales en la búsqueda de soluciones sostenibles y efectivamente negociadas (Rychly 2009). Para mejorar en las empresas la competitividad de los trabajadores durante una crisis, hace falta aplicar estrategias creativas que beneficien a todos para hacer frente a la reducción de la demanda (Hyman 2010), lo que implica la participación de los sindicatos en el diálogo social. El tripartismo ha contribuido enormemente a configurar el mundo del trabajo (Fashoyin 2005). Asimismo, Hyman (2010) observó que en los países con

interlocutores sociales débiles y tradiciones más liberales las empresas se adaptaron a la crisis despidiendo a trabajadores. Esto supone por tanto un llamamiento a los sindicatos para que planten cara y se les tenga presente para evitar cosas así, como hemos visto desde el estallido de la pandemia de COVID-19.

Hay también estudios recientes que se suman al llamamiento al diálogo social dadas las repercusiones de la crisis en los salarios. Uhlerova (2020) ha observado que durante la pandemia las tasas de aumento salarial fueron mínimas en determinados sectores productivos y no productivos en Eslovaquia. En este sentido, la participación en el diálogo social efectivo brindaría a los sindicatos la oportunidad de mejorar las negociaciones salariales en el camino hacia una mejor recuperación que sea sostenible, pues a causa de la pandemia se están imponiendo a los trabajadores recortes salariales.

En resumen, el examen de lo publicado nos muestra el aumento de las amenazas de que en tiempos de la COVID-19 descienda la afiliación sindical, unido a las contribuciones que puede aportar el diálogo social para configurar el mundo del trabajo en tiempos de crisis. Sobre la base de estas observaciones, examinamos los factores que determinan la afiliación sindical utilizando los datos recogidos por la OIT en su estudio *Análisis de tendencias mundiales sobre el papel de los sindicatos en tiempos de COVID-19* (OIT 2021b) con el objetivo de investigar si realmente importa el diálogo social.

Metodología

Modelo teórico

Hay dos efectos (como beneficio, o como riesgo) asociados con los cambios en la afiliación sindical: a) o el sindicato se fortalece debido al aumento de la afiliación; b) o el sindicato se debilita debido a la disminución de la afiliación. La teoría de la utilidad esperada, en la que se basa este estudio, parte de la base de que cada sindicato se esfuerza por aumentar al máximo el número de sus afiliados con sujeción a una serie de limitaciones, o por reducir al mínimo el riesgo de que disminuya el número de sus afiliados. En la encuesta de la OIT mediante plataforma digital sobre el estado de los sindicatos en medio de la COVID-19, se hizo la siguiente pregunta a los encuestados: «*¿Ha experimentado su organización algún cambio en la afiliación debido a la pandemia de COVID-19?* 1 = Sí, 2 = No». Dado el carácter binario de esta pregunta, el sindicato se enfrenta a la posibilidad de un aumento o una disminución del número de afiliados como resultado de la COVID-19.

El cambio en la afiliación sindical *(y)* se modela, por tanto, como una función del diálogo social y de una serie de variables de control *(X)*. *Afiliación sindical = f (diálogo social, X)*, donde *X* es un vector de variables de control, como se define en el cuadro 1.

Dada la naturaleza de las variables dependientes, se adopta el modelo de regresión logística como método econométrico. El modelo:

$$P(Y=1\,|\,x)=P_i=\frac{e^{x'\beta}}{1+e^{x'\beta}} \quad (1)$$

La ecuación 1 presenta la probabilidad de que cambie la afiliación sindical debido a las variables explicativas a las que contribuye la presencia de la COVID-19.

La probabilidad de que la afiliación sindical no cambie debido a las covariables influidas por la pandemia de COVID-19 viene dada por

$$P(Y=0\,|\,x)=1-P_i=\frac{1}{1+e^{x'\beta}} \quad (2)$$

Cuando hay *k* variables explicativas, el logit de la probabilidad viene dado por el logaritmo de la razón de probabilidades, $P_i/(1-P_i)$, que sigue un modelo lineal:

$$\text{logit}(p)=\log\left(\frac{p}{1-p}\right)=\log(p)-\log(1-p)=x\beta=\beta_1+\beta_2X_1+\ldots+\beta_kX_k \quad (3)$$

Si β_i=0 entonces el factor correspondiente (*xi*) no tiene ningún efecto; si $\beta_i > 0$ entonces el factor aumenta la probabilidad de que ocurra el evento; y si $\beta_i < 0$, el factor correspondiente reduce esta probabilidad.

Modelo empírico

Para determinar la probabilidad de cambio en la afiliación sindical, se estimó el siguiente modelo:

$$\textit{Afiliación sindical} = \beta_0+\beta_1\ \textit{Diálogo social} + \beta_i X + \mathcal{U} \quad (4)$$

Donde (β_0) es el término de intercepción; (β's) son los coeficientes estimados; y $\mathcal{U}$ es el término de error estocástico. Las variables explicativas incluidas en el modelo se definen en el cuadro 1.

Datos y definición de variables

Los datos fueron obtenidos por ACTRAV a partir de los datos de la encuesta recopilados por la plataforma SurveyMonkey para evaluar la situación de los sindicatos en medio de la pandemia de COVID-19. La encuesta se llevó a cabo a nivel mundial entre todos los mandantes trabajadores de la OIT durante el periodo comprendido entre el 23 de abril y el 24 de mayo de 2021. Las variables incluidas en el modelo se definen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Definición de variables

Variable	Descripción de las variables
Cambio en el número de afiliados	1=si el número de afiliados ha cambiado debido a la COVID-19, 0 en caso contrario
Adopción del diálogo social	1=si los sindicatos lo adoptaron durante la COVID-19, 0 en caso contrario
Medidas de contención	1= si los países las adoptaron durante la COVID-19, 0 en caso contrario
Fomento de la capacidad	1=si los sindicatos fomentan la capacidad, 0 en caso contrario
Cambio en los ingresos de los sindicatos	1=si hubo cambios en los ingresos de los sindicatos, 0 en caso contrario
Tipo de diálogo	1=si los sindicatos adoptaron el diálogo tripartito, 0 en caso contrario
Formación adicional	1=si los sindicatos impartieron formación adicional
Apoyo de la OIT	1=si los sindicatos recibieron apoyo de la OIT, 0 en caso contrario
Insuficiencia de fondos	1=si la insuficiencia es un problema para los sindicatos, 0 en caso contrario
Limitación de la movilidad	1=si los sindicatos no pueden desplazarse debido al confinamiento, 0 en caso contrario
Incapacidad de celebrar reuniones	1=si los sindicatos son incapaces de celebrar reuniones, 0 en caso contrario
Servicios de asesoramiento	1=si los sindicatos ofrecieron estos servicios, 0 en caso contrario
Formación para los afiliados	1=si los sindicatos impartieron formación a sus afiliados, 0 en caso contrario
Reuniones virtuales	1=si los sindicatos se reúnen virtualmente con sus afiliados, 0 en caso contrario
Registro de afiliados	1=si los sindicatos registran a los afiliados, 0 en caso contrario
Enseñanza virtual	1=si los sindicatos imparten enseñanza virtual, 0 en caso contrario

Estadística descriptiva. En el cuadro 2 se presenta la distribución porcentual de las variables dependientes y de las variables de control. Los resultados muestran que, en general, el 82 por ciento de los sindicatos han experimentado cambios en la afiliación como consecuencia de la COVID-19, mientras que el 83 por ciento de los sindicatos adoptaron el diálogo social como respuesta a la pandemia; el 100 por ciento de los sindicatos de todos los países informaron de que sus respectivos países adoptaron medidas de confinamiento y restricción para contener la pandemia; el 85 por ciento de los sindicatos llevaron a cabo diversas medidas de fomento de la capacidad durante la COVID-19; a nivel mundial, el 76 por ciento de los sindicatos experimentaron un descenso en sus otras fuentes de ingresos; alrededor del 80 por ciento de los sindicatos a nivel mundial participaron en consultas tripartitas; el 75 por ciento de los sindicatos ofrecieron servicios de asesoramiento sobre cuestiones laborales a sus miembros en respuesta a la pandemia; cerca del 58 por ciento de los sindicatos informaron de que habían recibido apoyo de la OIT o de otros organismos internacionales para ayudarles a mitigar los efectos negativos de la pandemia; y en torno al 56 por ciento de los sindicatos informaron de que habían registrado insuficiencia de fondos durante este periodo. Los resultados muestran además que el 76 por ciento de los sindicatos celebraron reuniones virtuales durante la pandemia, mientras que el 65 por ciento comprometió a sus afiliados en la enseñanza virtual.

▶ Cuadro 2. Porcentajes correspondientes a las variables explicativas

Variable	Media	Desviación estándar
Cambio en el número de afiliados	0,828283	0,379054
Adopción del diálogo social	0,826531	0,380599
Adopción de medidas de contención	1,000000	0,000000
Fomento de la capacidad	0,846939	0,361898
Cambio en los ingresos sindicales	0,986111	0,117851
Tipo de diálogo	0,804819	0,406023
Formación adicional	0,762887	0,427522
Apoyo de la OIT	0,580645	0,496128
Insuficiencia de fondos	0,561404	0,498406
Incapacidad de desplazarse debido al confinamiento	0,412281	0,494419
Limitación de la movilidad	0,605263	0,490952
Incapacidad de celebrar reuniones	0,473684	0,501512
Servicios de asesoramiento	0,754386	0,500272
Formación a los afiliados	0,447368	0,499418
Reuniones virtuales	0,763158	0,427022
Registro de afiliados	0,587719	0,494419
Enseñanza virtual	0,649123	0,479352

Fuente: Calculado a partir del conjunto de datos de la encuesta SurveyMonkey de la OIT (mayo de 2021).

Análisis de regresión. En el cuadro 3 se expone el efecto marginal, los coeficientes, los errores estándar (Es) y los valores de probabilidad (valor P) del resultado de la regresión logística. El coeficiente (β) del modelo logit binario estimado mide el impacto del cambio de una unidad en una variable explicativa sobre el logaritmo de probabilidades de afiliación de un sindicato, manteniendo constantes las demás variables explicativas. El efecto marginal prevé la magnitud de la probabilidad de cambio en la afiliación sindical atribuida por el cambio en las variables explicativas. Los coeficientes que corresponden al diálogo social, el fomento de la capacidad, la cuota de afiliación, el tipo de diálogo, el apoyo de la OIT y el registro de afiliados son estadísticamente significativos con un grado de confianza del 95 por ciento.

▶ Cuadro 3. Resultados de la regresión del modelo logístico

Variables	Efecto marginal	Coeficientes	Es	Valor P
Diálogo social	0,261	0,217	0,069	0,048
Desarrollo de capacidades	0,142	0,258	0,069	0,005
Cuota de afiliado	-0,013	-3,290	0,982	0,010
Tipo de diálogo	0,020	0,169	0,057	0,021
Servicios adicionales	0,242	1,764	2,140	0,410
Apoyo de la OIT	0,149	0,259	0,084	0,031
Insuficiencia de fondos	0,054	2,028	1,503	0,177
Incapacidad de desplazarse	0,000	-0,008	1,766	0,996
Acceso limitado a internet	-0,198	-3,824	2,358	0,105
Incapacidad de organizar a los afiliados	-0,152	-3,436	2,437	0,159
Incapacidad de celebrar reuniones	-0,004	-0,212	1,937	0,913
Servicios de asesoramiento	0,069	2,294	2,300	0,319
Registro de afiliados	0,517	6,271	3,051	0,040
Enseñanza virtual	0,017	1,387	1,801	0,441
Constante		-8,987	5,056	0,076

Nota: Un valor *P<0,05 implica que los coeficientes son estadísticamente significativos con un nivel de confianza del 95 por ciento, sobre la base de una prueba bilateral. Algunas variables se eliminaron del modelo.

Discusión

La OIT define el diálogo social como todo tipo de negociación entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. Puede tratarse de un proceso tripartito, en el que el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y las empresas (los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin la participación indirecta del gobierno. El principal objetivo del diálogo social es la promoción del consenso y de la participación democrática de los principales actores en el mundo del trabajo[1].

El resultado econométrico ha determinado que el diálogo social tiene un efecto significativo y positivo en la afiliación sindical. La probabilidad de que esta aumente en medio de la COVID-19 es del 26 por ciento en el caso de que los sindicatos participen en el diálogo social como medio de consenso entre trabajadores y empleadores durante la pandemia.

El fomento de la capacidad tuvo un efecto positivo estadísticamente significativo en la afiliación sindical. En particular, si se fomenta la capacidad hay un 14 por ciento más de probabilidad de que esta aumente en medio de la COVID-19. Tal fomento de la capacidad comprende la formación en sensibilización sobre la COVID-19 en el lugar de trabajo, la gestión financiera durante la COVID-19, las medidas en materia ocupacional y de salud, la

[1] https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--es/index.htm.

respuesta a las medidas gubernamentales para afrontar la COVID-19 y el marco político de la OIT en respuesta a la COVID-19.

Un cambio en las cuotas de afiliación tiene un efecto negativo estadísticamente significativo en la afiliación sindical. Un cambio en dichas cuotas debido al efecto de la COVID-19 puede provocar un descenso del 1,3 por ciento en la afiliación. Por otro lado, el diálogo social tiene un efecto positivo y significativo en esta; el resultado econométrico indica que hay más probabilidad de que la afiliación aumente en un 2 por ciento si se adopta la cooperación tripartita como mecanismo de diálogo social. El registro y la captación de afiliados a partir de los medios de comunicación influyen positivamente en la afiliación sindical. La probabilidad de que esta aumente es del 51 por ciento si los sindicatos intervienen en el registro de los afiliados durante la COVID-19.

En general, el acceso limitado a internet, la incapacidad de organizar a los afiliados y de celebrar reuniones tiene un efecto negativo aunque insignificante en la afiliación sindical. Igualmente, los servicios adicionales a los afiliados durante la COVID-19, la insuficiencia de fondos, los servicios de asesoramiento y la enseñanza virtual tienen un efecto positivo mas no significativo en esta.

Resumen y conclusión

En este artículo se ha aplicado un enfoque econométrico utilizando datos sobre la situación de los sindicatos en medio de la pandemia de COVID-19 para explicar las contribuciones del diálogo social al aumento y la mejora de la afiliación sindical en esa pandemia. Los resultados han demostrado que el diálogo social contribuye a un aumento del 26 por ciento de la afiliación sindical durante una crisis. Los resultados guardan consistencia con otros estudios que también han probado que el diálogo social desempeña un papel en la configuración del mundo del trabajo en tiempos de crisis (OIT 2009; Rychly 2009; Hyman 2010; Fashoyin 2005). Llegamos a la conclusión de que el diálogo social es fundamental para configurar la recuperación de la pandemia de COVID-19, por lo que a los sindicatos no les queda más opción que asumir un diálogo social eficaz, pues este aporta una fundamentación esencial para el éxito de los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones que permitirán a estas organizaciones de trabajadores ocuparse de la totalidad de los principios y derechos fundamentales del trabajo en el futuro del trabajo, incluso en medio de crisis como la pandemia de COVID-19. Es preciso que en todos los niveles los sindicatos utilicen mecanismos sólidos, influyentes e inclusivos de diálogo social.

Recomendaciones para intervenciones políticas

En este estudio se ha demostrado que el diálogo social aporta procesos constructivos que aumentan al máximo el impacto de las respuestas a las necesidades de la economía real en momentos de crisis. Por tanto, el diálogo social, incluida la negociación colectiva

y la cooperación tripartita, contribuye al éxito de la formulación de políticas y la toma de decisiones. Constituye una base sólida para generar el compromiso de empleadores y trabajadores de unirse a los gobiernos en la acción necesaria para la superación de la crisis y la recuperación sostenible. Con el objetivo de remodelar la recuperación y el papel de las organizaciones de trabajadores, proponemos que las organizaciones de trabajadores participen necesariamente en mecanismos sólidos, influyentes e inclusivos de diálogo social de las siguientes maneras:

(i) Por medio del diálogo social y con un enfoque centrado en las personas, comprometer a todas las partes interesadas en el fortalecimiento de las capacidades de los interlocutores sociales y de los gobiernos, incluidas las instituciones que se ocupan de las relaciones laborales y los procesos encaminados al logro de un diálogo social eficaz.

(ii) Por medio del diálogo social, comprometer a los gobiernos para que estimulen sus economías aprovechando al máximo el progreso tecnológico y el potencial de crecimiento de la productividad en la elaboración de políticas fiscales y monetarias eficaces y sostenibles para lograr una recuperación impulsada por el empleo que sea para todos y no deje a nadie atrás.

(iii) Por medio del diálogo social, comprometer a todos los gobiernos y copartícipes en el desarrollo a que apoyen a las empresas, empleos e ingresos sostenibles mediante la elaboración de políticas eficaces y sostenibles de protección social y de servicios de empleo que destaquen en tiempos convulsos.

(iv) Por medio del diálogo social, comprometer a todos los interlocutores sociales en la protección de los trabajadores mediante el desarrollo y el aprovechamiento de políticas de seguridad y salud en el trabajo encaminadas al fomento de todos los derechos y libertades fundamentales del trabajo para todos los trabajadores, incluidos los jóvenes, las mujeres, los trabajadores con discapacidad, los trabajadores migrantes y los trabajadores de la economía de trabajos esporádicos y la economía informal, así como otras formas nuevas y emergentes de trabajo en el futuro del trabajo.

(v) Por medio del diálogo social, comprometer a todos los interlocutores sociales y asociados en el desarrollo para que asuman la protección del medioambiente, el cambio climático y una transición justa, incluida la participación de los sindicatos en el sistema multilateral.

References

Bockerman, Petri, y Roope Uusitalo. 2006. "Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland." *British Journal of Industrial Relations* 44(2): 283–303.

Bryson, Alex, y John Forth. 2010. "Trade Union Membership and Influence 1999–2009", NIESR Discussion Paper No. 362.

Farber, Henry S., y Alan B. Krueger. 1992. "Union Membership in the United States: The Decline Continues", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 4216.

Fashoyin, Tayo. 2005. "Tripartism and Other Actors in Social Dialogue." *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 21(1): 37–58.

Hyman, R. 2010. "Social Dialogue and Industrial Relations during Economic Crisis: Innovative Practices or Business as Usual?", ILO Industrial and Employment Relations Working Paper No. 11. Ginebra, OIT.

Mason, Bob, y Peter Bain. 1993. «The Determinants of Trade Union Membership in Britain: A Survey of the Literature». *British Journal of Industrial Relations* 21(3): 379-393.

OIT. 2009. *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*. Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.a reunión. Ginebra, 19 de junio.

—. 2019a. Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

—. 2019b. «El futuro del trabajo: los sindicatos en transformación». *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 9, núm. 1-2.

—. 2021a. «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo» (séptima edición). Nota informativa, estimaciones actualizadas y análisis.

—. 2021b. *Análisis de tendencias mundiales sobre el papel de los sindicatos en tiempos de COVID-19: Resumen de los hallazgos principales.*

Riley, Nicola-Maria. 2003. «Determinants of Union Membership: A Review», Wiley Online Library. Publicado originalmente en 1997.

Rychly, Ludek. 2009. «Social Dialogue in Times of Crisis: Finding Better Solutions», ILO Industrial and Employment Relations Working Paper No. 1. Ginebra, OIT.

Uhlerova, Monika. 2020. «The Role of Trade Unions and Social Dialogue during the Crisis: The Case of Slovakia». *Central European Journal of Labour Law and Personnel Management* 3(1).

Visser, Jelle. 2019. «Trade Unions in the Balance», ILO/ACTRAV Working Paper. Ginebra, OIT.

Boletín Internacional de Investigación Sindical • 2021 / Volumen 10 / Número 1-2

Los derechos de los trabajadores y los derechos humanos: Resolver tensiones históricas con una agenda de seguridad social de varios pilaress

Shea McClanahan

Especialista Superior en Protección Social, Development Pathways

Alexandra Barrantes

Especialista Superior en Protección Social, Development Pathways

Introducción

Durante demasiado tiempo, la seguridad social en el Sur Global ha estado dividida en contra de sí misma: el seguro social y la denominada *asistencia social* (pequeños regímenes financiados con impuestos y por lo general sometidos a la comprobación de recursos) estuvieron caracterizados de diversas maneras como sistemas excluyentes entre sí o pensados para grupos de población resueltamente diferentes. Ni una ni otra suposición es exacta.

Las repercusiones que la COVID-19 ha tenido en las economías y sociedades de todo el mundo han obligado a hacer un balance de los sistemas de seguridad social. Opciones que antes estaban confinadas a recónditos círculos políticos de alto nivel han irrumpido en el debate público, pidiéndose a las partes interesadas que tomen partido sobre cuestiones que les afectan, desde las respuestas inmediatas en materia de protección social hasta la visión para el futuro. En este contexto, las organizaciones sindicales están llamadas a pensar cómo se alinean sus intereses con los de amplias capas de la sociedad, en el contexto del sistema de seguridad social y de los objetivos más amplios de desarrollo social y económico para la recuperación y más allá de esta.

En este artículo se examina la evolución histórica de los sistemas de seguridad social, la mezcla de mensajes y las falsas opciones imperantes en los círculos políticos contemporáneos, las posibilidades de resolver estas tensiones mediante el retorno a marcos inclusivos de varios pilares y para todo el ciclo de vida, la evolución del papel de las organizaciones sindicales en este contexto y algunos posibles ejes de actuación para el mundo de después de la COVID.

La evolución histórica de los sistemas de seguridad social y sus limitaciones para hacer frente a los cambios de tendencias y la COVID-19

La evolución histórica de los sistemas de bienestar social (particularmente en Europa Occidental) experimentó una ampliación gradual de la cobertura mediante un piso mínimo de protección social durante el ciclo de la vida y un intento de consolidar las políticas de seguridad social tras la Segunda Guerra Mundial para ampliar la cobertura. En muchos casos, los sistemas de seguridad social llegaron a basarse en principios de justicia social y en un pilar de solidaridad entre los diferentes grupos etarios, los que trabajaban en los sectores formal e informal de la economía y los trabajadores de altos y bajos ingresos. No obstante, como la mayoría de las personas tenían su empleo en el sector formal, estos sistemas de seguridad social se adaptaron a ese contexto del mercado laboral, complementándose los regímenes de seguro social con otras prestaciones y aumentando las inversiones en la sanidad y la educación universales.

El periodo de posguerra también impulsó una rica variedad de tratados y convenios sobre derechos humanos, que en muchos casos incluían derechos sociales y económicos. Los

derechos a la seguridad social[1] y a un nivel de vida adecuado están consagrados en los marcos universales y regionales de derechos humanos[2] y, en muchos casos, se han incorporado a los marcos jurídicos y constituciones nacionales que garantizan estos derechos (Barrantes 2020). Los marcos normativos internacionales establecen el contenido del derecho a la seguridad social y algunos de los principios por los que los Estados deben garantizar que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado (ONU 1948, arts. 22 y 25). Entre otras cosas, se considera que toda persona debe tener seguridad de ingresos en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad y que la maternidad y a la infancia deben ser objeto de una atención especial (ONU 1948, art. 25), y derecho al seguro social (ONU 1966, art. 9). Dado que las personas de todas las edades son titulares de derechos y pueden llegar a ser vulnerables a conmociones y riesgos de diversa índole (incluso a pandemias como la COVID-19), los Estados (como sujetos de obligaciones) deben garantizar que las personas estén cubiertas durante todo el ciclo de su vida, velando por que la dignidad se encuentre en el núcleo de cualquier sistema de protección social.

En contraste con la experiencia de la mayoría de los países de renta alta, los países de renta baja y media del Sur Global han tenido una evolución más fragmentada de sus sistemas de seguridad social. En muchos países, grandes sectores de la población están empleados en el mercado de trabajo informal, lo que deja grandes vacíos de cobertura en los regímenes de seguridad social. Además, en varios de estos países un gran porcentaje de la población sufre pobreza y vulnerabilidad, por lo que se han implantado regímenes de protección social dirigidos a los pobres y financiados con impuestos o por donantes. En conjunto, el diseño de estos sistemas dio lugar a fragmentaciones que dificultan que en todo el mundo la gran mayoría de las personas no consiga el derecho a la seguridad social.

En contraste con la experiencia de la mayoría de los países de renta alta, los países de renta baja y media del Sur Global han tenido una evolución más fragmentada de sus sistemas de seguridad social. En muchos países, grandes sectores de la población están empleados en el mercado de trabajo informal, lo que deja grandes vacíos de cobertura en los regímenes de seguridad social. Además, en varios de estos países un gran porcentaje de la población sufre pobreza y vulnerabilidad, por lo que se han implantado regímenes de protección social dirigidos a los pobres y financiados con impuestos o por donantes. En conjunto, el diseño de estos sistemas dio lugar a fragmentaciones que dificultan que en todo el mundo la gran mayoría de las personas no consiga el derecho a la seguridad social.

[1] De conformidad con Sepúlveda (2014), los conceptos de «seguridad social» y «protección social» se consideran sinónimos en este artículo, en consonancia con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR, por sus siglas en inglés).

[2] Incluidos los siguientes instrumentos internacionales: Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1948 (arts. 22 y 25); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 1966 (arts. 9, 10 y 11); Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, 1989 (art. 26); Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) e instrumentos regionales de derechos humanos.

Antes de que la COVID-19 se convirtiera en pandemia mundial, alrededor de dos mil millones de personas en el mundo tenían un empleo informal (OCDE y OIT 2019). Cuando observamos la población total de los hogares informales por quintil (porcentaje de la población total que vive en hogares informales en el subgrupo), los datos más recientes muestran una informalidad desmesuradamente alta en el 20 por ciento inferior de la población, como se observa en el cuadro 1 para una selección de países (OCDE s. f.). Las cifras de este grupo seleccionado de países muestran que grandes porcentajes de quienes tienen su empleo en el sector informal se encuentran en los hogares más pobres. Es significativo que ninguna de estas cifras refleja el impacto que la COVID-19 ha tenido en las economías de estos países, por lo que solo cabe suponer que desde entonces estos porcentajes de informalidad se han disparado.

▶ Cuadro 1. Población total en hogares informales, por quintil

País	20 % inferior	20 % superior
Argentina (2010)	73,7 %	18,2 %
Chile (2017)	34,9 %	9,4 %
Colombia (2018)	91,9 %	21,6 %
Honduras (2019)	98 %	39,4 %
Egipto (2015)	80,2 %	35,6 %
Kirguistán (2016)	48,5 %	26,2 %
Viet Nam (2016)	95,4 %	43,5 %

Fuente: OCDE, s. f.

Por un lado, la amplitud actual de la informalidad deja a gran parte de la población vulnerable y desprotegida, sin cobertura de protección social, y por otro, también recorta la capacidad de los gobiernos para aumentar sus ingresos públicos y, por tanto, financiar sistemas de seguridad social sostenibles mediante impuestos y contribuciones (OCDE 2020).

Se ha reconocido que tasas elevadas de informalidad suponen un riesgo crítico para el desarrollo socioeconómico en el Sur Global, con la adopción por parte de varios países de algunas recomendaciones políticas para transitar hacia la economía formal, como la Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la formal, 2015 (núm. 204). Esta recomendación alienta a los países a extender progresivamente a todos los trabajadores de la economía informal la seguridad social, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y un salario mínimo que tenga en cuenta las necesidades de los trabajadores; a establecer y mantener pisos nacionales de protección social en el marco de sus sistemas de seguridad social y a facilitar la transición a la economía formal; y a extender progresivamente la cobertura del seguro social a las personas ocupadas en la economía informal y a adaptar los procedimientos, las prestaciones y las cotizaciones teniendo en cuenta su capacidad contributiva.

La pandemia de la COVID-19 no ha hecho más que aumentar la vulnerabilidad de millones de trabajadores en los mercados de trabajo tanto formal como informal. En una región como América Latina, en la que los programas del sistema de protección social cubren a alrededor del 61,8 por ciento del total de quienes trabajan, aproximadamente el 65,8 por ciento de quienes lo hacen en la economía informal no tiene acceso a ninguna forma de protección. También se ha estimado que esta región podría perder unos 17 millones de empleos formales debido a las repercusiones negativas de la COVID-19 (OCDE 2020).

Habida cuenta de estas circunstancias, y de la desigual evolución de la seguridad social en el Sur Global, se ha generado una tensión entre el derecho humano a la seguridad social (que es inherente, fundamental y universal) y los *derechos de los trabajadores* a determinadas prestaciones formales jurídicamente definidas (que han cristalizado dentro de un marco de empleo formal prescrito de forma relativamente estricta). La pandemia de COVID-19 cuenta con un potencial para resaltar o difuminar esa división, según las decisiones políticas que adopten los países.

Protección social, sí, pero ¿de qué tipo y para quién?

Hasta ahora, la protección social ha tenido una amplia acogida en tanto que respuesta necesaria y adecuada a la crisis, pero las respuestas han variado mucho en ambición y diseño, reflejando problemas y debates que se arrastran desde hace tiempo.

Por un lado, se ha animado a los gobiernos a «priorizar el apoyo a las personas particularmente vulnerables a la crisis, incluidos los trabajadores en la economía informal» (OIT 2020, 1). Algunos lo han interpretado en sentido estricto, aplicando procedimientos quirúrgicos en su afán por llegar a grupos específicamente definidos, por ejemplo, mediante transferencias a los considerados más pobres o vulnerables, utilizando con frecuencia bases de datos de antes de la COVID-19 que han dado lugar, casi con toda seguridad, a errores muy altos de exclusión. De hecho, se extiende cada vez más el reconocimiento de que los métodos que por lo general se utilizan para identificar a los pobres en muchos países de ingresos bajos y medios[3], aparte de ser ineficaces en tiempos de bonanza, son totalmente inadecuados en las situaciones de crisis, de modo que han aumentado los llamamientos a favor de respuestas universales (Rutkowski 2020).

Al mismo tiempo, y aunque parezca paradójico, la crisis ha dejado claro que un sistema de protección social más universal e inclusivo está mucho mejor preparado para hacer frente a convulsiones como la de la COVID-19:

> La ventaja comparativa de un sistema de protección social universal que ampara a toda la población es que está automáticamente preparado para proteger a todas las personas afectadas por una crisis. Las transferencias de protección social se pueden

[3] Además de los defectos de formulación inherentes, que han sido bien documentados, la comprobación de recursos sustitutiva se basa en la lógica errónea de que *los pobres* son una categoría fija y estable que se puede identificar y a la que se puede llegar con precisión. En efecto, hay un gran dinamismo en los ingresos y las circunstancias de las personas, por lo que es prácticamente imposible, sobre todo en entornos de bajos recursos, identificar con precisión un grupo en un momento dado (Knox-Vydmanov 2014).

> ampliar prontamente y con una relativa facilidad administrativa. En crisis complejas, imprevisibles y que evolucionan rápidamente, como la causada por la COVID-19, la universalidad es preferible a la adopción de medidas específicas. Lo anterior resulta especialmente cierto cuando la capacidad para definir a los distintos destinatarios es más limitada y cuando una proporción muy elevada de la población es vulnerable. La universalidad tiene más sentido en términos prácticos que la adopción de medidas específicas para orientar «de forma efectiva» las intervenciones, cuyas limitaciones están bien documentadas. (OIT 2020, 7-8)

Sin embargo, en términos generales, estas soluciones más ambiciosas y de base más amplia para llegar a los denominados «ausentes que están en el medio» todavía no se dan (véase, por ejemplo, Sibun 2021), aparte de un puñado de casos destacados como el de Estados Unidos.

Además, incluso en los casos en los que los gobiernos se han mostrado dispuestos a buscar soluciones más ambiciosas, las dificultades prácticas de llegar a las personas en una crisis les han obligado a insertar las respuestas en el sistema existente, lo que significa que la ayuda puede acabar concentrándose en quienes ya antes de la crisis disfrutaban de protecciones relativamente generosas[4]. Debido precisamente a esto, muchos representantes sindicales se han mostrado escépticos, pesimistas o indecisos acerca de las posibles repercusiones que tendrá la COVID-19 en el pilar de protección social del Programa de Trabajo Decente (OIT 2021a). Aun así, ha habido algunos ejemplos significativos de ampliación de la cobertura a los trabajadores informales mediante sistemas contributivos. Por ejemplo, hay países que han introducido nuevas prestaciones o las han ampliado a nuevos sectores poblacionales para incentivar a que se registren.

Esto nos recuerda los peligros de los sistemas de protección social fragmentados, que dejan atrás a muchos de los más vulnerables y su eficacia se resiente en caso de pandemia. Aunque los sistemas de protección social son una parte esencial de las respuestas políticas necesarias a la pandemia de COVID-19, muchos países del Sur Global carecen de sistemas efectivos que brinden una cobertura universal y, por lo tanto, están menos preparados para responder a los impactos negativos de esta crisis mundial.

Resolver el falso dilema entre regímenes financiados con impuestos y regímenes contributivos mediante sistemas de seguridad social de varios pilares

Incluso antes de la COVID-19, muchos países ya abogaban por políticas sociales transformadoras, y en concreto por un sistema de protección social inclusivo y para todo el ciclo de vida, basado en principios y normas de derechos humanos, que pueda ayudar a los gobiernos a garantizar que nadie quede excluido (Cichon 2013; Cichon y Hagemejer 2007; Kidd 2013, 2017; Mkandawire 2004, 2006). Sin embargo, hasta para gobiernos

[4] Según uno de los participantes en una encuesta de la OIT-ACTRAV sobre las posibles repercusiones de la COVID-19 en la protección social, «las medidas de protección social se limitan en gran medida al sector formal y no cubre la economía informal, que da empleo al 70-80 por ciento de la fuerza de trabajo» (OIT 2021a 36).

nacionales bienintencionados y otras partes interesadas ha sido difícil definir exactamente su significado en términos de acuerdos políticos e institucionales.

Hace tiempo que los sistemas de seguridad social no están de moda en los círculos internacionales de desarrollo, dados los problemas que plantea la elevada (y a menudo –aunque no siempre–, creciente) informalidad en los países de ingresos bajos y medios[5]. La política de las Naciones Unidas sobre los pisos de protección social fue una respuesta a esta percepción de la *mala adecuación*[6] de los sistemas tradicionales de protección social basados en el empleo para adaptarse a los persistentes problemas de la pobreza, la exclusión social y la informalidad del mercado laboral. La solución –como se recoge en la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)– es un conjunto de garantías *básicas* de protección social, que, según una interpretación generalizada, como mejor se ofrecen es mediante regímenes financiados con impuestos en países con escasa cobertura de seguridad social. Es comprensible y apropiado el creciente apoyo que suscita entre gobiernos y socios en el desarrollo la ampliación de regímenes de protección social financiados con impuestos.

Sin embargo, en la prisa por adoptar *transferencias de efectivo* dirigidas a los pobres, muchos gobiernos, socios en el desarrollo y otras partes interesadas no han apreciado las diferencias cualitativas fundamentales entre los distintos tipos de transferencias y sus repercusiones para el desarrollo a largo plazo de los sistemas de seguridad social. En particular, lo que distingue a las pequeñas redes de seguridad de *último recurso*, que tienden a ofrecerse en el ámbito de los hogares y se basan en la comprobación de los medios de vida, frente a un conjunto de garantías básicas para el ciclo de vida (como las prestaciones por hijos o las pensiones de vejez) que se otorgan a título de derechos individuales (los individuos como titulares del derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado), ha sido poco apreciada tanto por los estudiosos como por los profesionales. Sin embargo, aumentan los indicios de que gobernar las primeras resulta más complejo y costoso a todos los niveles, que suelen conllevar gruesos errores de exclusión y que ponen en peligro la realización del derecho a la seguridad social, mientras que las segundas contribuyen a sistemas de protección social más inclusivos, mejor gobernados y basados sólidamente en derechos (Barrantes 2020; Kidd, Gelders y Bailey-Athias 2017; Kidd y Athias 2019; McClanahan et al. 2021).

Además, prescindir del seguro social como componente fundamental de un sistema de seguridad social inclusivo y basado en los derechos ha sido prematuro. La realidad es que los sistemas de seguro social han mostrado una sorprendente resiliencia frente a complejos desafíos, como demuestra la constante adopción de nuevos regímenes y la reforma de los

[5] Un informe reciente de la OIT (2018) ha demostrado que la informalidad está lejos de ser inevitable y, antes de la pandemia de COVID-19, había registrado una tendencia a la baja en gran parte de América Latina y en algunos otros países como Viet Nam, lo que sugiere intensamente que se puede abordar mediante esfuerzos políticos serios y concertados.

[6] Como señaló el Banco Mundial (2019, 113): «este enfoque contributivo no resulta adecuado para los países en desarrollo, donde el empleo formal y estable no es habitual. De hecho, dado que la elegibilidad se basa en las contribuciones obligatorias, esta forma de seguridad social excluye a los trabajadores informales, que representan más de las dos terceras partes de la fuerza laboral en los países en desarrollo».

existentes en los países de ingresos bajos y medios. De hecho, los regímenes y organismos del seguro social tienen sólidos legados institucionales que siguen configurando los espacios políticos nacionales de protección social, su supuesta neutralidad fiscal sigue siendo atractiva en sociedades con recursos apretados y, a pesar de los desafíos, siguen siendo el instrumento más eficaz para financiar las prestaciones de nivel superior (extensión vertical) de forma relativamente equitativa. Es importante observar que la resiliencia de los sistemas contributivos se debe en parte no pequeña a las acciones de los sindicatos para preservar los derechos consagrados en estos sistemas. Y, lo que para ellos es crucial, los sindicatos tienen un interés directo en ampliar el número de sus afiliados para contribuir a afrontar los graves problemas de sostenibilidad financiera de los fondos[7].

Las soluciones financiadas con impuestos y los regímenes contributivos se han presentado con demasiada frecuencia como opciones mutuamente excluyentes. Sin embargo, es falso optar por unas u otros. De hecho, el desarrollo de ambos instrumentos puede y debe situarse conjuntamente en el mismo marco político estratégico, evitando la fragmentación en la prestación de la protección social.

La creación de sistemas integrados de *varios pilares* puede armonizar los objetivos de la llamada extensión *horizontal* (ampliar los beneficios a nuevas personas y grupos que acceden a la cobertura) con los de la extensión *vertical* (mejorar la amplitud o adecuación de los beneficios) de forma que se logre la cobertura universal *por diseño*. A diferencia de los sistemas fragmentados, en los que los programas de *asistencia social* (de objetivos limitados) se lanzan al azar como soluciones a una serie de males sociales sin ninguna conexión lógica real con el sistema contributivo y hay grandes lagunas en la cobertura, un sistema basado verdaderamente en varios pilares combinaría, de forma coordinada, las garantías básicas para todo el ciclo de vida financiadas con impuestos con disposiciones de seguro social, reflejo de aquellas, para las mismas contingencias (normalmente las respaldadas por marcos internacionales, como el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)). De ese modo, para determinada contingencia la cobertura universal del sistema se consigue mediante el seguro social combinado con programas universales o programas financiados con impuestos y sujetos a comprobación de prestaciones, pero no con programas específicos contra a la pobreza[8]. Los pequeños regímenes de último recurso basados en *redes de seguridad* complementan, pero no pueden sustituir, a estos regímenes básicos (OIT y UNICEF 2021).

Además, los sistemas de varios pilares, cuando se conciben de una manera que implica una estructura de incentivos que a la vez que garantiza una protección básica y adecuada para

[7] Sabedora de ello, la OIT ha apoyado sistemáticamente a gobiernos e interlocutores sociales en la adopción de las reformas necesarias para reforzar la sostenibilidad a largo plazo de los fondos del seguro social, así como para hacerlas más atractivas y mejor adaptadas a las necesidades cambiantes de los trabajadores en un mercado de trabajo en transformación.

[8] Desde hace tiempo, en el contexto de las pensiones de vejez se reconoce el potencial de las sinergias entre los pilares financiados con impuestos y los pilares contributivos, pero raramente se ha procurado aplicar este concepto a otras contingencias (véase, por ejemplo, Durán-Valverde 2018; OIT y UNICEF 2021; OIT 2010; Kidd 2015; McClanahan y Gelders 2019).

todos (observando el *derecho humano* a la seguridad social básica) también preserva el incentivo a afiliarse al seguro social (observando el *derecho de los trabajadores* a beneficios de nivel superior específicamente definidos), garantizan que los sistemas de protección social se correspondan más directamente con objetivos de desarrollo más amplios como el trabajo decente, la igualdad de género, la formalización y el crecimiento económico. De hecho, en muchos países los trabajadores no suelen distinguir entre el registro en el seguro social y la formalización, por definición (OIT 2018). Por lo tanto, los sistemas de seguridad social de varios pilares ayudan a resolver la tensión histórica entre los derechos humanos y los derechos de los trabajadores mediante una estructura de incentivos que es clara y descansa sobre garantías básicas universales.

El papel en evolución de las organizaciones sindicales en la protección social

En este contexto, las organizaciones sindicales a menudo se han encontrado en una posición algo incómoda en los debates nacionales sobre la ampliación de la seguridad social, tanto antes como durante la pandemia de COVID-19. Aunque en muchos casos los sindicatos han pedido «la universalidad de la atención sanitaria, la ampliación de las prestaciones por enfermedad, de desempleo y familiares, transferencias de efectivo, seguridad en el empleo y seguridad de ingresos» (OIT 2021b), puesto que los regímenes contributivos reflejan las relaciones del empleo formal y las sirven, los intereses de estas organizaciones suelen estar más alineados con la conservación de los beneficios contributivos.

La pandemia de COVID-19 ha planteado a todos los actores que participan en el sistema de protección social el desafío de (re)considerar sus funciones y responsabilidades en el mundo de después de la pandemia. Las organizaciones que representan a los trabajadores se encuentran en el punto donde se cruzan, por un lado, la preservación y la mejora de los beneficios que adquirieron con mucho esfuerzo frente a presiones extremas ejercidas sobre sus propios medios de vida y los recursos del Estado, y, por otro, la confrontación con la palmaria realidad de que grandes sectores de la sociedad (trabajadores, familias, individuos) que conviven con ellos carecen casi por completo de ingresos básicos y de seguridad sanitaria.

En este contexto, un marco de seguridad social para todo el ciclo de vida y que descanse en varios pilares puede ayudar a los sindicatos y a otras partes interesadas a estructurar su comprensión de las funciones y responsabilidades en relación con el sistema general nacional de protección social, permitiéndoles visualizar cómo encajan los beneficios que han adquirido en un marco general basado en los derechos.

El avance hacia esta visión alineada de la realización universal del derecho a la seguridad social en el mundo de después de la COVID apunta a tres posibles ejes de la acción que las organizaciones sindicales pueden perseguir.

Seguir el principio de «no hacer daño»: evitar el cabildeo contra la expansión de grupos sin cobertura

No debiera hacer falta decirlo, pero es imperativo que los sindicatos eviten oponerse rotundamente a reformas que introduzcan prestaciones no contributivas para quienes tienen poca o ninguna capacidad de cotizar. En la mayoría de los lugares, los derechos a prestaciones contributivas han costado muchos esfuerzos. Como resultado, los sindicatos gozan por ley de un estatus privilegiado en los consejos de administración de muchos organismos de seguridad social y, de hecho, los llamamientos a la creación de este tipo de cauces oficiales para la representación de las partes interesadas, y en concreto la representación tripartita, están consagrados en el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202 de la OIT[9].

Sin embargo, en contextos de alta informalidad el trabajo organizado representa a poblaciones relativamente pequeñas o muy precisas, y la competencia por los recursos escasos se ha enmarcado con frecuencia como una batalla infructuosa. Si bien es esencial que en los esfuerzos por ampliar la cobertura se respeten la integridad de los fondos de la seguridad social y sus prestaciones asociadas, las partes interesadas deben estar abiertas al diálogo en torno a delicadas cuestiones de financiación y, en vez de defender una postura inflexible y defensiva, participar activamente en buscar soluciones que beneficien a todos, sin exclusión.

Por ejemplo, las prestaciones universales financiadas con impuestos garantizan que sean mínimamente adecuadas para todos y, al mismo tiempo, si se diseñan con cuidado, reducen el nivel de las cotizaciones obligatorias que son necesarias para financiar las de mayor cuantía que se prestan por medio del sistema contributivo. Por otra parte, las prestaciones financiadas con impuestos y sujetas a la comprobación de existencia de pensiones o prestaciones suponen para el Estado una vía de cumplir con su obligación de proporcionar prestaciones mínimamente adecuadas y basadas en los derechos a quienes no reúnen los requisitos en el sistema contributivo. Esto puede hacerse asequiblemente, sin complicaciones administrativas y sin amenazar la integridad del sistema contributivo. Por el contrario, en ambos casos (prestaciones universales o sujetas a la comprobación de pensiones), una ampliación de las garantías con cargo a los impuestos, de estar bien diseñada como se dijo anteriormente, en la práctica puede y debería *estimular* el crecimiento de la cobertura de los regímenes contributivos, con posibles efectos en cadena sobre la informalidad y, por ende, sobre la afiliación sindical. Aunque la cobertura de los regímenes contributivos no aumente, acercar en lo administrativo (si no financieramente) ambos instrumentos asegura la estabilidad de la cobertura de cara a una vinculación cada vez más dinámica al mercado de trabajo, ya que las personas y los trabajadores se mueven entre uno y otro nivel. Pero si no hay espacios que estén abiertos al diálogo social, lo menos probable es que estos matices se aprecien plenamente y lo más probable es que haya resistencia a las reformas.

[9] En concreto, el párrafo 3, r) de la Recomendación núm. 202 pide aplicar la «participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas».

La coordinación adecuada de los diferentes regímenes de protección social también es fundamental para garantizar un sistema de seguridad social basado en los derechos para todos.

Invertir en la sensibilización sobre los principios basados en los derechos integrados en los sistemas de seguridad social inclusivos

Muchos sindicatos y organizaciones laborales han invertido en la elaboración y la difusión de amplios conocimientos sobre cuestiones fundamentales que les afectan, como la seguridad y la salud en el trabajo y el diseño de los sistemas de pensiones. Sin embargo, es necesario procurar que, sobre todo en los países de ingresos bajos y medios, pero no solo en ellos, se entienda mejor cómo encajan sus propias prioridades en el sistema de protección social en general.

No obstante, cabe señalar que, en ocasiones, la posición de los sindicatos frente a las reformas de la seguridad social, incluida la percepción que tienen de sus propios intereses, no se debe a desconocimiento, sino que se deriva directamente de las deficiencias de concepción de los propios sistemas. Por ejemplo, en Uganda, el fondo nacional de previsión, al igual que la mayoría de los sistemas de contribución definidos, es incapaz de proporcionar protecciones básicas que cubran las contingencias mientras se está en edad de trabajar. Los sindicatos de Uganda han pedido que un proyecto de reforma de ley «amplíe el alcance de las prestaciones para ayudar a las personas a resolver diversos problemas como el desempleo, las enfermedades y el pago de tasas escolares [...] sin tener que esperar a la jubilación» (véase Ahimbisibwe 2019). Sin embargo, en un sistema basado en los ahorros, el retiro prematuro agota las cuentas individuales y deja poco para cubrir los riesgos a largo plazo. En lugar de un acceso anticipado, se necesitarían reformas estructurales más amplias que permitieran la introducción de prestaciones a corto plazo para el ciclo de vida (como las de enfermedad, desempleo o familiares) que, de proporcionarse, también podrían hacer que el sistema fuera más atractivo para nuevos cotizantes potenciales (McClanahan et al. 2021). En situaciones como esta, conocer mejor las funciones y el potencial de un sistema de seguridad social inclusivo y para todo el ciclo de vida podría hacer que el movimiento obrero canalizara mejor sus pasiones, su energía y su capital político hacia el objetivo estratégico de largo plazo de obtener un sistema más completo y sostenible.

Participar activamente en la conquista de intereses comunes con base en coaliciones dentro de un marco de ciclo de vida

La creación de sistemas de seguridad social basados en derechos y en el ciclo de vida requiere el apoyo de amplios sectores de la sociedad a las intervenciones básicas financiadas con impuestos, como las prestaciones por hijos y por discapacidad y las pensiones de vejez. Como grupos de interés económico, las organizaciones que representan a los trabajadores tienen demandas particulares que corresponden a su posición en el mercado de trabajo y, con respecto a la seguridad social, a su papel como contribuyentes y, a la postre, como beneficiarios

de los regímenes contributivos. En contraste con ello, las voces de quienes actualmente se benefician, o pueden beneficiarse, de la ampliación de la protección social financiada con impuestos son mucho más difusas. Lo que se ha señalado como problema fundamental para garantizar la representación efectiva como partes interesadas de los beneficiarios en la gestión de estos regímenes, como se ha pedido en los marcos internacionales (Cotinguiba et al. 2020; McClanahan et al. 2021; PNUD y Unión Africana 2019). Sin embargo, dado que pueden beneficiarse del desarrollo de sistemas amplios y sostenibles de seguridad social, y dado que tienen una ventaja comparativa en cuanto a la capacidad organizativa y los recursos, las organizaciones sindicales no solo tienen interés en incorporar las demandas de la población en general en sus plataformas, sino que también se trata de la obligación de hacerlo y de ejercer presión en su nombre.

Además, sus propios esfuerzos para entablar un diálogo nacional efectivo hacia la realización del derecho universal a la seguridad social se potencian al alinearse con grupos que representan a segmentos más amplios de la sociedad, por ejemplo grupos temáticos o de interés público. Importa sobre todo tratar de encontrar un terreno común con aquellos que representan a niños, personas mayores o personas con discapacidad (divisiones *basadas* en el *ciclo de vida*), que tendrían un claro interés –aunque todavía no lo ubiquen entre sus prioridades– en apoyar la introducción de prestaciones por hijos financiadas con impuestos, de una pensión social o de una prestación por discapacidad. De hecho, fue precisamente este tipo de alianza transversal para atender las necesidades de las personas mayores lo que culminó en la aprobación de una Ley sobre las Personas de Edad y del Plan de Pensiones Sociales en Fiji (McClanahan y Hillson 2021).

Los trabajadores de la economía informal también suelen estar excluidos de la negociación formal tripartita y bipartita, y entre las recomendaciones previas a la pandemia de COVID figuraban las de asegurar la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva en la economía informal con el objetivo de poder facilitar la participación en el diálogo social y como parte de los esfuerzos a favor de la formalización. Antes de que estallara la pandemia de COVID-19 había indicios en el mundo que apuntaban a que los sindicatos estaban ampliando cada vez más sus servicios para prestar también su apoyo a quienes trabajan en la economía informal, como es el caso de la Argentina y Sudáfrica (OCDE y OIT 2019, 122). Además, en el curso de las respuestas a la COVID-19 las organizaciones de trabajadores informales de estos dos países han adoptado medidas para impulsar espacios de diálogo productivos con sus respectivos gobiernos en torno a las necesidades de protección social (Devenish y Afshar 2020). Una lección fundamental aprendida durante la pandemia de COVID-19 es que cuanto más afianzadas estén estas estructuras y relaciones (entre las organizaciones del mundo del trabajo informal y los gobiernos), más fluidas serán las negociaciones y las consiguientes soluciones de protección social para cualquier crisis venidera (Devenish y Afshar 2020).

Conclusiones

Si algo nos ha enseñado la pandemia de COVID-19 es que la política e infraestructura institucional de protección social existentes antes de una crisis son el principal factor determinante de la capacidad de un sistema para ofrecer medidas paliativas y correctivas significativas (Kidd y Sibun 2020; Razavi 2020; Razavi et al. 2020). Tal vez nunca antes haya sido tan evidente la necesidad de un conjunto de protecciones básicas universales, pero, de igual manera, la crisis de la COVID-19 nos ha mostrado la pertinencia permanente de las medidas basadas en el empleo. No se trata de espacios que compiten entre sí, por lo que las organizaciones sindicales desempeñan el papel fundamental de fijar los términos de los debates nacionales para orientarlos en torno a prestaciones del ciclo de vida en un marco de varios pilares. Integrar en los marcos políticos nacionales una perspectiva de varios pilares requiere una visión estratégica de alto nivel, y es vital que los países fomenten espacios para el diálogo social que generen consensos para los cambios transformadores necesarios con el objetivo de «reconstruir para mejorar» (OIT 2021c, párr. 9).

Referencias

Ahimbisibwe, P. 2019. «Workers Demand to Get their NSSF Savings at 45». *Daily Monitor*, 18 de septiembre.

Banco Mundial. 2019. *Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo*.

Barrantes, Alexandra. 2020. «Why Are Human Rights Considerations Fundamental to Inclusive and Lifecycle Social Protection Systems?». *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development* No. 30 (abril). Londres: Development Pathways.

Cichon, Michael. 2013. «La Recomendación del piso de protección social: ¿puede un documento de seis páginas cambiar el rumbo de la historia social?». *Revista Internacional de Seguridad Social* 66 (3-4): 21-45.

—, y Krzysztof Hagemejer. 2007. «Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en la seguridad social mínima para todos». *Revista Internacional de Seguridad Social* 60(2-3): 189-220.

Cotinguiba, Luis, Youcef Ghellab, Victoria Giroud-Castiella, Ursula Kulke, Henrik Moller, Karuna Pal, y Rainer Pritzer. 2020. «El papel del diálogo social en la formulación de respuestas de protección social a la crisis de la COVID-19», Foco en la protección social. Nota informativa. Ginebra, OIT.

Devenish, Annie, y Cyrus Afshar. 2020. «Las personas trabajadoras en empleo informal y el diálogo para la protección social». Respuestas de protección social para el Covid-19, Informe núm. 3. Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO).

DuDurán-Valverde, F. 2018. «The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems». Social Protection for All Issue Brief. OIT.

Kidd, Stephen. 2013. «Rethinking 'Targeting' in International Development». *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Developmen*t No. 11. Bloxham (Reino Unido): Development Pathways.

—. 2015. «Establishing Comprehensive National Old Age Pension Systems». *Materials on Development Financing* No. 8. Frankfurt (Alemania): KfW Development Bank.

—. 2017. «Citizenship or Charity: The Two Paradigms of Social Protection». *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development* No. 25. Londres: Development Pathways.

—, y Diloá Athias. 2019. «Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection». Working Paper. Londres: Development Pathways e Iglesia de Suecia.

—, y Daisy Sibun. 2020. «What Has the COVID-19 Crisis Taught Us about Social Protection?». *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development* No. 29. Londres: Development Pathways.

—, Bjorn Gelders, y Diloá Bailey-Athias. 2017. «Exclusion by Design: An Assessment of the Effectiveness of the Proxy Means Test Poverty Targeting Mechanism». ESS Working Paper No. 56. Ginebra y Londres: OIT y Development Pathways.

Knox-Vydmanov, Charles. 2014. «Why 'The Poor' Don't Exist (and What This Means for Social Protection Policy)». *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development* No. 16. Londres: Development Pathways.

McClanahan, Shea, y Bjorn Gelders. 2019. «Assessing the Potential for Multi-tiered Child Benefits in Viet Nam». Hanoi: Oficina de País de la OIT para Viet Nam.

—, y David Hillson. 2021. «Global Research on Social Protection and Governance: Case Studies on Fiji and Mauritius». UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) y OIT.

—, Richard Chirchir, Stephen Kidd, Alexandra Barrantes, Sarina Kidd, y David Hillson. 2021. *Global Research on Social Protection and Governance: Global Overview*. UNDESA y OIT.

Mkandawire, Thandika. 2004. «Social Policy in a Development Context». *Social Policy and Development Paper* No. 7. UNRISD (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social).

—. 2006. «Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research». Policy Brief No. 5. UNRISD.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2020. «La informalidad y la protección del empleo durante y después de COVID-19: buenas prácticas y la necesidad de redes de protección social universales». Presentación en la «Informalidad e inclusión social en tiempos de COVID-19» de la Cumbre Ministerial Virtual sobre Inclusión Social para América Latina y el Caribe. Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe.

—. s. f. «Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIbIH)». https://www.oecd.org/dev/Key-Indicators-Informality-Individuals-Household-KIIbIH.htm.

—, y OIT. 2019. *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*. Development Centre Studies. París: OECD Publishing.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2010. *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options*.

—. 2018. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico* (tercera edición). Ginebra, OIT.

—. 2020. «Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas». Foco en la protección social. Nota Informativa. Departamento de Protección Social de la OIT.

—. 2021a. *Posibles efectos de la COVID-19 en la consecución del ODS 8: Encuesta de opinión sindical*. OIT-ACTRAV.

—. 2021b. «A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of COVID-19: A Summary of Key Findings», Policy Brief, OIT-ACTRAV.

—. 2021c. *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Elementos de un posible documento final de la 109.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre una respuesta global para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19*. GB 341/INS/4.

—, y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2021. *Towards a Social Protection Floor for Lebanon*.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

—. 1966. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y Unión Africana. 2019. The State of Social Assistance in Africa.

Razavi, Shahra. 2020. «The Case for Universal Social Protection is More Self-evident than Ever». https://socialprotection.tumblr.com/?og=1.

—, Christina Behrendt, Mira Bierbaum, Ian Orton y Lou Tessier. 2020. «Reinvigorating the Social Contract and Strengthening Social Cohesion: Social Protection Responses to COVID-19». *International Social Security Review* 73(3): 55-80.

Rutkowski, Michal. 2020. «COVID-19 Reinforces the Case for Fundamental Reform of Our Social Protection Systems». *World Bank Blogs*. 1.o de mayo 2020. https://blogs.worldbank.org/jobs/covid-19-reinforces-case-fundamental-reform-our-social-protection-systems.

Sepúlveda, Magdalena. 2014. «De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina». Serie Políticas Sociales núm. 189. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), División de Desarrollo Social.

Sibun, Daisy. 2021. «Assessing the Scope and Adequacy of Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA Region: A Focus on Tax-financed Income Transfers». ISSPF Working Paper No. 1.

Las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo y la COVID-19

Jukka Takala
Presidente de la Comisión Internacional de Medicina del Trabajo (ICOH), Universidad de Tampere, Ciencias de la Salud (Finlandia)

Sergio Iavicoli
Secretario General de la ICOH y profesor y director de investigación del Instituto Nacional para la Prevención de los Accidentes en el Trabajo (INAIL) (Italia)

Seong-Kyu Kang
Vicepresidente de la ICOH y profesor en la Universidad de Gachon (República de Corea)

Claudina Nogueira
Vicepresidenta de la ICOH y consultora de Salud en el trabajo / Gestora de proyectos en la Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad de Pretoria (Sudáfrica)

Diana Gagliardi
INAIL, Departamento de Medicina, Epidemiología, Higiene Ocupacional y Ambiental (Italia)

Daniël (Daan) Kocks
Secretario Nacional de la ICOH para Sudáfrica y Presidente de la Sociedad Sudafricana de Medicina del Trabajo (SASOM)

Jorma Rantanen
Expresidenta de la ICOH y profesora emérita, Universidad de Helsinki (Finlandia)

Introducción

En los últimos años, los países desarrollados han conseguido reducir las lesiones laborales causadas por accidentes, a pesar de su entorno cada vez más complejo (Hämäläinen, Takala y Saarela 2006; Hämäläinen, Saarela y Takala 2009; Hämäläinen, Takala y Tan 2017). Las enfermedades relacionadas con el trabajo son más complicadas de medir, ya que no hay estadísticas mundiales, aunque las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran una tendencia al alza. A nivel mundial, cuando las poblaciones de diversas regiones vayan ampliando su esperanza de vida y su esperanza de vida laboral, muchos problemas laborales a corto plazo se irán reduciendo gradualmente. El descenso de la pobreza reduce las consecuencias a corto plazo, pero estas son sustituidas por enfermedades y trastornos más prolongados y de más larga latencia. Esto es fácilmente observable en las economías emergentes, como las de las regiones del Asia Sudoriental y el Pacífico Occidental (Takala et *al.* 2014; Takala et *al.* 2017).

En muchos países desarrollados, y cada vez más en los países en desarrollo, en la seguridad y la salud en el trabajo la importancia del componente de salud está aumentando rápidamente si se compara con el componente de seguridad. Esta importancia relativamente mayor atribuida a la salud en el trabajo se debe principalmente a las mejoras en seguridad y a la reducción del número de trabajadores en industrias tradicionalmente peligrosas.

En los países desarrollados, otro componente importante en la reducción de los accidentes ha sido el cambio en las estructuras económicas. Los lugares de trabajo peligrosos y de gran intensidad de mano de obra, como los de los sectores manufactureros, han disminuido en los países desarrollados, pues gran parte de ese trabajo se realiza en otros lugares, en particular en los países de Asia que están en rápido desarrollo, por ejemplo. En los países desarrollados, más de dos tercios de todas las personas que trabajan suelen hacerlo ya en profesiones de servicios. La rápida evolución de los procesos de mecanización, automatización y prefabricación hace también que muchos trabajos estén cada vez menos expuestos a riesgos de lesiones. Las mejoras en reducción de lesiones profesionales en los países desarrollados han sido posibles, en parte, por la mejora de las actividades de prevención y, en parte, por la tendencia a transferir gran parte de la actividad industrial a zonas del mundo más pobres.

Esta transferencia a países en desarrollo conlleva sus propios riesgos, como las repercusiones adversas en salud y seguridad de los trabajadores de esos países, en los que aumentan las lesiones y también las enfermedades y trastornos de larga duración. La transferencia de tecnología no es excesivamente complicada desde el punto de vista técnico, pero a este proceso de transferencias no le ha seguido la sustitución de inseguros y peligrosos métodos de trabajo y el aprendizaje de prácticas óptimas. Obreros no cualificados lo han tenido que aprender todo desde cero, por lo que los riesgos de salud y seguridad y las adversidades han seguido aumentando con rapidez.

Entre los principales riesgos relacionados con el trabajo se encuentran: las sustancias cancerígenas del entorno laboral; las enfermedades circulatorias causadas, por ejemplo, por el estrés, el trabajo nocturno, los altos niveles de monóxido de carbono y el ruido; otras enfermedades no transmisibles causadas por la inhalación de vapores, polvos y humos; los trabajos físicamente agotadores o repetitivos que provocan trastornos osteomusculares; y las enfermedades transmisibles causadas por agentes patógenos en el trabajo que provocan malaria y otras enfermedades transmisibles y tropicales... y más recientemente la COVID-19, la enfermedad causada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2.

Vivimos tiempos sin precedentes en todo el mundo, donde todos los países están experimentando las trágicas y profundas repercusiones de la pandemia debida al virus SARS-CoV-2 y a la COVID-19. Se prevé que esta situación y sus repercusiones continúen durante muchos meses e incluso años y que afecten a muchos sectores.

Probablemente sean muy pocos los trabajadores de todo el mundo que puedan decir que no les ha afectado la COVID-19. Organizaciones internacionales, regionales y locales, y de todos los sectores, han movilizado recursos y conocimientos para desarrollar y compartir todo lo que pueden sobre la COVID-19 en beneficio de sus trabajadores, sus familias y sus comunidades. Y esto comprende, entre otras muchas cosas, políticas, puesta al día de las legislaciones, documentos de orientación técnica, materiales de formación, declaraciones oficiales, herramientas de evaluación de riesgos, procedimientos operativos estándar, marcos de actuación y directrices sobre el retorno al trabajo.

La pandemia mundial ha añadido responsabilidades y carga de trabajo a todos los profesionales de los servicios sanitarios en general, y también a los de la salud y la medicina del trabajo que deben garantizar el retorno seguro de los trabajadores a sus puestos de trabajo y medios de vida, a medida que la economía mundial reanuda su marcha escalonadamente tras los confinamientos impuestos en muchos países.

A escala mundial, los 1 700 millones de personas que trabajan en las diversas profesiones de servicios se consideran poblaciones de riesgo. Si se infectan, los trabajadores de algunas ocupaciones pueden desempeñar un papel importante como vectores de la infección; entre los ejemplos al respecto tenemos los trabajadores del sector sanitario, otros profesionales de los servicios, de las industrias alimentarias y muchos más. En varias actividades profesionales los trabajadores se han visto expuestos al virus del SARS-CoV-2, sobre todo en sectores con altas tasas de contacto con otras personas o con animales.

Los lugares de trabajo de sectores económicos como la cría de animales, la elaboración de alimentos y los mercados de productos alimenticios, los servicios sanitarios, diversos servicios sociales como el cuidado de ancianos, los servicios municipales como los de tratamiento de residuos y muchos otros son posibles fuentes y orígenes de epidemias potenciales. Por tanto, debería considerarse a los lugares de trabajo como zonas importantes para la detección temprana del riesgo de epidemia y para la pronta adopción de medidas primarias de prevención y gestión. Ello requiere una regulación eficaz de la inspección y el asesoramiento sobre buenas prácticas preventivas.

La crisis mundial de enfermedades crónicas por la que atravesamos y la incapacidad de la sanidad pública para frenar el aumento de factores de riesgo altamente prevenibles han dejado a poblaciones enteras vulnerables ante emergencias sanitarias graves como la COVID-19. Además, la mayoría de la población trabajadora está expuesta a riesgos laborales, como factores psicosociales, que son nuevos y emergentes y están relacionados con efectos duraderos sobre la salud.

En este artículo se examinan las últimas cifras mundiales y por país de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y sus costos económicos conexos en determinados países y regiones, y se recomiendan medidas para su adopción por las diversas partes interesadas.

Objetivos

Nuestros objetivos en este artículo son:

- Hacer que se comprendan mejor los riesgos a corto y largo plazo que el trabajo plantea para la salud y las graves consecuencias que cabe esperar para las personas trabajadoras y para las economías.
- Comparar, sobre la base de estimaciones recientes, los datos obtenidos de fuentes fiables disponibles para comprender, mediante indicadores de uso común, la magnitud de los problemas y trastornos profesionales. El análisis de las estimaciones existentes hechas en distintos países y regiones, y de las diferencias entre países y estimaciones, puede ofrecernos una hoja de ruta para establecer prioridades e inspirar las políticas.
- Identificar los principales objetivos de cara a la eliminación y la reducción de las exposiciones a factores adversos en el lugar de trabajo que tienen consecuencias graves y duraderas y producen muertes relacionadas con el trabajo.
- Aportar datos y pruebas para la adopción de medidas prioritarias y subrayar el papel que incumbe a los gobiernos y a los trabajadores y empleadores y sus organizaciones en relación con las políticas de seguridad y salud en el trabajo, las estrategias, las medidas normativas, la observancia, el compromiso y la creación de una mentalidad y una cultura de daño cero en el trabajo.

Metodología y fuentes de datos sobre la carga que suponen las lesiones y enfermedades en el trabajo

Los autores examinaron las cifras de empleo, las tasas de mortalidad, los datos sobre la carga que suponen las enfermedades y lesiones en el trabajo, los accidentes notificados, las encuestas sobre enfermedades y lesiones profesionales que se declaran, las fracciones atribuibles (FAtrabajo: estas cuantifican la contribución de un factor de riesgo a una enfermedad o una muerte en determinada población) y las estimaciones del costo económico de las lesiones y enfermedades profesionales, así como la información más reciente sobre

cuestiones de salud y seguridad en el trabajo publicada en artículos científicos, documentos y fuentes electrónicas de datos de organizaciones internacionales y regionales, en particular la OIT, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Europea (UE) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), así como instituciones, organismos y sitios web públicos. Aún varían los sistemas de recopilación de datos de estas fuentes, por lo que su comparabilidad adolece de limitaciones.

La OIT ha calculado las estimaciones mundiales de lesiones y enfermedades profesionales durante los últimos veinte años y con el tiempo ha habido progresos en los métodos utilizados y los resultados respectivos. Las estimaciones se basan en dos procesos distintos, uno para las lesiones profesionales (accidentes) y otro para las enfermedades relacionadas con el trabajo. Las estadísticas de la OIT contienen datos recopilados de sus Estados Miembros correspondientes a lesiones, datos de la OMS sobre enfermedades y documentación científica sobre la relación con el trabajo que se utiliza como referencia para calcular el número de muertes y estimar la magnitud de la discapacidad, tanto temporal como permanente.

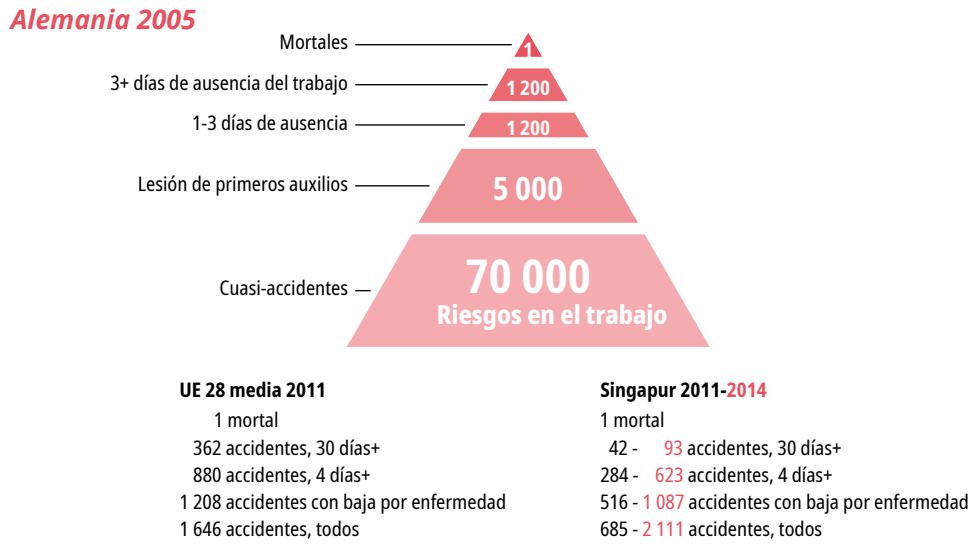
Antes de la COVID-19 se estimaba que en el mundo morían anualmente 2 780 000 trabajadores por causas relacionadas con el trabajo (Hämäläinen, Takala y Tan 2017). A las enfermedades relacionadas con el trabajo correspondían 2 400 000 (86,3 por ciento) de esas muertes y a los accidentes del trabajo 380 000 muertes (13,7 por ciento). El impacto económico mundial de la falta de inversiones suficientes en seguridad y salud en el trabajo correspondió aproximadamente al producto interno bruto (PIB) total de los 130 países más pobres del mundo, como dijo Guy Ryder, Director General de la OIT (2017). Además, cada año se produjeron unos 3 740 000 de accidentes no mortales y se perdieron 123 millones de años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD) debido a lesiones, enfermedades y trastornos relacionados con el trabajo (Hämäläinen, Takala y Tan 2017). Los AVAD se calculan sumando los años de vida perdidos (AVP) por mortalidad prematura y los años vividos con discapacidad (AVD). La pérdida total de salud (medida en AVAD) es un indicador consolidado de la carga global de la enfermedad (CGE). Sobre la base de estos cálculos, la pérdida económica debida a todas las enfermedades, trastornos y lesiones en el trabajo fue del 4,94 por ciento del PIB en 2020 (IHME 2020).

Lesiones causadas por accidentes

Aunque es difícil comparar los datos nacionales relativos a las lesiones profesionales (debido a las diferencias en los criterios legales y de indemnización), la comparación entre las cifras de lesiones mortales (accidentes) es más fácil y los datos pueden ser relativamente comparables cuando los criterios de registro, los denominadores y las estructuras económicas están bien documentados. Las lesiones mortales se expresan por cada 100 000 personas empleadas en las estadísticas nacionales o por cada millón de horas de trabajo (tasa de frecuencia de accidentes), que puede convertirse a 100 000 personas empleadas a tiempo completo (tasa de incidencia de accidentes).

Sin embargo, mientras que las lesiones profesionales mortales se registran mejor, en la mayoría de los países la notificación de casos no mortales (graves, permanentes y menos graves) adolece de una grave insuficiencia, y son estos casos los que generan a los trabajadores y las economías una carga mucho más pesada que la estimada anteriormente (Betti, de próxima publicación). Los casos mortales son solo la punta de la pirámide (véase el gráfico 1). Se puede trazar una pirámide similar para las enfermedades en el trabajo.

Gráfico 1. Accidentes no mortales en el trabajo por cada accidente mortal en el trabajo, 2014



Fuente: Takala *et al.* 2014.

En el cuadro 1 se muestra los resultados aproximados relacionados con el análisis comparativo. Las cifras y tasas de referencia registradas en el cuadro a partir del año 2014 (ILOSTAT, el portal central de estadísticas laborales de la OIT y EUROSTAT, la Oficina Estadística de la Unión Europea) serán válidas también mundialmente para los Estados Miembros de la OIT que tienen mucha población. En los países pequeños, el carácter aleatorio de los accidentes mortales en cualquier año podría equilibrarse tomando los valores medios de varios años, como en el caso de los valores de referencia de ILOSTAT y EUROSTAT. Las estimaciones dadas a conocer por el Director General de la OIT, Guy Ryder (OIT 2017, a partir de Hämäläinen, Takala y Tan 2017) ya habían hecho uso de un ajuste de los datos de casos no mortales y estos eran mejores que los datos brutos de las notificaciones, pero adolecían aún de una grave subestimación. Finlandia y Alemania figuran como los países que mejor informan.

Los resultados de un nuevo estudio sobre los déficits de notificaciones en los países de la Unión Europea (UE) arrojan cifras claramente superiores; estas prácticamente duplican las cifras brutas notificadas, pasando, en la UE-28 (28 Estados miembros que tenía hasta el 31 de enero de 2020), de 2 400 000 a 6 900 000 de accidentes no mortales que causan más de tres días de baja laboral. Por cada accidente mortal las cifras ajustadas muestran un caso mortal por cada 2 050 casos no mortales (Betti, de próxima publicación). Por lo que se ve en las cifras de ILOSTAT, este método es aplicable a nivel global.

Cuadro 1. Análisis comparativo de accidentes mortales y no mortales en la UE-28

País	Empleo total	Lesiones profesionales en 2014 notificadas a la OIT Mortales	Lesiones profesionales en 2014 notificadas a la OIT No mortales	Accidentes del trabajo en 2014 notificados a Eurostat Mortales	Accidentes del trabajo en 2014 notificados a Eurostat No mortales	Estimaciones mundiales de accidentes del trabajo (mínimo de cuatro días de baja) Límite inferior (Eq. j) (0,14) OIT 2014	Estimaciones mundiales de accidentes del trabajo (mínimo de cuatro días de baja) Límite superior (Eq. j) (0,08) OIT 2014	Estimaciones mundiales de accidentes del trabajo (mínimo de cuatro días de baja) Selección OIT 2014	Accidentes no mortales sobre la base del estudio de los déficits de notificaciones de la UE28, todos los sectores, media anual de los años 2015-2017
EU-28	218 336 000			3 379	2 414 073	2 413 571	4 051 944	3 548 302	6 936 092
Alemania	39 871 300	639	955 280	471	704 819	336 429	523 333	704 869	862 016
Austria	4 113 700			119	52 968	85 000	132 222	108 611	221 047
Bélgica	4 544 500			45	46 704	32 143	50 000	46 704	121 935
Bulgaria	2 981 400	115	2 289	110	1 772	78 571	137 500	108 036	175 403
Chipre	3627 00	5	1613	4	1 359	2 857	4 444	4 563	7 173
Croacia	1 565 700	36	13 785	22	8 999	15 714	27 500	21 607	65 206
Dinamarca	2 714 100			28	31 770	20 000	31 111	31 770	58 685
Eslovaquia	2 363 100			39	7 365	27 857	48 750	38 304	93 244
Eslovenia	916 700	25	12 914	20	10 016	14 286	25 000	24 554	34 559
España	17 344 200	246	423 106	247	287 809	176 429	308 750	287 809	624 018
Estonia	624 800	16	4619	13	5 393	9 286	16 250	12 768	33 255
Finlandia	2 447 200			28	42 162	20 000	31 111	42 162	41 773
Francia	26 396 400			517	467 869	369 286	574 444	471 865	776 729
Grecia	3 356 200			25	3 152	17 857	27 778	22 817	60 641
Hungría	4 100 800	78	19 583	74	15 918	52 857	92 500	72 679	162 362
Irlanda	1 913 900			45	13 103	32 143	56 250	44 196	88 028
Italia	22 278 900	396	305 246	459	251 769	327 857	573 750	388 929	983 300
Letonia	884 600			39	1 409	27 857	48 750	38 304	55 425
Lituania	1 319 000	60	3 232	51	2 599	36 429	63 750	50 089	79 551
Luxemburgo	245 600			10	6 154	7 143	12 500	9 821	29 343
Malta	181 700			4	2 273	2 857	5 000	3 929	8 477
Países Bajos	8 236 100			39	56 377	27 857	48 750	56 377	232 132
Polonia	15 861 500			225	59 414	160 714	281 250	220 982	532 730
Portugal	4 499 500			148	111 134	105 714	185 000	145 357	286 253
Reino Unido	30 672 300			207	160 700	147 857	258 750	203 304	516 428
República Checa	4 974 300		45 058	101	36 622	72 143	126 250	99 196	217 135
Rumania	8 613 700	224	3 351	253	3 101	180 714	316 250	248 482	494 258
Suecia	4 772 100	41	30 319	36	21 343	25 714	45 000	40 268	74 986

Sources: Based on ILOSTAT and EUROSTAT data adjusted by the EU-28 under-reporting study (Betti et al. 2020). ILO data are classified by WHO regions (alphabetical in two groups). Year 2014 is used as the latest available international reference.

Enfermedades y trastornos relacionados con el trabajo

El registro, la notificación, la comunicación y la indemnización de las enfermedades relacionadas con el trabajo son aún menos adecuados que en el caso de los accidentes relacionados con el trabajo. La «Lista de Enfermedades Profesionales» de la OIT (2010) es una herramienta importante para orientar a sus Estados Miembros.

Mientras que los países que notifican más lesiones profesionales son Finlandia y Alemania, el número más alto de enfermedades profesionales por cada 100 000 trabajadores se registra en Dinamarca y Suecia. El déficit en las notificaciones no es un indicador de trabajo decente y seguro. Debido a la gran diversidad de prácticas en cuanto a *enfermedades profesionales* y sus sistemas de indemnización y notificación (en su caso), aquí se utiliza de preferencia la expresión *enfermedades relacionadas con el trabajo*. Mientras que un país puede notificar una amplia selección de enfermedades como profesionales, otro puede tener exactamente los mismos problemas a un alto nivel pero no los notifica. Al utilizar la expresión citada anteriormente nos referimos a las enfermedades que se identifican y se notifican (sobre la base de la lista de enfermedades profesionales indemnizables del país) así como a enfermedades similares que no se notifican. Aunque la magnitud y el número de enfermedades relacionadas con el trabajo no necesariamente tienen que figurar en los informes estadísticos, se pueden utilizar métodos epidemiológicos para calcularlas con suficiente precisión.

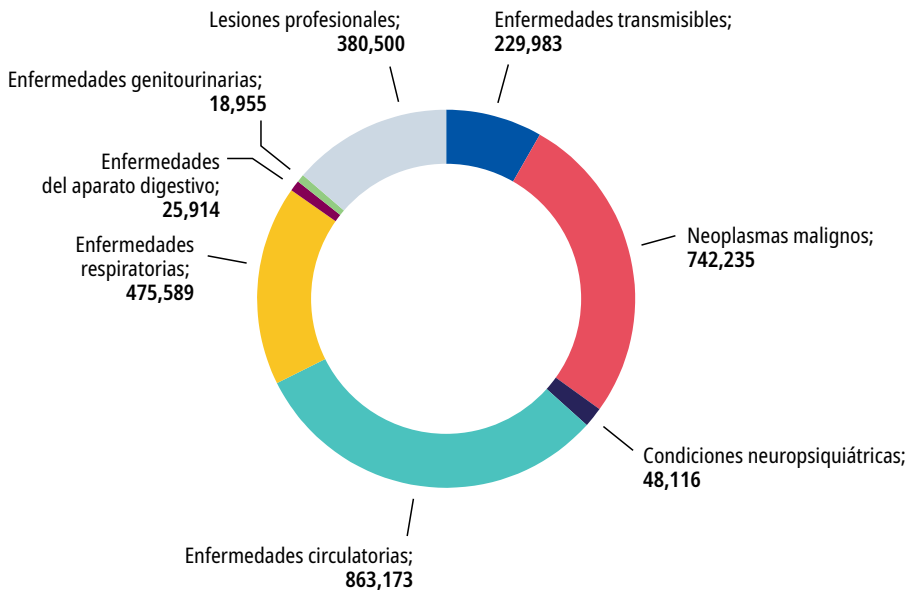
A nivel mundial, de los 2 400 000 de muertes causadas por enfermedades relacionadas con el trabajo en las estimaciones de 2017, las principales enfermedades responsables de la mayoría de las muertes por enfermedades relacionadas con el trabajo fueron las enfermedades cardiovasculares (circulatorias) y los cánceres, con un 31 y un 26 por ciento, respectivamente. Les siguieron las lesiones profesionales causadas por accidentes (14 por ciento) y las enfermedades infecciosas (9 por ciento). A los cánceres profesionales correspondieron 742 235 muertes en las estimaciones de 2017 (véase el gráfico 2), frente a las 489 000 muertes notificadas por el estudio correspondiente de 2015 sobre la CGE (véase IHME 2020). La razón principal de la diferencia en el número de muertes es que el estudio de 2015 sobre la CGE abarcó solamente una selección de agentes del Grupo 1 del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC) (es decir, carcinógenos confirmados), mientras que las estimaciones de 2017 abarcaron agentes de los Grupos 1 y 2A (carcinógenos confirmados y probables) del CIIC (CIIC y OMS 2020). Los agentes del CIIC abarcados registran una tendencia lenta, pero gradualmente creciente, en la que los carcinógenos probables pasan a la lista de carcinógenos confirmados cuando se reúnen suficientes pruebas científicas. Por ejemplo, los gases de escape de motores diésel se añadieron hace relativamente poco (2012) a la lista de agentes del Grupo 1 del CIIC, aunque hace decenios que había evidencias sobre la exposición a esos gases y los cánceres relacionados con ellos.

Los países industrializados (región de ingresos altos de la OMS) tenían una mayor carga de cánceres, un 52 por ciento, y una atribución mucho menor de accidentes y afecciones

infecciosas, el 2,3 por ciento cada uno (véase el gráfico 3). Esto indica que la esperanza de vida media en las economías de ingresos altos (que suelen tener la mayor proporción de cánceres, y en particular de cánceres relacionados con el trabajo) aumentará con el aumento de la esperanza de vida. La región de África de la OMS tiene la mayor proporción relativa de enfermedades transmisibles relacionadas con el trabajo. Las estimaciones de la región del Pacífico Occidental están dominadas por China, y las de Asia Sudoriental por la India. La estimación de la Unión Europea de muertes por cáncer profesional fue de 107 600.

La cifra correspondiente del estudio de 2015 sobre la CGE fue de 75 279 muertes basadas en una selección de agentes cancerígenos, y el estudio más reciente de 2019 sobre la CGE recogió una cifra de 101 633 muertes en la UE-28 (IHME 2020). Estos datos no abarcan la radiación ultravioleta e ionizante, determinados procesos de trabajo, el trabajo por turnos o el trabajo sedentario. Teniendo en cuenta los componentes omitidos, estos resultados se corresponden bien con las estimaciones de 2017 o las superan. Los datos correspondientes a los Estados Miembros de la OIT que notifican, reconocen e indemnizan las enfermedades y lesiones profesionales son razonables, pero, lamentablemente, no constituyen una práctica habitual. Por lo tanto, se han realizado estimaciones para todos los Estados Miembros y regiones de la OIT sobre todas las enfermedades, trastornos y lesiones relacionados con la salud y la seguridad (Takala *et al*. 2017; Hämäläinen, Takala y Tan 2017). Las enfermedades transmisibles relacionadas con el trabajo son responsables de 230 000 muertes al año; la tuberculosis, la silicotuberculosis, las enfermedades neumocócicas, la malaria y las enfermedades tropicales, y las influenzas relacionadas con virus, etc., ya estaban incluidas en las anteriores estimaciones mundiales de la OIT. La actual pandemia de COVID-19 está agravando aún más los riesgos de morbilidad y mortalidad de los trabajadores. Sin embargo, los datos más recientes indican que la fracción de mortalidad por COVID-19 relacionada con el trabajo es relativamente baja (véase la nota del gráfico 2). Utilizando los últimos conocimientos de Italia (Marinaccio, Guerra e Iavicoli 2020) relativos a la fracción atribuible al trabajo ($FA_{trabajo}$) y los de la mortalidad de Finlandia (Finnish Institute for Health and Welfare 2021) para poblaciones con edades comprendidas entre los 15 y los 65 años, se calculó que la $FA_{trabajo}$ era del 3,0 por ciento (véase el cuadro 2). Sin embargo, la experiencia italiana es que la tasa de *infección* de la $FA_{trabajo}$ es considerablemente más alta, alrededor del 19,4 por ciento.

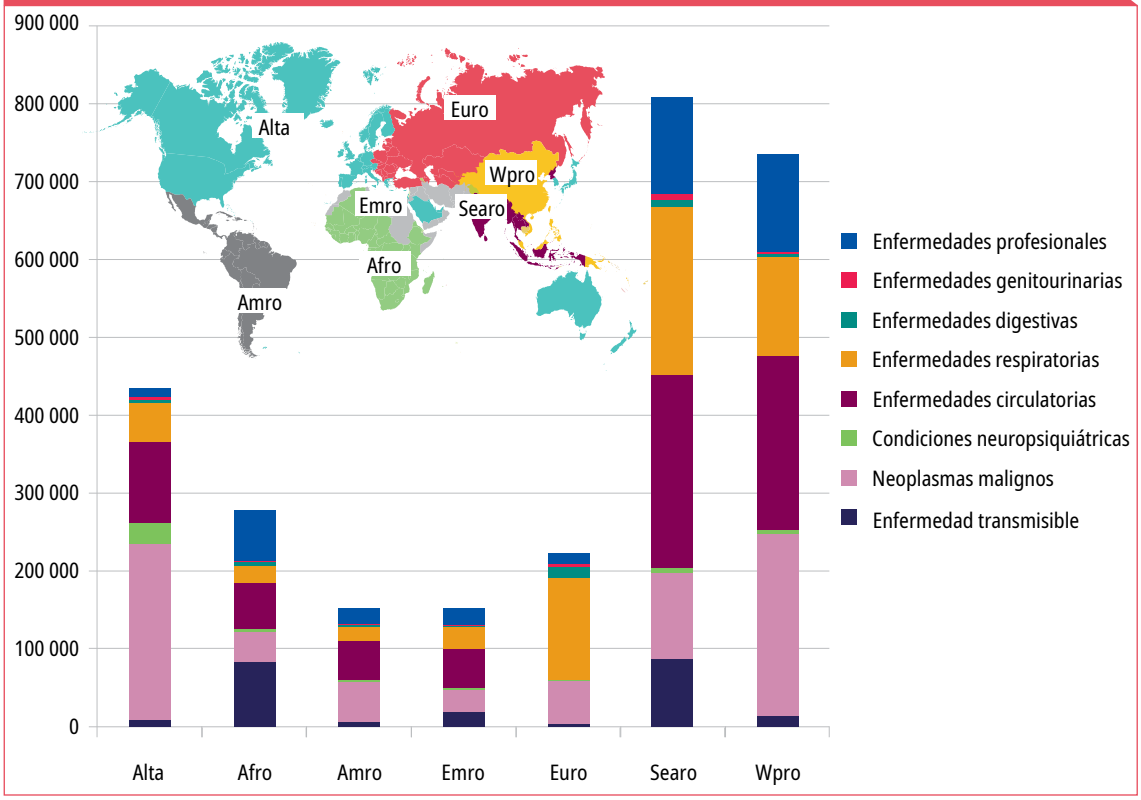
Gráfico 2. Estimación de la mortalidad mundial relacionada con el trabajo, por causa, 2017



Nota: Se estima que en 2020 las muertes por COVID-19 en el trabajo se elevaron a 60 000, frente a la cifra total de 2 844 465 muertes relacionadas con el trabajo que recoge este gráfico. Solo un número limitado de estas muertes se reconoció e indemnizó como enfermedad profesional.

Fuentes: Takala *et al.* 2017; Hämäläinen, Takala y Tan 2017.

Gráfico 3. Mortalidad relacionada con el trabajo, por región de la OMS, 2017



Nota: 'Alta' se refiere a zonas de renta alta.

Fuente: Takala *et al.* 2017.

Cuadro 2. Relación con el trabajo (tasa de $FA_{trabajo}$) de determinadas enfermedades y trastornos, 2020-2021 (en porcentajes)

Tipo de enfermedad	Porcentaje
Transmisible	4,8 (varón)–32,5 (mujer)
COVID-19 edad de trabajar/muerte[1]	*3,0 varón/mujer*
edad de trabajar 15-65/enfermedad[2]	*30*
De la cual atribuible al trabajo ($FA_{trabajo}$)[3]	*19,4*
Cáncer/muerte	13,8
Neuropsiquiátrica/muerte	6,6
Circulatoria/muerte	14,4
Respiratoria/muerte	
EPOC	18
Asma	21
Otras enfermedades respiratorias	1
Digestive diseases/death	2,3
Enfermedades genitourinarias/muerte	3,0
Osteomusculares/trastornos	37
Salud mental/trastornos (Estrés, trabajo nocturno, psicosocial)	10-30

Notes: [1] La edad media de todas las muertes por COVID-19 es de 84 años (Finnish Institute for Health and Welfare 2021). [2]Marinaccio, Guerra y Iavicoli 2020. [3] $FA_{trabajo}$: Fracción atribuible al trabajo, o porcentaje de la enfermedad debida al trabajo..

Las tasas de infección (no de mortalidad) por COVID-19 estimadas en un 19,4 por ciento en 2020 pueden utilizarse para calcular el número total de casos de infección *relacionados con el trabajo* en ese año. La OMS dio una cifra total de 82 400 000 de casos, cifra que probablemente sería mucho mayor si se conocieran mejor los casos de enfermedad nunca sometidos a prueba. En consecuencia, el 19,4 por ciento de los 82 400 000 equivale a 15 990 000 de infecciones de COVID-19 no mortales relacionadas con el trabajo. Aunque los Estados Miembros de la OIT no necesariamente la consideran enfermedad profesional indemnizable, el valor y la pérdida económica relacionados con el trabajo suponen una adición considerable a las pérdidas por muertes relacionadas con el trabajo. A fecha de 24 de febrero de 2021, el total de casos confirmados de COVID-19 era de 111 593 583, habiéndose producido ese día 173 594 casos nuevos, y el de muertes, 2 495 020 (OMS, s. f.). La carga real es, sin duda, mucho mayor.

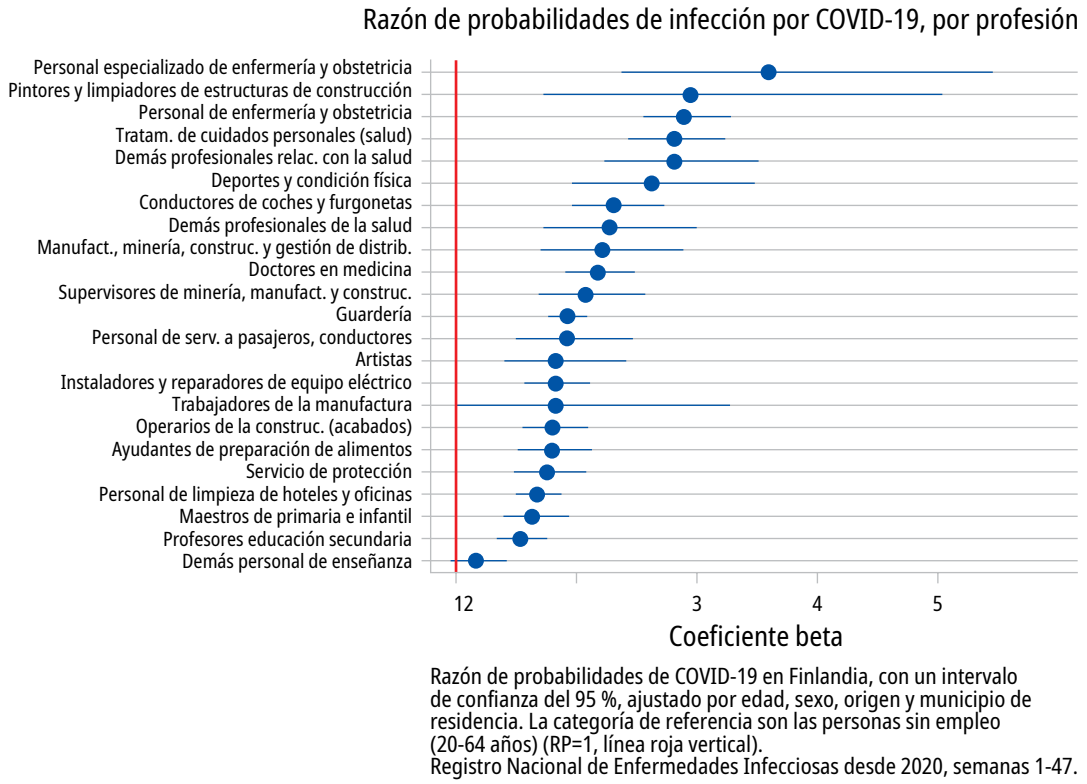
En el gráfico 4 se muestra las principales diferencias entre distintas ocupaciones y empleos con riesgo de exposición al SRAS-CoV-2 en Finlandia. La creencia común de que el personal sanitario es un grupo gravemente afectado se revela cierta, pero al mismo tiempo en un buen número de empleos de otros sectores también existe riesgo de exposición a la infección.

Expresado sencillamente, una razón de probabilidad (RP) es una medida de la relación entre una exposición (en este caso, la exposición al virus del SARS-CoV-2) y un resultado (en este caso, la adquisición de la infección o enfermedad por COVID-19). La RP representa

la probabilidad (o posibilidad) de que se dé un resultado dada determinada exposición, en comparación con la probabilidad de que se dé el resultado en ausencia de esa exposición. Más concretamente, RP > 1 significa una mayor probabilidad de relación entre la exposición y el resultado; RP = 1 significa que no hay relación entre la exposición y el resultado; y RP < 1 significa que hay una menor probabilidad de relación entre la exposición y el resultado.

Así, en el gráfico 4, las RP respectivas indican, por ejemplo, que el personal de cuidados especiales de enfermería tiene un riesgo 3,6 veces mayor de adquirir la infección, mientras que los pintores y el personal de limpieza de edificios tienen un riesgo 3,0 veces mayor de desarrollar la COVID-19, en comparación con la población de referencia de personas que no trabajan. También es importante tener en cuenta que la exposición a las nuevas variantes del virus del SARS-CoV-2, como la variante del Reino Unido, puede suponer un riesgo entre 1,3 y 1,7 veces mayor de desarrollar la COVID-19, en comparación con el virus normal (original).

Figure 4. Finland: COVID-19 infections per occupation, expressed as odds ratios



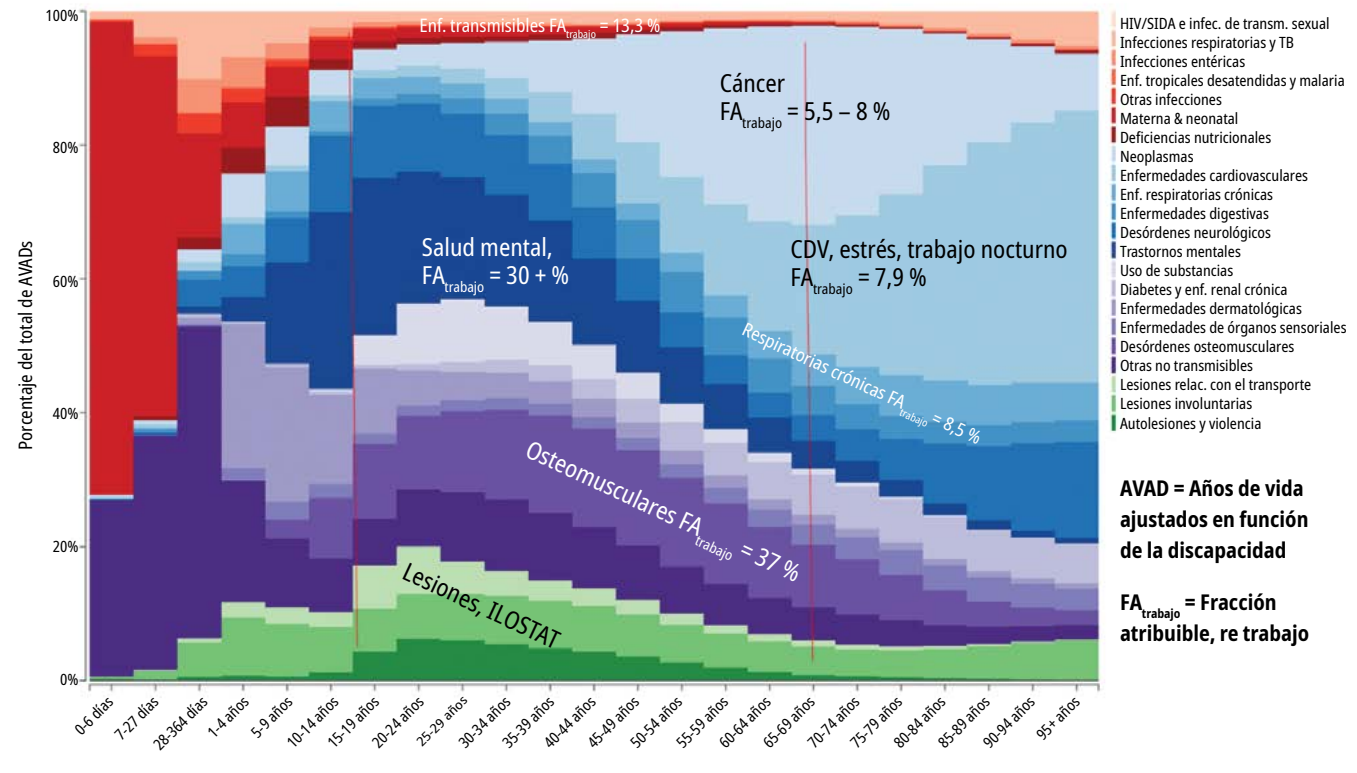
Nota: Los datos presentados abarcan a todas las personas de entre 20 y 64 años que viven en Finlandia, en una muestra de poco más de tres millones de personas.

Fuente: Helsinki GSE 2021.

Estimaciones de costos y valor social de la seguridad y salud en el trabajo

Los costos económicos de las malas medidas de seguridad y salud en el trabajo pueden estimarse tanto a nivel de lugar de trabajo como a nivel nacional. El impacto económico de las lesiones y las enfermedades laborales incluye los costos directos para los partícipes, las víctimas, los empleadores y la sociedad, así como las pérdidas de producción. En el gráfico 5 se muestra el porcentaje de enfermedades y lesiones en relación con la edad. La cifra procede del Instituto de Métricas y Evaluación de la Salud (IHME) y abarca todas las causas, y la fracción atribuible ($FA_{trabajo}$) estimada añadida por los autores del presente texto muestra el porcentaje del componente de cada enfermedad relacionado con el trabajo. La COVID-19 no está incluida en este gráfico, que data de 2019. Las líneas rojas indican la edad laboral.

Gráfico 5. Años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD), principales grupos de enfermedades y trastornos, Unión Europea, por edad, y $FA_{trabajo}$ estimada, 2019 (COVID-19 no incluida)



Fuente: IHME 2020, con la fracción atribuible ($FA_{trabajo}$) estimada añadida.

Partiendo de la cuantificación del número de lesiones y enfermedades laborales se puede determinar el número de años de vida perdidos (AVP) y de años vividos con discapacidad (AVD) a causa del trabajo; la suma de los AVP y los AVD da como resultado la medida conocida como AVAD.

Los costos en términos monetarios pueden calcularse para un país, una región o el mundo (véase el gráfico 6). La comparación de costos es posible cuando se dispone de detalles sobre los AVAD causados por lesiones y enfermedades laborales. El PIB anual de un país o región se considera representativo de la aportación total del trabajo (o mano de obra), ya sea en los sectores primarios, en el manufacturero o en el de servicios. Incluso la generación de beneficios para las empresas y de ingresos para los distintos inversores se debe originalmente al trabajo (Elsler, Takala y Remes 2017).

Gráfico 6. Comparación de los costos de las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo en proporción al PIB, países y regiones seleccionados, 2021

Marruecos 4,25 %

OMS Asia Sudoriental 4,40 %

Asia 4,12 %

OMS África 4,00 %

OMS Pacífico Occidental 3,98 %

Mundial 3,94 %

América Latina 3,71 %

Bulgaria 3,65 %

República de Corea 3,58 %

(3,47-4,33 %) **Irlanda 3,47 %**

Singapur 3,46 %
(3,46-4,06 %. estim. propia Singapur 3,8 %)

(3,34-3,41 estim. propia Finlandia 10,6) **Finlandia 3,34 %**

Alemania 3,33 %

UE-28 3,26 %

Estados Unidos 3,25 %

New Zelandia 3,19 %

Países Bajos 3,12 %

Australia 3,00 %

Reino Unido 2,90 %

Japón 2,65 %

Fuente: OIT, ICOH y UE 2017.

La magnitud de los costos viene definida en gran medida por los factores que se tienen en cuenta a la hora de calcular las estimaciones. Los costos en porcentaje del PIB pueden obtenerse dividiendo el valor de los AVAD de determinado país o región (en años) por el número máximo hipotético de años que podrían haberse ahorrado si nadie muriera o tuviera una discapacidad temporal o permanente. Esto se obtiene mediante el número de años trabajados por quienes están empleados, es decir, la cifra de pleno empleo.

La pérdida económica anual se calcula entonces como:

$$\text{Costos anuales en porcentaje del PIB}_{\text{país}} = \text{AVAD}_{\text{país}} \text{ (relacionados con el trabajo) / Total años de trabajo}_{\text{país}}.$$

Las pérdidas monetarias pueden calcularse multiplicando el porcentaje obtenido por el PIB en términos monetarios del país o región de referencia, para el mismo año.

Utilizar el método de los AVAD como indicador de un daño laboral más amplio es prácticamente la única forma de comparar los costos económicos con la información mundial disponible en todos los países. Incluir únicamente los casos mortales solo nos daría la punta del iceberg y excluiría factores que se sabe que causan importantes ausencias del trabajo, como las enfermedades osteomusculares, los riesgos psicosociales y un enorme número de lesiones laborales no mortales causadas por accidentes del trabajo. La combinación de estos factores genera importantes pérdidas de valor social para las mujeres y los hombres en el trabajo, y enormes pérdidas en términos de costos económicos para los trabajadores, los empleadores y el conjunto de la sociedad (Elsler, Takala y Remes 2017).

La forma habitual de contabilizar los costos económicos (como porcentaje) no incluye los costos indirectos, los costos intangibles ni el *valor de la vida estadística*. Cuando se considera con más detenimiento el costo total, incluyendo datos de varias fuentes (si se dispone de ellos), es probable que los costos totales sean considerablemente más altos. Por ejemplo, al aplicarlo a Finlandia, el método arriba mencionado arrojó unos costos del 3,34 por ciento del PIB en 2015, o de 7,68 * 10^9 dólares estadounidenses. El cálculo más detallado que abarcaba todos los costos conexos para Finlandia, realizado por el Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad (Rissanen y Kaseva 2014), se elevó a un costo total tres veces superior: 24,45-24,95 euros 10^9, o 10,6 por ciento del PIB anual.

La Unión Europea ha realizado nuevos cálculos comparables detallados (EU-OSHA 2018). Y aún hay más gastos a tener en cuenta.

En la mayoría de los países desarrollados la edad legal de jubilación se sitúa entre los 63 y los 68 años, pero según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la *edad real de jubilación materializada* puede ser mucho menor; por ejemplo, en Finlandia es de 61,5 años. Sin embargo, en otros países con una economía comparable a la de Finlandia, como Islandia, el Japón, Noruega y la República de Corea, la edad de jubilación es mucho mayor; en Islandia, por ejemplo, es de 70,5 años (Sauré y Zoabi 2012). Estas diferencias en las edades efectivas de jubilación afectan sustancialmente al cálculo del número de años de trabajo que pueden perderse por lesiones, enfermedades y trastornos relacionados con el trabajo.

La diferencia del PIB, si toda la mano de obra trabajara nueve años más, aumentaría aproximadamente el PIB en un 25 por ciento. Los empleos y las profesiones que tienen la edad de jubilación real más baja se encuentran en sectores como el del andamiaje en la construcción, donde los trabajadores se jubilan a los 50 años. Está claro que hay una fuerte conexión entre las malas condiciones de trabajo y el retiro prematuro. En consonancia con la legislación, no se puede obligar a las personas a trabajar hasta los 70 años si ya han perdido la salud y la capacidad de trabajar a los 50 años.

Podrían tenerse en cuenta otros muchos aspectos: medidas monetarias, o valor de la vida, como valor social en sentido estricto o amplio, o como pérdida social si se pierde la vida o la salud a causa del trabajo. El valor de la naturaleza o del clima no lleva etiqueta de precio. Los precios del mercado solo pueden medir en parte el valor social de la vida y la salud en el trabajo y más allá del trabajo.

Experiencias de COVID-19 y lecciones extraídas

Es importante señalar que los problemas y las pérdidas relacionadas con el trabajo no están causados por situaciones inevitables, como las pandemias o las catástrofes naturales. Incluso los efectos de las catástrofes naturales pueden ser eliminados o reducidos al mínimo mediante una preparación y gestión adecuadas. Por ejemplo, en el trabajo se pueden evitar los rayos mediante pararrayos y también midiendo el aumento de la tensión de voltaje en las obras y deteniendo el trabajo cuando aumentan los niveles de riesgo. Las pandemias globales pueden considerarse riesgos imprevisibles, pero con el tiempo varias naciones han mostrado al mundo que adoptando medidas drásticas era posible evitar un elevado número de víctimas y otros impactos negativos; lamentablemente, han sido muchas más las naciones sin preparación. En los recuadros 1, 2 y 3 se describen las experiencias de tres países: Italia, la República de Corea y Sudáfrica, respectivamente. Las lecciones de la pandemia de COVID-19 ya han puesto de relieve la necesidad de contar con mejores predicciones y preparación (por ejemplo, en investigación, recursos humanos, preparación hospitalaria y material y actualización de la normativa para la gestión de las crisis). En el recuadro 4 se enumera algunas de las lecciones extraídas. También deben reforzarse las funciones, los recursos, las capacidades y la colaboración de organizaciones internacionales, como la OMS y la OIT, por lo que el presente artículo concluye con recomendaciones tanto para las organizaciones internacionales y nacionales como para otras partes interesadas.

Recuadro 1. Experiencias de la COVID-19: Italia

A modo preliminar, es importante subrayar que, según la legislación italiana en materia de indemnización de los trabajadores, los casos de enfermedades infecciosas y parasitarias están incluidos en la categoría de accidentes del trabajo porque la causa virulenta se equipara con la violenta.

Entre el 21 de febrero de 2020 (primer caso notificado en Italia) y el 31 de diciembre de 2020, el Instituto Nacional para la Prevención de los Accidentes en el Trabajo (INAIL) recibió 131 090 notificaciones de accidentes del trabajo debidos a la COVID-19, lo que representa el 23,7 por ciento de las notificaciones de accidentes recibidas desde el comienzo del año y el 6,2 por ciento del total de casos de COVID-19 notificados por el Instituto Superior de Sanidad (ISS) en el mismo periodo.

Las mujeres registraron el mayor porcentaje de casos (69,6 por ciento). Del total de reclamaciones, el 42,2 por ciento corresponde al grupo de edad de 50 a 64 años, seguido del grupo de 35 a 49 años (37,0 por ciento), menores de 34 años (19,0 por ciento) y mayores de 64 años (1,8 por ciento).

El sector más afectado fue el de los servicios de salud (68,8 por ciento de las reclamaciones), seguido de la administración pública (9,1 por ciento de reclamaciones), que comprende también los servicios territoriales de salud. Se registraron porcentajes inferiores al 5 por ciento en los servicios de seguridad, los servicios de limpieza, el sector manufacturero, la hostelería, el comercio mayorista y minorista, el transporte y el almacenamiento y otros servicios.

Recuadro 2. Experiencias de la COVID-19: República de Corea

Tras ser el primer país fuera de China en registrar el brote de COVID-19, la República de Corea puso en marcha rápidamente las medidas planificadas aprendidas de la mala experiencia del brote del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) en 2015. El brote de MERS se convirtió en una situación caótica para la sociedad coreana, resultando mucho más problemático de lo que nunca hubiera podido imaginar el país (República de Corea, Ministerio de Sanidad, s. f.).

Durante el brote de MERS, la República de Corea no aisló los casos confirmados ni sospechosos, ni siquiera en los hospitales, y no pudo rastrear los contactos cercanos de los pacientes de MERS, debido a la Ley de Protección de Información Personal. Los trabajadores sanitarios no estaban bien formados para afrontar enfermedades altamente contagiosas y o bien no había equipamiento de protección personal o este no estaba preparado o equipado adecuadamente ni en casa ni en los lugares de trabajo. Estos problemas fueron objeto de rectificación, modificación y mejora en los últimos cinco años. En los hospitales se hizo obligatorio por ley impartir con regularidad formación virtual para gestionar enfermedades contagiosas de nueva aparición. Además del distanciamiento social, de actuar con pruebas y rastreos y de usar mascarillas, se han puesto en práctica muchas otras medidas en el lugar de trabajo. No se permite la entrada de visitantes en los lugares de trabajo sin comprobar la temperatura corporal y registrar sus datos de contacto. Los lugares de trabajo se han reconfigurado mediante la modificación de los horarios de trabajo, la adopción (en su caso) de prácticas de trabajo en el domicilio y de reuniones virtuales en línea y el cierre de salas multiusos. Basándose en la experiencia del MERS, los trabajadores empezaron a llevar mascarillas voluntariamente, mucho antes de que esta práctica se convirtiera en obligatoria.

A fecha de 5 de abril de 2020 el porcentaje de trabajadores sanitarios entre todos los afectados por COVID-19 era solo del 1 por ciento, mientras que en el caso del MERS fue del 21 por ciento (Kang 2020). Hasta el 15 de mayo de 2020, el 15,7 por ciento de todos los casos de COVID-19 se habían producido en los lugares de trabajo, incluidos los centros de salud. Estas estadísticas no han cambiado significativamente desde abril y mayo de 2020 (Kim 2020).

Recuadro 2. (cont.)

Gracias a la aplicación de estas medidas y precauciones desde el comienzo del brote de COVID-19, la República de Corea ha podido mantener la actividad en los lugares de trabajo sin necesidad de recurrir a un severo confinamiento nacional, aunque en la actividad económica normal ha habido algunas restricciones.

Recuadro 3. Experiencias de la COVID-19: Sudáfrica

En el continente africano se consideraba que Sudáfrica (junto con Argelia y Egipto) tenía el mayor riesgo de importación y propagación del nuevo coronavirus (SARS-CoV-2), con una capacidad entre moderada y alta de responder ante un brote (Gilbert et al. 2020).

Desde el principio de la pandemia de COVID-19, las realidades socioeconómicas de Sudáfrica limitaron la eficacia de las medidas de contención del virus que habían funcionado en países de Europa y Asia, como el lavado frecuente de manos, el distanciamiento social, el autoaislamiento, la cuarentena, las pruebas y el confinamiento (Staunton, Swanepoel y Labuschaigne 2020). Sudáfrica es una sociedad desigual con una población en la que solo el 16 por ciento tiene acceso a asistencia médica y un sistema sanitario que soporta una elevada carga de enfermedades transmisibles como la tuberculosis (TB), el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y la infección conjunta de VIH y TB, siendo millones las personas que toman medicamentos inmunosupresores.

El Gobierno sudafricano promulgó a finales de marzo de 2020 un confinamiento nacional que ha continuado hasta la fecha, con las consiguientes repercusiones en la economía nacional y la pérdida de ingresos y medios de subsistencia, lo que ha exacerbado aún más las desigualdades en el país. La pandemia también ha puesto en fuerte evidencia las lagunas que existen en un sistema sanitario inadecuado y en materia de protección de los trabajadores, y ha aumentado los riesgos que ya soportan desproporcionadamente los trabajadores más vulnerables: «Puede que este virus no discrimine a quienes infecta, pero sus efectos se harán sentir más durante un tiempo en las poblaciones ya marginadas y vulnerables de Sudáfrica» (Staunton, Swanepoel y Labuschaigne 2020).

Durante febrero de 2021 Sudáfrica se encontraba en el final de una segunda ola de COVID-19 y a los pocos meses, en la estación de invierno, se preveía una tercera ola. A principios de febrero de 2021 se inició un programa para desplegar la vacuna entre los trabajadores sanitarios como grupo prioritario, despliegue que se detuvo temporalmente cuando los resultados preliminares indicaron que la vacuna elegida (ensayo de AstraZeneca y la Universidad de Oxford) no era suficientemente eficaz contra la nueva variante de la COVID-19 identificada en Sudáfrica. El despliegue se reanudó cuando la vacuna de Johnson & Johnson demostró su eficacia contra algunas variantes, entre ellas la 501Y.V2.

La pandemia ha servido para que la COVID-19 se convierta en una enfermedad profesional prioritaria en Sudáfrica. Se elaboraron rápidamente políticas para los profesionales de la salud en el trabajo, los empleadores y los trabajadores, todos los cuales tuvieron que adaptarse a la legislación de emergencia, los medios electrónicos de comunicación y las consultas a distancia como parte de la nueva normalidad que se ha convertido en una realidad arraigada.

Las fuentes oficiales de información y orientación sobre la COVID-19 son el Departamento Nacional de Salud de Sudáfrica (NDOH) y el Instituto Nacional de Enfermedades Transmisibles (NICD). El NDOH también gestiona un sitio web dedicado a la COVID-19 que se actualiza a diario, una línea telefónica gratuita para la COVID-19 y una aplicación digital descargable (COVID Alert S).

Recuadro 3. (cont.)

Desde el inicio de la pandemia, el Instituto Nacional de Salud en el Trabajo (NIOH) de Sudáfrica ha desempeñado un papel fundamental en la educación y la formación relacionadas con la COVID-19 para los empleadores, los trabajadores y otras entidades activas en el ámbito de la salud ocupacional, como los profesionales de la medicina laboral y el personal de enfermería de salud ocupacional y los higienistas del trabajo. El NIOH ha desarrollado programas de formación en seminarios en línea con una serie de recursos sobre COVID-19 que están disponibles en su sitio web, y dirige el Sistema de Vigilancia de Salud en el Trabajo (OHSS) para la COVID-19.

Se adoptaron cambios en los procedimientos de vigilancia médica de los trabajadores aplicados por los profesionales de la salud en el trabajo (profesionales de la medicina laboral y personal de enfermería de salud ocupacional), habiendo desempeñado la Sociedad Sudafricana de Medicina Laboral (SASOM) el destacado papel de apoyar y asesorar a sus miembros en concreto y a los profesionales de las disciplinas de salud en el trabajo en general.

En abril de 2020 la SASOM respaldó la declaración de la Sociedad Sudafricana de Medicina Torácica (SATS) sobre su posición respecto de la realización de pruebas de función pulmonar durante la pandemia de COVID-19, que fue actualizada por la SATS en septiembre de 2020 con recomendaciones para la reintroducción de las pruebas de función pulmonar. A lo largo del año pasado, la SASOM ha estado elaborando y difundiendo sus propias declaraciones de posición, políticas y directivas, que han sido objeto de evaluación por pares, sobre diversos temas relacionados con la COVID-19, como los historiales médicos, los reconocimientos médicos en el trabajo, la vacunación y las pruebas de antígenos y anticuerpos de la COVID-19 en el lugar de trabajo, las indemnizaciones por infecciones de COVID-19 en el lugar de trabajo y la gestión de los residuos que suponen riesgo de contraer la COVID-19.

Sudáfrica ha sido el país más golpeado de su continente y, al 15 de mayo de 2021 (el comienzo de la tercera ola), las estadísticas de COVID-19 eran las siguientes 11 087 505 pruebas realizadas (población total: alrededor de 60 millones de habitantes); 1 611 143 casos totales identificados como positivos; 1 523 243 recuperaciones totales (negativos confirmados, tasa de recuperación de aproximadamente el 94 por ciento); y un total de 55 183 fallecimientos.

Fuentes: Statistics South Africa (http://www.statssa.gov.za/?p=12744); NICD (www.nicd.ac.za); NIOH (www.nioh.ac.za); SASOM (https://sasom.org).

Recuadro 4. Algunas lecciones extraídas de la pandemia de COVID-19

- La COVID-19 supone una amenaza tanto para la salud pública como para la salud en el trabajo.
- Trabajar en entornos de atención sanitaria puede ser peligroso para la salud; sin embargo, se reconoce que corren riesgo diversos grupos profesionales y no solo el personal sanitario.
- Alrededor del 14 por ciento de los casos de COVID-19 notificados a la OMS corresponde al personal sanitario. En algunos países, la proporción puede llegar al 35 por ciento.
- Los centros sanitarios siguen estando desbordados en muchos países.
- La escasez o la mala calidad de equipos de protección personal (EPP) ha dejado a gran número de trabajadores de la salud y de otros sectores sin la protección adecuada.
- Los efectos de la COVID-19 van mucho más allá de la infección.
- Una preocupación primordial de muchos trabajadores es la de perder su empleo o sus ingresos.
- Los problemas de índole laboral y familiar que genera la pandemia son graves y sin precedentes.
- La crisis de la COVID-19, los confinamientos y la recesión económica han exacerbado las desigualdades que ya había en materia de salud.
- La prevalencia y la gravedad de la pandemia de COVID-19 se amplían debido a epidemias preexistentes de enfermedades crónicas, que a su vez tienen que ver con factores sociales que determinan la salud, como las condiciones de vivienda y trabajo y el acceso a una atención sanitaria de calidad.
- Los trabajadores de bajo nivel socioeconómico tienen menos acceso a los EPP y menos opciones de trabajar desde casa y corren más riesgo de perder sus empleos.
- La COVID-19 se vive con desigualdad, dándose las mayores tasas de infección y mortalidad entre las comunidades más desfavorecidas: no es una enfermedad socialmente neutra.
- La pandemia de COVID-19 nos ha hecho ver la necesidad crítica de que haya una muy estrecha colaboración interdisciplinar y multidisciplinar entre diversos profesionales que inspiren a las organizaciones para tomar mejores decisiones.
- Si se controlan mal, las infecciones emergentes pueden causar epidemias y pandemias de alto impacto socioeconómico y seguirán constituyendo amenazas reales para el mundo. Debemos mantener la vigilancia para estar preparados y ser capaces de responder con eficacia.

Recomendaciones para nuevas medidas

Para la OIT, la OMS, la UE y todas las instituciones internacionales mundiales y regionales pertinentes

1. La tradición de más de sesenta años del Comité Mixto OIT/OMS de Salud en el Trabajo, de carácter quinquenal, debería continuar conforme a las directrices decididas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1950, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.
2. La OIT y la OMS deberían convocar urgentemente la 14.ª reunión del Comité Mixto OIT/OMS de Salud en el Trabajo. Este comité debería considerar la posibilidad de seguir

ocupándose de los debates sobre *todas las cuestiones recientes de salud y seguridad en el trabajo* e iniciar nuevas acciones a nivel internacional y nacional. La última reunión del Comité se organizó hace muchos años en Ginebra, del 9 al 12 de diciembre de 2003.

3. Es importante reconocer la COVID-19 como un riesgo laboral prioritario. La tarea más urgente debería ser el debate en torno a la colaboración entre la OMS y la OIT en materia de políticas y prácticas para la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra la pandemia de COVID-19. La OIT y la OMS deberían unir sus fuerzas para el reconocimiento de la COVID-19 relacionada con el trabajo como enfermedad profesional a nivel mundial y garantizar una indemnización justa para los trabajadores que han contraído la COVID-19 en el trabajo.
4. La OIT debería poner en marcha acciones inmediatas para fomentar la ratificación del Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161) con el objetivo de garantizar respuestas eficaces en el futuro para la protección de la salud laboral de los trabajadores, incluso acciones para posibles pandemias futuras.
5. La OIT, en colaboración con la OMS, debería prestar especial atención a la protección de los trabajadores que corren un riesgo alto, como los de la salud, los trabajadores sociales, las fuerzas policiales, el personal de respuesta a emergencias, el personal de limpieza y los trabajadores de las pequeñas empresas, contra el riesgo de COVID-19 en el trabajo, dando la máxima prioridad a los trabajadores de la salud y a otros trabajadores de servicios que tienen un estrecho contacto cara a cara con los clientes en su trabajo diario.
6. La OIT, en colaboración con la OMS, debería emprender acciones prioritarias para desarrollar la *cobertura universal de salud ocupacional*, garantizando servicios competentes de salud ocupacional para todos los trabajadores del mundo (privados, públicos, formales, informales) en todos los sectores económicos y en todos los tipos de lugares de trabajo, según se decidió en la 49.ª Asamblea Mundial de la Salud (49.12).
7. La OIT, en colaboración con la OMS, debería elaborar directrices para la protección de los trabajadores contra el virus del SARS-CoV-2 en el trabajo, así como buenas prácticas laborales en todos los lugares de trabajo y los entornos laborales. Hacen falta directrices especiales en materia de prácticas de protección de los grupos de trabajadores vulnerables o marginados, como los de edad avanzada, los de la economía informal, los del servicio doméstico, los jóvenes, los migrantes y los que padecen enfermedades respiratorias y cardiovasculares crónicas o diabetes, entre otros trabajadores.
8. 8. La OIT, en colaboración con la OMS y en línea con los ODS de las Naciones Unidas y los objetivos conexos y las metas específicas de todos los ODS y, en particular, el ODS 3 (Salud y bienestar) y el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), debería organizar programas de acción mundiales, nacionales y locales relacionados con la salud y la seguridad en el trabajo, y la coordinación de dichas actividades.
9. El fomento de la ratificación y la aplicación de los Convenios núms. 81, 155, 161 y 187 de la OIT y de otros instrumentos pertinentes precisa de un fuerte apoyo de los gobiernos y de los trabajadores y los empleadores y sus organizaciones. Esto incluye una mejora

de las estadísticas, la información y los conocimientos prácticos sobre la prevención, a todos los niveles, de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales en el trabajo.

Para las partes interesadas internacionales y nacionales: gobiernos, cuerpos de inspección e instituciones, empleadores y trabajadores y sus organizaciones nacionales e internacionales

10. Además de la prevención y la gestión de la pandemia de COVID-19 en las comunidades y en la vida privada, familiar y social, la prevención y la gestión de las epidemias y las pandemias requieren medidas eficaces en el lugar de trabajo. Tales medidas exigen competencia en materia de salud en el trabajo y un buen conocimiento de las prácticas y entornos laborales y de las condiciones de trabajo. También debe reconocerse que es necesario regular internacionalmente el riesgo de epidemias y pandemias en el trabajo y otorgar a los inspectores competentes el derecho a entrar en los establecimientos para la identificación de los riesgos en las fases más tempranas que sea posible, destacando así la contribución decisiva que puede hacerse mediante la implantación de medidas que ante todo eviten la exposición.
11. Teniendo en cuenta el enorme valor social de los esfuerzos por lograr el *daño cero* en el trabajo, y los beneficios económicos que pueden derivarse de la eliminación y la reducción de lesiones, enfermedades, trastornos y otras consecuencias perjudiciales de los malos entornos de trabajo, deberían ponerse en marcha medidas detalladas y prácticas para identificar las prioridades en cuanto a los riesgos conexos y su prevención, y, sobre la base de dichas prioridades, planear y ejecutar en colaboración estas actividades. Además de responder eficazmente a los peligros y riesgos que se dan, debe prestarse especial atención a predecir los nuevos que puedan darse y a prepararse para tales riesgos, como pandemias mundiales y posibles riesgos profesionales derivados, por ejemplo, de nuevas tecnologías y del cambio climático.
12. Las epidemias relacionadas con el trabajo también pueden abarcar conceptos mucho más amplios que las enfermedades transmisibles. Un ejemplo de ello es el uso continuo en el mundo del amianto, que mata a unos 255 000 trabajadores al año y causa entre el 50 y el 70 por ciento de todas las muertes por cáncer laboral (Furuya *et al.* 2018). A continuación, se enumeran medidas que se han revelado eficaces y prácticas:
    a. Establecer un marco normativo claro y exhaustivo basado en normas y repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT.
    b. Mantener un sistema de observancia de la normativa que sea capaz y cuente con los recursos adecuados, es decir, una inspección de la seguridad y la salud en el trabajo.
    c. Crear y mantener un sistema de indemnización por lesiones en el lugar de trabajo que se vaya ampliando gradualmente y que se base en los datos recopilados en el lugar de trabajo, el registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades relacionadas con el trabajo.

d. Proporcionar servicios apropiados de salud en el trabajo (al menos servicios básicos) que tengan contacto con los planes de prevención y tratamiento en el lugar de trabajo y con medidas tempranas encaminadas a identificar los riesgos y a su eliminación y reducción.

e. Establecer en el lugar de trabajo un marco de colaboración entre trabajadores y empleadores que incluya a los representantes de los trabajadores encargados de la seguridad y la salud y a sus homólogos de los empleadores y de la alta dirección, así como comités activos de seguridad y salud.

f. Utilizar lo mejor de que se disponga en información y conocimientos, junto con organismos y especialistas que presten apoyo, para aumentar la sensibilización de la población activa y la opinión pública y mejorar el uso de hechos y pruebas científicas ante los medios de comunicación y en campañas.

g. Debería respetarse el derecho fundamental de los trabajadores a conocer los peligros y riesgos que corren en el trabajo, incluso en situaciones como la COVID-19, y a ser informados al respecto.

h. Los organismos encargados de indemnizar a los trabajadores y los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales, deberían reconocer las enfermedades y los trastornos derivados del trabajo como enfermedades y lesiones profesionales notificadas, incluida la COVID-19 en el trabajo, siguiendo la «Lista de enfermedades profesionales» de la OIT (2010), y aumentar gradualmente su cobertura.

Referencias

Betti, Gianni, Ivars Vanadzins, Hionia Vlachou y Jukka Takala. De próxima publicación. *Methodological Study on Under-reporting of Occupational Accidents in European Union*, Proyecto GOPA- EUROSTAT que abarca los países de la UE-28. Solicitud de copias pdf a la plataforma internet ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/342128040_Methodological_study_on_under-reporting_of_occupational_accidents_in_European_Union.

CIIC (Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer) y OMS (Organización Mundial de la Salud). 2020. «IARC Monographs on the Identification of Carcinogenic Hazards to Humans».

Elsler, Dietmar, Jukka Takala y Jouko Remes. 2017. *Comparación a nivel internacional del coste de los accidentes y las enfermedades relacionadas con el trabajo*. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Bilbao, EU-OSHA.

EU-OSHA (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo). 2018. «The Value of OSH: Estimating the Societal Costs of Work-related Injuries and Diseases: In Finland, Germany, the Netherlands, Italy and Poland».

Finnish Institute for Health and Welfare. 2021. «Confirmed Coronavirus Cases (COVID-19) in Finland». https://experience.arcgis.com/experience/92e9bb33fac744c9a084381fc35aa3c7.

Furuya, Sugio, Odgerel Chimed-Ochir, Keri Takahashi, Annette David y Jukka Takala. 2018. «Global Asbestos Disaster». *International Journal of Environmental Research in Public Health* 15 (5): 1000.

Gilbert, Marius, Giulia Pullano, Francesco Pinotti, Eugenio Valdano, Chiara Poletto, Pierre-Yves Boëlle, Eric D'Ortenzio, Yazdan Yazdanpanah, Serge Paul Eholie, Mathias Altmann, Bernardo Gutiérrez, Moritz U G Kraemer, Vittoria Colizza. 2020. «Preparedness and vulnerability of African countries against importations of COVID-19: a modelling study». *The Lancet* 395 (10227): 871-877.

Hämäläinen Päivi, JukkaTakala y Kaija Leena Saarela. 2006. «Global Estimates of Occupational Accidents». *Safety Science* 44 (2): 137-156.

—, Kaija Leena Saarela y Jukka Takala. 2009. «Global Trend according to Estimated Number of Occupational Accidents and Fatal Work-related Diseases at Region and Country Level». *Journal of Safety Research* 40 (2):125-139.

—, Jukka Takala y Boon Kiat Tan. 2017. «Global Estimates of Occupational Injuries and Work-related Illnesses». Singapur: Instituto de SST, Ministerio de Asuntos Sociales y Salud.

Helsinki GSE (Helsinki Graduate School of Economics). 2021. «Situation Room Report: The Corona Virus and Health Differences: In Which Socioeconomic Groups Have the Most Infections Been Observed in Finland?»

IHME (Instituto de Métricas y Evaluación de la Salud). 2020. «Global Burden of 87 Risk Factors in 204 Countries and Territories, 1990-2019: A Systematic Analysis for the Global Burden of Disease Study 2019». *The Lancet* 396 (10258): 1223-1249. Versión interactiva disponible en https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/.

Kang, Seong-Kyu. 2020. «COVID-19 and MERS Infections in Healthcare Workers in Korea». *Safety and Health at Work* 11(2): 125-126.

Kim, Eun-A. 2020. «Social Distancing and Public Health Guidelines at Workplaces in Korea: Responses to Coronavirus Disease-19». *Safety and Health at Work* 11(3): 275-283.

Marinaccio, Alessandro, Ranieri Guerra y Sergio Iavicoli. 2020. «Work a Key Determinant in COVID-19 Risk». *The Lancet Global Health* 8(11): e1368.

OIT (Organización Internacional de los Trabajadores). 2010. «Lista de enfermedades profesionales». Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork).

—. 2017. «Director-General Guy Ryder Opening Address at XXI World Congress on Safety and Health», Singapur. Declaración, 6 de octubre.

—, ICOH (Comisión Internacional de Medicina del Trabajo) y UE (Unión Europea). 2017. «Cost Estimates of Occupational Accidents and Work-related Diseases».

ILO. 2010. "List of Occupational Diseases".

—. 2017. "Director-General Guy Ryder Opening Address at XXI World Congress on Safety and Health", Singapore. Statement, 6 October 2017.

—, ICOH (International Commission on Occupational Health, and EU (European Union). 2017. "Cost Estimates of Occupational Accidents and Work-related Diseases".

OMS (Organización Mundial de la Salud). s. f. «COVID-19 Dashboard». https://covid19.who.int/ (24 de febrero).

República de Corea, Ministerio de Sanidad. s. f. The 2015 MERS Outbreak in the Republic of Korea: Learning from MERS [en coreano]. https://www.cdc.go.kr/board/board.es?mid=a20504000000&bid=0014.

Rissanen, Mikko, y Elena Kaseva. 2014. *Cost of Lost Labour Input*. Helsinki: Ministerio de Asuntos Sociales y Salud.

Sauré, Philip, y Hosny Zoabi. 2012. «Retirement Age across Countries: The Role of Occupations». Swiss National Bank Working Papers 2012-6.

Staunton, Clara, Carmen Swanepoel y Melodie Labuschaigne. 2020. «Between a Rock and a Hard Place: COVID-19 and South Africa's response». *Journal of Law and the Biosciences* 7(1): lsaa052.

Takala, Jukka, Päivi Hämäläinen, Kaija Leena Saarela, Yoke Loke Yun, Kathiresan Manickam, Tan Wee Jin, Peggy Heng, Caleb Tjong, Lim Guan Kheng, Samuel Lim, y Gan Siok Lin. 2014. «Global Estimates of the Burden of Injury and Illness at Work in 2012». *Journal of Occupational and Environmental Hygiene* 11(5): 326-337.

—, —, Noora Nenonen, Keri Takahashi, Odgerel Chimed-Ochir, y Jorma Rantanen. 2017. «Comparative Analysis of the Burden of Injury and Illness at Work in Selected Countries and Regions». *Central European Journal of Occupational and Environmental Medicine* 23(1-2): 6-31.

Boletín Internacional de Investigación Sindical • 2021 / Volumen 10 / Número 1-2

Hacia una transición justa para todos: lecciones de la pandemia

Dimitris Stevis
Profesor, Colorado State University (Estados Unidos)

Dunja Krause
Oficial de investigación, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)

Edouard Morena
Profesor, Instituto de la Universidad de Londres en París (ULIP)

Introducción

La transición justa se ha relacionado históricamente con la transición medioambiental, primero con sectores como la explotación forestal y los productos químicos y luego con la energía y el cambio climático. Últimamente, este concepto se ha ampliado para incluir el sector manufacturero, la industria 4.0, la alimentación y la biodiversidad (CSA 2020; Carrau, Forero y De Wel 2020; ETUI-CES 2021). En sus parámetros generales, esta ampliación es coherente con las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2015).

Ahora bien, dada la situación actual de pandemia de COVID, ¿cómo sería una transición sanitaria justa? ¿En qué se diferenciaría de una transición energética o climática justa? ¿Cómo se puede llevar a cabo y aplicar en la práctica una «transición justa para todos», tal como la describen la OIT (2015) y otros organismos? ¿Podemos superar las tensiones entre los objetivos sociales y medioambientales y adoptar un enfoque hacia las transiciones que combine lo ecológico y lo social? Basándonos en un esquema analítico desarrollado por la Just Transition Research Collaborative (JTRC 2018)[1], ofrecemos un examen holístico y socioecológico de las transiciones justas que ilustramos con ejemplos procedentes de la energía y la salud. Si bien sugerimos que es necesaria una transición justa en materia de salud, también sostenemos que no debería separársela de un proyecto de transición ecosocial más amplio y global.

La pandemia ha hecho de la sanidad un candidato privilegiado para explorar la *transición justa para todos* por diversas razones. En todo el mundo se ha puesto de manifiesto que hace falta una asistencia sanitaria más sólida y accesible, así como mejorar la salud y la seguridad en el trabajo y ampliar los derechos laborales en el sector sanitario (véase, por ejemplo, National Nurses United 2020). También ha afectado al empleo en el sector, ya que la demanda aumentó para algunas especialidades y disminuyó para otras (Reilly 2020). En todo el mundo, la deslocalización, la inmigración y la inteligencia artificial/industria 4.0 están impulsando profundos cambios en el sector sanitario, similares a los relacionados con la automatización de las manufacturas en los años setenta y ochenta y con la descarbonización actual (Aluttis, Bishaw y Frank 2014; Bludau 2021). Los cambios en determinados países tendrán sus propias repercusiones específicas. Como sostuvo Les Leopold, una de las dos personas que primero utilizó la expresión «transición justa» en un seminario web de 2020 (Labor Network for Sustainability 2020):

> La transición justa se está trasladando a otros ámbitos en los que también es muy necesaria. La gente se está organizando para conseguir una asistencia médica de pagador único [en los Estados Unidos]. Sabemos que un par de millones de personas intentan resolver las

[1] La JTRC reúne a expertos del mundo académico y de la sociedad civil para representar y analizar colectivamente las diferentes formas de ver y de analizar la transición justa, y aporta una importante contribución al diálogo entre la ciencia y la política en torno a ella, ofreciendo recomendaciones políticas para la transición hacia un desarrollo equitativo con bajas emisiones de carbono. Para más información, véase www.unrisd.org/jtrc.

> trabas burocráticas [en los seguros] y en los hospitales, muchas de las cuales son mujeres y también personas de color, van a perder sus empleos si se pasa al sistema de pagador único. No vamos a demandar un 15 por ciento de costos administrativos cuando se puede hacer con un 6 por ciento o algo parecido.

En el caso de los Estados Unidos, de hecho, cabe suponer que la transición sanitaria justa es tan difícil como la transición energética, tanto en términos de empleo como de urgencia[2].

Ampliación y profundización de la transición justa

El esquema analítico de la JTRC (2018) tiene como objetivo examinar las transiciones justas de una manera que fusiona lo social y lo ecológico. Para ello, emplea las dimensiones de amplitud y profundidad para cotejar las transiciones en general y las transiciones justas en particular. Luego combina estas dos dimensiones para ofrecer una tipología de transiciones justas en función de su objetivo general. Nuestro esquema analítico pretende examinar las diferencias y similitudes entre las transiciones y las transiciones justas, así como captar las interfaces y tensiones entre ellas. Aquí resumimos brevemente el esquema analítico y añadimos más aclaraciones a lo largo del cuerpo principal de este artículo.

La amplitud denota la escala y el alcance de una política, mientras que la profundidad expresa sus prioridades sociales y ecológicas. ¿Cuál es la escala espacial y temporal de una política?, y ¿está en sintonía con la transición en cuestión? ¿El alcance de la política abarca a todos los afectados o se limita a determinados sectores, trabajadores o aspectos del entorno natural? ¿La política potencia la justicia social y la voz de los trabajadores y las comunidades más afectadas? ¿Promueve un medioambiente más limpio para todos? Una transición energética o sanitaria puede ser amplia en escala y alcance, pero desde el punto de vista social o medioambiental puede ser más o menos justa. Conocemos los efectos ambientales adversos de los combustibles fósiles, pero esto no debe ocultar el hecho de que el sector de las energías renovables está mucho menos sindicado que en el de los combustibles fósiles, mientras que sus cadenas de suministro y emplazamientos generan importantes problemas ambientales (Aljazeera 2020).

Sobre la base de la amplitud y la profundidad hemos elaborado una tipología que diferencia las políticas según sus objetivos (JTRC 2018; Hopwood, Mellor y O'Brien 2005)[3]. En un extremo

[2] Dadas las ambiciosas propuestas de la nueva administración y el lugar central que en los últimos decenios ocupa la sanidad en la política de los Estados Unidos, nos basamos en este país, sobre todo para ilustrar los objetivos en este campo. La atención médica para todos (*Medicare for All* o asistencia sanitaria universal) es un tema importante que provoca divisiones en la sociedad y el mundo del trabajo estadounidenses (Labor Campaign for Single Payer Healthcare 2021). Sobre la necesidad de una transición justa para lograr la atención médica para todos, véase DJDI 2021. Sin embargo, hemos tratado proporcionar referencias e información que sean aplicables en todo el mundo.

[3] La tipología refleja una serie de políticas y lo mejor es pensar cada categoría como grupo y no como un solo tipo de política. A efectos de la presente contribución, las políticas consisten en leyes y sus disposiciones de aplicación conexas.

están las políticas de statu quo que tratan algunos de los síntomas de las transiciones injustas sin modificar sus causas. Las reformas en la gestión pretenden controlar mejor las crisis presentes y futuras para evitar que se agrave la desestabilización. En eso consistieron, por ejemplo, algunas de las políticas de gestión financiera adoptadas en respuesta a la Gran Recesión para estabilizar el sistema financiero (para una visión general, véase Tooze 2018).

Distinguimos esas reformas de las reformas estructurales que abarcan una parte importante de la economía política y que también modifican sus normas (véase, por ejemplo, Bond 2008). Tal fue, por ejemplo, la reforma consistente en una sanidad universal y socializada en muchos países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, y podría serlo ahora en los Estados Unidos. Además de dar cobertura a un inmenso número de personas, convirtió la asistencia sanitaria en un derecho social para todos. En cambio, la asistencia sanitaria basada en seguros es accesible para quienes pueden pagarla.

Las transiciones justas transformadoras afrontan todas las transiciones y al conjunto de los afectados. Profundizan y amplían la esfera pública, que no es lo mismo que aumentar el poder del Estado; por el contrario, el objetivo es un Estado y una sociedad con características ecosociales más igualitarias y democráticas. Este es un elemento importante del esquema analítico de la JTRC. Los enfoques de las transiciones justas que limitan la posibilidad de una síntesis ecosocial a aquellos sectores en los que la naturaleza *es evidente* perpetúan el mito de que las políticas sociales y ambientales pertenecen a ámbitos separados. En los últimos cincuenta o sesenta años el ambientalismo laboral ha cuestionado esta división, ya sea con respecto a la seguridad y la salud en el trabajo, a la salud ambiental o al desarrollo sostenible (Bennett 2007; Silverman 2004 y 2006; Räthzel y Uzzell 2013; Morena, Krause y Stevis 2019). El proceso hacia una síntesis ecosocial sigue siendo un reto, pero en el mundo del trabajo se ha iniciado el debate (ETUI-CES 2021; CSA 2020; Räthzel y Uzzell 2019).

Amplitud

Escala

La espacialidad y la temporalidad de una transición, así como una propuesta o política de transición justa, requieren una investigación empírica. Las transiciones en general y las justas, en particular, varían incluso cuando están impulsadas por fuerzas comunes como la automatización. El consumo final de casi todos los productos, sean energéticos o asistenciales, es en gran medida local, pero su producción tiene lugar a partir de redes de producción y cadenas conexas de suministro o productos básicos que atraviesan las fronteras nacionales y a lo largo del camino reconfiguran la mano de obra y las comunidades. Además de las cadenas de productos básicos o de suministro, también se crean vínculos por medio de la propiedad de las empresas. Las empresas multinacionales de la construcción, la energía hidroeléctrica o la atención sanitaria poseen filiales que dependen más de las cadenas de suministro locales que de las mundiales. Por último, los efectos del consumo y

la producción pueden expandirse por todo el mundo a lo largo de redes y cadenas que no son de círculo cerrado, por ejemplo, como el vertido de residuos sanitarios o electrónicos, o por la vía de procesos geofísicos, como los causantes del cambio climático[4].

Las respuestas a la pandemia combinan políticas limitadas de escala mundial facilitadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con políticas del ámbito nacional. Más que en el caso de la energía, donde algunos países productores son muy ricos, en el del seguimiento, la gestión y la recuperación de la pandemia las desigualdades entre el norte y el sur son muy pronunciadas (Twohey, Collins y Thomas 2020; Gebrekidan y Apuzzo 2021). Sin embargo, hay pruebas sólidas de que los países más pobres pueden desarrollar sistemas locales de atención sanitaria eficaces (Jensen, Kelly y Avendano 2021; Jones y Hameiri 2021). Sin embargo, un aspecto que distingue la salud de la energía es que no hay nada en el campo de la salud que se equipare a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)[5].

¿Qué sucede con la escala temporal? Esto depende de si consideramos las catástrofes y las pandemias como acontecimientos excepcionales o como elementos que, sin ser totalmente predecibles, son parte integrante del nexo entre la sociedad y la naturaleza. Si se trata de esto último, las tácticas y estrategias específicas para responder a ellas deben estar incorporadas en políticas más amplias y a más largo plazo (DeBruin, Liaschenko y Marshall 2012). De hecho, la existencia de organismos de emergencia y los planes para casos de catástrofes en todo el mundo sugiere que ya sucede así. Tanto los planes de seguros como la planificación militar, por ejemplo, muestran que las sociedades están dispuestas a invertir ingentes recursos para anticiparse a las crisis. Por tanto, la ausencia o la presencia de políticas marco que se ocupen de comunidades laborales y vulnerables es una cuestión de elección política. Ya están siendo objeto de debate los efectos que tiene la pandemia en la economía política en general y en el mundo del trabajo, efectos que a menudo aceleran las transiciones existentes (OIT 2021a; McKinsey Global Institute 2021).

Alcance

La pandemia también nos obliga a reflexionar sobre el alcance de las transiciones justas, es decir, a quiénes afecta una transición y quiénes están abarcados por las respuestas políticas a la misma. En los párrafos siguientes exploramos brevemente el alcance dentro del sector sanitario propiamente dicho con respecto al acceso a la sanidad, los nexos entre el sector sanitario y la sociedad en general y los cambios inducidos por la pandemia en el mundo del trabajo.

[4] Según algunas mediciones, el sector de la atención sanitaria representa alrededor del 10 por ciento de las emisiones mundiales y es una de las mayores fuentes de residuos de uso único, a menudo tóxicos (El Murr 2021; Eckelman y Sherman 2016).

[5] No obstante, cabe destacar que la OIT ha adoptado varios convenios en materia de seguridad y salud en el trabajo, como el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). Aquí no estamos sugiriendo la creación de otro foro como la CMNUCC sino, más bien, el fortalecimiento de la OMS, así como el de la OIT con respecto a los trabajadores.

En los Estados Unidos y en algunas otras partes del mundo la pandemia ha puesto de manifiesto la diversidad demográfica de la mano de obra en el sector sanitario así como la necesidad de realizar transiciones y recuperaciones justas que incluyan al conjunto del mundo del trabajo. Una transición justa que se centre en los médicos es a la vez necesaria e insuficiente, como lo es una transición energética que se centre únicamente en los trabajadores de las centrales de carbón. La principal diferencia es que la automatización ya ha conseguido la transición de la mayoría de los trabajadores del sector de la energía, mientras que es probable que el número de trabajadores del sector sanitario siga aumentando hasta que la inteligencia artificial, la inmigración y la deslocalización conduzcan a transiciones más profundas del personal (Aluttis, Bishaw y Frank 2014; American Hospital Association 2019).

La pandemia ha puesto de manifiesto la mala distribución de la exposición al virus y del acceso a la atención sanitaria en las comunidades y los países (Jensen, Kelly y Avendano 2021). Vivir en espacios reducidos, algo común entre inmigrantes y gente pobre, agrava las infecciones. El hecho de verse obligado a trabajar, bien por considerarlo esencial o por miedo a perder el empleo, hizo que la gente trabajara estando infectada. De hecho, varias personas entrevistadas para el Proyecto de Escucha sobre la Transición Justa (JTLP 2021) contaron que los empleadores utilizaban la designación de *esencial* para obligar a trabajar incluso a trabajadores sindicados y bien remunerados en refinerías y empresas de servicios públicos si estaban asintomáticos. Estas desigualdades no se limitan a la pandemia, sino que son evidentes con respecto a la contaminación y a la salud ambiental, y son muy pronunciadas en el Sur Global que está en proceso de industrialización (Gardiner 2021).

La pandemia ha hecho ver que el sector sanitario forma parte de una intrincada red de elementos interconectados que proporciona las distintas líneas de defensa contra la COVID. Si los centros de educación y las guarderías cierran, muchos trabajadores y una mayoría de trabajadoras tienen que quedarse en casa, lo que agrava la desigualdad de género. Si las cadenas de suministro de material de protección, ventiladores y vacunas se interrumpen, el trabajo del personal sanitario se volverá peligroso. Si un hospital, al igual que una planta de carbón, cierra, las repercusiones para los trabajadores y las comunidades serán profundas. En los Estados Unidos, por ejemplo, los distritos escolares locales dependen de los impuestos que pagan los establecimientos industriales y comerciales. Cualquier disminución de los impuestos provoca recortes de recursos y personal, que afectan sobre todo a los distritos pobres, en especial a los profesores y a la plantilla de jóvenes que trabajan a tiempo parcial.

¿Qué cambios a largo plazo puede traer la pandemia (OIT 2021a; McKinsey Global Institute 2021)? El empleo híbrido es una posibilidad que permite ahorros en desplazamientos pero que encarece las facturas de la luz, que mejora la flexibilidad pero también intensifica la vigilancia, que aumenta la proximidad familiar pero también las tensiones, ya que los entornos domésticos también actúan como lugares de trabajo. Aunque es muy probable que este tipo de empleo híbrido se desarrolle en algunos sectores (especialmente el de los servicios), también puede extenderse a los trabajadores que puedan manejar maquinaria a distancia. Una evolución que parece irreversible (en gran medida porque ya había comenzado antes de la pandemia) es la reorganización y centralización de los sistemas de distribución y entrega.

Profundidad

Una transición puede abarcar a todos los afectados, pero eso no nos dice qué prioridades sociales y ecológicas puede tener. Puede ser mayoritariamente social o en gran parte ecológica, reproduciendo la separación entre la humanidad y la naturaleza. También puede fusionar las dos, pero mediante una serie de instrumentos diferentes: desde instrumentos de regulación a mecanismos que son más del mercado como los impuestos sobre el carbono o el comercio de los derechos de emisión para controlar las emisiones de carbono y otras formas de contaminación atmosférica. Un ejemplo de lo primero es la Ley de Aire Limpio de 1970 en los Estados Unidos, quizás una de las leyes medioambientales más satisfactorias de todos los tiempos (Gardiner 2021). No es de extrañar que esta y otras leyes afines se aprobaran a finales de los años sesenta y a principios de siguiente década, un periodo de intensa ebullición política en ese país.

Sociedad

Podemos examinar las disposiciones sociales de una transición justa en términos de procedimiento y de distribución, reconociendo plenamente que uno y otro se constituyen recíprocamente. En términos de procedimiento, cabe preguntarse quién tiene voz en la formulación de leyes y políticas. Un diálogo social eficaz amplifica la voz de los más débiles y atempera la expresión de los más fuertes. Por otro lado, el diálogo sin posibilidad de que haya cierta redistribución convierte la voz en una formalidad.

Una cuestión central en lo que respecta a la sanidad es que emplea a muchas personas de diversas categorías profesionales, muchas de ellas mujeres o inmigrantes. Aunque es difícil establecer definitivamente la magnitud del número de trabajadores que se desplazan (Bludau 2021), partiendo de los datos disponibles de 86 países se calcula que uno de cada ocho enfermeros (el 13 por ciento) ha nacido o se ha formado en un país distinto de aquel en el que ejerce actualmente (OMS, Consejo Internacional de Enfermeras y Nursing Now 2020). Estas personas no están sindicadas ni organizadas y no gozan de normas adecuadas de seguridad e higiene en el trabajo, de ningún régimen de protección social ni de derechos en el trabajo (JTLP 2021). Por supuesto, el reto principal en los Estados Unidos es procurar una mejora en todas estas dimensiones (Winant 2021). En resumen, es necesaria una *transición justa hacia el futuro* con una mano de obra más protegida y empoderada, así como *una transición justa desde el pasado* para aquellos cuyo empleo se verá afectado por las innovaciones tecnológicas o la socialización de la asistencia sanitaria[6].

Incluso entre quienes están sindicados hace falta un diálogo social más sólido. Esto quedó de manifiesto en el debate sobre quién es más vulnerable a la infección, si el personal de primera línea que se ocupa de los pacientes con COVID-19, como sostiene Global

[6] En este sentido, cabe señalar que el Plan nacional de empleos del Presidente Biden (no aprobado hasta el presente) prevé destinar 400 000 millones de dólares estadounidenses en los próximos ocho años para mejorar la atención a las personas mayores así como las condiciones de trabajo en ese sector (Estados Unidos, 2021a).

Nurses United (2020), o el personal que se ocupa de los procedimientos de urgencia, como opinan las asociaciones de los hospitales (Klompas, Baker y Rhee 2021; Jewett 2021). Como han sostenido Malinowski, Minkler y Stock (2015), cabe considerar a los sindicatos como instituciones de salud pública que contribuyen significativamente a la salud social y ambiental, ya sea promoviendo el abandono del tabaco o en la prevención en el lugar de trabajo de factores que provocan asma.

La justicia social y el hecho de tener una voz no pueden limitarse a los trabajadores, sino que, como mínimo, también deben abarcar a las comunidades que están en primera línea (JTLP 2021). Esto es así tanto más porque los trabajadores mejor remunerados de las instalaciones contaminantes tienden a alejarse de las comunidades de primera línea donde aquellas están ubicadas, quebrando así cualquier sentido de intereses comunes. Por otra parte, las viviendas cercanas a las *industrias más limpias*, como son las universidades u hospitales, pueden ser prohibitivamente caras, lo que obliga a los trabajadores más pobres a desplazarse a diario al trabajo. Lo que la pandemia pone de relieve es que las transiciones justas requieren un diálogo social más sólido y amplio que incluya a las comunidades de primera línea que, según los indicios, fueron las más afectadas por la pandemia (Jensen, Kenny y Avendano 2021; JTLP 2021). Pero, por supuesto, la igualdad social también requiere que todos disfruten de la redistribución masiva de los beneficios y de la reducción de los daños.

Naturaleza

Hacia finales de 2019, Brian Kohler escribió una breve reseña pergeñada a partir del informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Trabajar para un futuro más prometedor* (OIT 2019). Su principal argumento fue que la federación sindical mundial IndustriALL y el movimiento obrero en general necesitaban fusionar las tres dimensiones del desarrollo sostenible a la hora de exigir transiciones justas en la actividad manufacturera sostenible y la industria 4.0 (Kohler 2019). En febrero de 2021 el Instituto Sindical Europeo (ETUI) –centro de investigación y formación de la Confederación Europea de Sindicatos (CES)– organizó la conferencia «Hacia un nuevo contrato socioecológico» (ETUI-CES 2021). A continuación, destacamos cómo se entrecruzan lo social y lo ecológico, pasando de lo que puede considerarse como interacciones entre ambos a lo que puede denominarse una fusión.

La pandemia ha puesto de manifiesto las desigualdades en materia de seguridad y salud en el trabajo dentro del sector sanitario (Color of Change et al. 2021). Sin duda, en una transición sanitaria justa se deben tener en cuenta estas injusticias. Pero, ¿se trata de una cuestión técnica de seguridad y salud en el trabajo (SST) o de una cuestión más amplia de índole social y de salud ambiental? La fusión entre la seguridad y salud en el trabajo y el medioambiente no ha sido fácil y sigue dividiendo a trabajadores, empleadores y administradores (Bennett 2007; Silverman 2004 y 2006). Sin embargo, desde las primeras y constantes preocupaciones por las toxinas hasta la actual atención al cambio climático, es evidente que la SST es también una cuestión de salud ambiental. Por ejemplo, la contaminación del aire en interiores es un problema importante, mientras que los materiales que las personas utilizan para producir

o trabajar pueden ser tan perjudiciales para ellas como para la naturaleza. Así lo reconoce desde hace tiempo el Convenio sobre el medioambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148) de la OIT (véase también Olsen 2009).

La injusticia de salud ambiental es aún más evidente con respecto a las causas que ponen en peligro a las personas, incluida la pandemia. La mala distribución de las infecciones está impulsada por desigualdades como la inseguridad alimentaria y sanitaria o la precariedad laboral. Según la OMS, más de siete millones de personas mueren cada año por la contaminación del aire (Gardiner 2021). Hace decenios se consideraban injusticias sociales, pero cada vez más hemos venido a reconocerlas como injusticias ecosociales. La justicia alimentaria no solo exige alimentos suficientes para todos, también exige mejores condiciones de trabajo para los trabajadores de la alimentación así como prácticas agrícolas que sean saludables para los ecosistemas y para otras especies. La justicia sanitaria tiene que ver con la igualdad de acceso no solo a los hospitales, sino también a un medioambiente sano, ya se trate de la naturaleza propiamente dicha o de la eliminación de toxinas en lo que consumimos. La justicia energética consiste en el acceso a la energía y en la transición justa para los trabajadores de los combustibles fósiles, pero también en la reducción de los riesgos para la humanidad y la naturaleza que plantea el cambio climático.

Tanto la humanidad como la naturaleza se ven afectadas y modificadas por la forma en que transformamos nuestro mundo mediante la producción y el consumo. Los defensores de la ecología industrial y la modernización ecológica verían esa interfaz como un problema que debe resolverse con una tecnología superior y con innovaciones. Otros consideran que la humanidad es un azote para el planeta (para conocer las distintas perspectivas, véase Hopwood, Mellor y O'Brien 2005; Clapp y Dauvergne 2011). Desde una perspectiva ecosocial, las innovaciones que no tienen en cuenta la constitución mutua de las dimensiones social y ecológica de nuestra civilización están dañando algún aspecto de ella por intermedio de una no *política* cuyas repercusiones pueden ser tan poderosas como las de una política explícita, como demuestra la ausencia de una política climática mundial.

Objetivos ideales: el ejemplo de los Estados Unidos

Como hemos señalado, es posible que una política sea amplia hasta el punto en que abarque a todas las personas y la naturaleza afectadas, pero que también sea no igualitaria en el plano social y perjudicial en lo ecológico. Por lo tanto, utilizando configuraciones de amplitud y profundidad, propusimos (mediante la JTRC) cuatro tipos o grupos de políticas de transición justa: *statu quo*, reformas de la gestión, reformas estructurales y políticas transformadoras. Nos gustaría ilustrar esta tipología basándonos en los debates que tienen lugar actualmente en los Estados Unidos.

El 11 de marzo de 2021 los Estados Unidos adoptaron el Plan de Rescate de 1 900 000 millones de dólares (sobre las diversas leyes de incentivo en ese país, véase Casselman 2021). La contribución de este plan masivo es menor que la de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad

Económica (CARES) de marzo de 2020, adoptada bajo el anterior mandato presidencial de Trump. En nuestra opinión, la CARES encarnaba una política de *statu quo* porque se limitaba a aliviar la desesperación, estimular la economía y gestionar la pandemia (Wright 2021). No incluía ninguna medida ni para ocuparse de los impactos a largo plazo de la pandemia en la sociedad y la naturaleza ni, en términos de planificación, para hacer frente a las pandemias en general. Curiosamente, el Plan de Rescate del Presidente Biden ha motivado el debate de si supone el comienzo de la reforma estructural más ambiciosa contra la pobreza y la cohesión social desde las políticas de la Gran Sociedad de los años sesenta. Estas esperanzas se sustentan en convertir en permanentes algunas de las disposiciones de la política, como las ayudas para la niñez y para los trabajadores de la salud. Sin embargo, no parece probable que ninguna de estas políticas llegue a ser permanente.

A diferencia de ello, una reforma de la gestión aplicaría medidas más sólidas y permanentes, con inclusión de las medidas a implementar frente a la próxima pandemia. La Gran Recesión, por ejemplo, dio lugar a la adopción de instrumentos financieros permanentes para gestionar futuras recesiones y estabilizar la economía, aunque no en la dirección de la equidad social ni de la sanidad ecológica (Tooze 2018). La CARES y la Ley de Rescate no han establecido ningún dispositivo a largo plazo para gestionar una futura pandemia. Para eso tendremos que examinar las otras propuestas políticas de la administración.

Los principales elementos de la estrategia de la administración son los planes nacionales de empleo y de las familias (Estados Unidos 2021a y 2021b). En conjunto, prevén invertir más de 4 billones de dólares estadounidenses para reformar la infraestructura física y social del país, así como para fortalecer su capacidad de producción verde. ¿Constituyen esos planes una reforma estructural que tenga impacto a corto plazo y siente las bases para un cambio más transformador a largo plazo? Aquí es donde es necesario prestar atención a la política. Los obstáculos a la reforma estructural provienen de dos frentes. En primer lugar, en el Congreso de los Estados Unidos la corriente de los demócratas es minoritaria y el apoyo a formas de nacionalismo excluyentes y discriminatorias –lo que se conoce cada vez más como nativismo– sigue creciendo en el seno del Partido Republicano, al igual que en otros países del mundo. En segundo lugar –y esto es más importante para nuestra argumentación aquí–, la oposición también proviene del Partido Demócrata. Un grupo de demócratas conservadores se opone a algunas de las iniciativas actuales, mientras que la corriente principal de ese partido considera muy ambiciosas las propuestas del Presidente Biden y, eventualmente, sujetas a ser modificadas. Y la propia administración Biden no ha reclamado una sanidad universal (sin duda, una reforma estructural) ni un Green New Deal (una política potencialmente transformadora). Más bien justifica sus políticas en torno a un crecimiento sin examinar y a que los Estados Unidos recuperen su ventaja competitiva frente a China. Y aunque ha colocado la justicia medioambiental en un lugar central y prominente, no ha propuesto un plan de transición justo que sea explícito y completo. Hasta ahora, sus políticas de transición se limitan al carbón, siguen siendo fragmentarias y emplean un enfoque *totum revolutum* para la energía que incluye la energía nuclear y la captura y almacenamiento de carbono (CCS, por sus siglas en inglés). Cabe señalar aquí

que las cuestiones de justicia se destacan mucho más en el plano nacional y brillan por su casi ausencia en las políticas climáticas mundiales de los Estados Unidos, como el hecho de que aún no haya firmado la Iniciativa de Acción Climática para el Empleo de la OIT (2021b).

Dadas las circunstancias actuales, ¿qué podría incentivar a los Estados Unidos hacia cambios más profundos? Si el Plan nacional de rescate se aplica con éxito y gana en popularidad, bien podría cambiar el debate. La adopción de los planes nacionales de empleo y de las familias también cambiaría sin duda el debate político, como lo haría la adopción de la Ley de protección del derecho de organización (Estados Unidos 2021c). Pero para que se adopte la sanidad universal (*Medicare for All*) y el nuevo acuerdo ecológico o Green New Deal (que incluye la transición justa) tendría que haber movilizaciones similares a las que condujeron al New Deal de los años treinta y a las políticas de la Gran Sociedad de los años sesenta[7]. Que existe una fuerte resistencia a esa vía lo evidencia los importantes recursos que el ala dominante del Partido Demócrata ha destinado a contrarrestar al ala progresista ascendente y a la construcción de un relato político que pueda suponer un desafío al populismo nativista del expresidente Trump (Fraser 2017).

Conclusiones

A lo largo de las páginas precedentes hemos argumentado que las transiciones justas son una aspiración para todos, siendo particularmente apremiante la transición energética. Sin embargo, la exclusión del sector de los cuidados (que comprende, entre otros, la sanidad, la atención a la infancia y a los ancianos y la educación) equivaldría a excluir una parte sustancial y creciente del mundo del trabajo. Las transiciones justas para todos deben incluir al conjunto de los sectores de la sociedad y la naturaleza afectados por las transiciones injustas. Privilegiar a unos sobre otros genera resentimiento y oposición. Con respecto al nexo entre la sociedad y la naturaleza, es importante reiterar que los *sectores sociales* contribuyen sin duda alguna al desarrollo de las crisis ecológicas y climáticas. Sin embargo, es esencial insistir en el hecho de que también son ellos quienes desempeñan un importante papel a la hora de aliviar y adaptarse a esas crisis. Las transiciones verdes en los servicios tienen efectos tanto directos como indirectos. Consumen grandes cantidades de energía (como ya se ha señalado, solo el sector sanitario representa el 10 por ciento de las emisiones mundiales) y otros recursos, además de configurar la zonificación y la planificación urbanas. Al mismo tiempo, las transiciones verdes, incluidas las que son propias de sectores específicos como la sanidad, los cuidados o la educación, impulsan profundos cambios en la energía y los procesos de fabricación.

Si los nexos entre sociedad y naturaleza son tan importantes en sectores que convencionalmente consideramos *sociales*, entonces tiene sentido cambiar de marco y

[7] El New Deal se llevó a cabo en dos oleadas (1933-1934 y 1935-1936) y consistió en una serie de políticas que, en particular, beneficiaron más a los varones blancos. Las políticas de la Gran Sociedad (1964 a 1968) se ocuparon tanto de la cuestión racial como del medioambiente. En 1969 y 1970 se siguieron adoptando políticas ambientales clave.

reconocer que todas las prácticas sociales son ambientales y, a la vez, todas las prácticas ambientales son sociales. No tiene mucho sentido reconocer que la contaminación atmosférica mata a más de siete millones de personas al año y perjudica a muchas más, sin reconocer también la dinámica ecosocial que subyace y sus causas radicales.

También hay razones estratégicas que justifican la ampliación de las transiciones justas. En muchos países estos sectores son fundamentales para el estado de bienestar social. En otros países, como los Estados Unidos, de la sindicación del sector de los servicios depende la existencia del mundo del trabajo y es aquí donde están teniendo lugar algunas de las actividades más inspiradoras. Excluir al sector de los servicios de la estrategia de transición justa significa excluir a algunos de los elementos más dinámicos e importantes del mundo del trabajo y, en consecuencia, limitar y debilitar las alianzas necesarias para lograr transiciones justas para todos.

Lo que sostenemos, en esencia, es que todas las transiciones, y desde luego la energética, deben ser justas. Cuando son injustas, con independencia del sector o la región en que se den, las transiciones alimentan el resentimiento y el nativismo, generando una oposición a cualquier tipo de cambio estructural. Un enfoque activo del problema asume que las transiciones son parte de la vida y, por lo tanto, requieren un Estado y una sociedad que sean ecosociales y que se inspiren en las mejores prácticas del estado de bienestar social (Barry y Eckersley 2005; Koch y Fritz 2014). El mundo del trabajo debe elegir entre programas de transición por sectores y en gran medida concebidos para estos y una política de transición justa general y proactiva. Tal política requerirá un ingente trabajo inicial, pero a largo plazo es probable que sea más fructífera.

También reconocemos que las transiciones que obedecen al mandato de las políticas públicas, como las relacionadas con el medioambiente, pueden ser más fácilmente objeto de reconocimiento y, por tanto, legitiman la demanda de justicia. Sin embargo, relacionar de manera estricta las transiciones justas con aquellas que obedecen al mandato público oscurece las muchas transiciones que son el resultado de las presiones corporativas, que habitualmente están relacionadas con políticas públicas que las hacen posibles, aunque sean menos visibles. Un ejemplo de ello son los numerosos acuerdos económicos no regulados socialmente que han dado forma a la economía política mundial desde los años setenta. En nuestra opinión, excluir a las *políticas privadas* de la transición justa supone aislarlas del debate democrático. El mundo del trabajo debería apoyar particularmente un ámbito público amplio y democrático que trate las opciones empresariales como las prácticas públicas que son.

Referencias

Aljazeera. 2020. «The Dark Side of Green Energy», 7 de septiembre. https://www.aljazeera.com/program/featured-documentaries/2020/9/7/the-dark-side-of-green-energy.

Aluttis, C., T. Bishaw y M.W. Frank. 2014. «The Workforce for Health in a Globalized Context: Global Shortages and International Migration». *Global Health Action* 7:23611.

American Hospital Association. 2019. «AI and the Healthcare Workforce: How Hospitals and Health Systems Can Use Artificial Intelligence to Build the Health Care Workforce of the Future».

Barry, J. y R. Eckersley (eds.). 2005. *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge (Estados Unidos), MIT Press.

Bennett, D. 2007. «Labour and the Environment at the Canadian Labour Congress: The Story of the Convergence». *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society* 10:1-7.

Bludau, H. 2021. «Global Health Care Worker Migration». *Oxford Research Encyclopedia of Anthropology*, artículo en línea, 23 de febrero. https://oxfordre.com/anthropology/view/10.1093/acrefore/9780190854584.001.0001/acrefore-9780190854584-e-231.

Bond, P. 2008. «Reformist reforms, non-reformist reforms and global justice: Activist NGO and intellectual challenges in the World Social Forum». *The World and US Social Forums: A Better World Is Possible and Necessary*, edición a cargo de Judith Blau y Marina Karides, 155-172, Brill.

Carrau, N., L. Forero y B. de Wel. 2020. «How can a Just Transition help protect our climate and biodiversity?». *Green Economy Coalition (GEC) Insights*, 8 de octubre. https://www.greeneconomycoalition.org/news-and-resources/how-can-decent-work-and-quality-jobs-protect-our-climate-and-biodiversity.

Casselman, B. 2021. «How the U.S. Got It (Mostly) Right in the Economy's Rescue». *The New York Times*, 15 de marzo.

Clapp, J. y P. Dauvergne. 2011. *Paths to a Green World: The Political Economy of the Global Environment* (segunda edición). Cambridge (Estados Unidos), MIT Press.

Color of Change, National Employment Law Project, Time's Up Foundation y ILR Worker Institute. 2021. *Foundations for a Just and Inclusive Recovery: Economic Security, Health and Safety, and Agency and Voice in the Covid-19 Era*.

CSA (Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas). 2020. *PLADA: Plataforma de desarrollo de las Américas* (segunda edición).

DeBruin, D., J. Liaschenko y M.F. Marshall. 2012. «Social Justice in Pandemic Preparedness». *Health Policy and Ethics* 102(4): 586-591.

DJDI (Debs-Jones-Douglass Institute). 2021. «Training and Policy», https://djdinstitute.org/training-and-policy/.

Eckelman, M. y J. Sherman. 2016. «Environmental Impacts of the U.S. Health Care System and Effects on Public Health». *PLOS ONE* 11(6): e0157014.

El Murr, Y. 2021. «Hospitals try to curb astronomical emissions as pandemic brings new challenges». *The Guardian*, 7 de abril.

Estados Unidos, The White House. 2021a. «Fact Sheet: The American Jobs Plan», 31 de marzo.

——. 2021b. «Fact Sheet: The American Families Plan», 28 de abril.

——. 2021c. «Fact Sheet: Executive Order Establishing the White House Task Force on Worker Organizing and Empowerment», 26 de abril.

ETUI (Instituto Sindical Europeo) - CES (Confederación Europea de Sindicatos). 2021. «Towards a new socio-ecological contract». Conferencia en línea, 3-5 de febrero. https://www.etui.org/fr/events/towards-new-socio-ecological-contract.

Fraser, N. 2017. «From Progressive Neoliberalism to Trump – and Beyond». *American Affairs* 1(4): 46-64.

Gardiner, B. 2021. «The Deadly Cost of Dirty Air». *National Geographic* 239(4): 40-63.

Gebrekidan, S. y M. Apuzzo. 2021. «Rich Countries Signed Away the Chance to Vaccinate the World». *The New York Times*, 21 de marzo.

Global Nurses United. 2020. «Letter to Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director-General, World Health Organization». 30 de enero. https://www.nationalnursesunited.org/sites/default/files/nnu/graphics/documents/LetterWHO1-30-20FINAL2.pdf.

Hopwood, B., M. Mellor y G. O'Brien. 2005. «Sustainable Development: Mapping Different Approaches». *Sustainable Development* 13(1): 38-52.

Jensen, N., A.H. Kelly y M. Avendano. 2021. «The COVID-19 Pandemic Underscores the Need for an Equity-focused Global Health Agenda». *Humanities and Social Sciences Communications* 8(15).

Jewett, C. 2021. «CDC's 'huge mistake': did misguided mask advice drive up covid death toll for health workers?» *The Guardian*, 12 de marzo.

Jones, L. y S. Hameiri. 2021. «COVID-19 and the failure of the neoliberal regulatory state». *Review of International Political Economy*. Disponible en https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1892798.

JTLP (Proyecto de Escucha sobre la Transición Justa). 2021. «Workers and Communities in Transition». https://www.labor4sustainability.org/jtlp-2021/.

JTRC (Just Transition Research Collaborative). 2018. *Mapping Just Transition(s) to a Low Carbon World*. Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

Klompas, M., M. Baker y C. Rhee. 2021. «What Is an Aerosol-Generating Procedure?» *JAMA Surgery* 156(2): 113-114.

Koch, M. y M. Fritz. 2014. «Building the Eco-social State: Do Welfare Regimes Matter?» *Journal of Social Policy* 43(4): 679-703.

Kohler, B. 2019. «The Future of Work, and IndustriALL Global Union», informe. http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/Global-Worker/2019-1/report-_the_future_of_work_and_industriall_global_union.pdf.

Labor Campaign for Single Payer Healthcare. 2021. «About». https://www.laborforsinglepayer.org/about/.

Labor Network for Sustainability. 2020. «Love It, Hate It: You've Heard the Term, Now Hear the Story». JTLP Webinar Series video. 23 de julio. https://www.labor4sustainability.org/just-transition-listening-project/.

Malinowski, B., M. Minkler y L. Stock. 2015. «Labor Unions: A Public Health Institution». *American Journal of Public Health* 105(2): 261-271.

McKinsey Global Institute. 2021. «The Future of Work after COVID-19».

Morena, E., D. Krause y D. Stevis (eds.). 2019. *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*. Londres: Pluto Press.

National Nurses United. 2020. *Deadly Shame. Redressing the Devaluation of Registered Nurse Labor through Pandemic Equity*. https://www.nationalnursesunited.org/campaign/deadly-shame-report.

OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2015. *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*.

—. 2019. *Trabajar para un futuro más prometedor*. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.

—. 2021a. «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo». Nota informativa (séptima edición). 25 de enero.

—. 2021b. Iniciativa de Acción Climática para el Empleo. Programa de Empleos Verdes. Ginebra, OIT. https://www.climateactionforjobs.org/es/.

Olsen, L. 2009. «The Employment Effects of Climate Change and Climate Change Responses: A Role for International Labour Standards?», GURN Discussion Paper 12. Ginebra, OIT.

OMS (Organización Mundial de la Salud), Consejo Internacional de Enfermeras y Nursing Now. 2020. *Situación de la enfermería en el mundo 2020*.

Räthzel, N. y D. Uzzell (eds.). 2013. *Trade Unions in the Green Economy: Working for the Environment*. Abingdon (Reino Unido) y Nueva York, Routledge.

—. 2019. «The Future of Work Defines the Future of Humanity and All Living Species». *International Journal of Labour Research* 9(1-2): 146-172.

Reilly, K. 2020. «An Inside Look at Healthcare Hiring in the U.S. Right Now». Blog, en https://business.linkedin.com/talent-solutions/blog/trends-and-research/2020/inside-look-at-healthcare-hiring.

Silverman, V. 2004. «Sustainable Alliances: The Origins of International Labor Environmentalism». *International Labor and Working-Class History* 66: 118-135.

—. 2006. «Green Unions in a Grey World: Labor Environmentalism and International Institutions». *Organization & Environment* 19(2): 191-213.

Tooze, A. 2018. *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Londres, Penguin.

Twohey, M., K. Collins y K. Thomas. 2020. «Rich Countries Have First Dibs on Vaccines, while Poor Nations Struggle to Get Enough». *The New York Times*, 15 de diciembre.

Winant, G. 2021. «Manufacturing Isn't Coming Back: Let's Improve those Jobs Instead». *The New York Times*, 17 de marzo.

Wright, L. 2021. «The Plague Year: The Mistakes and the Struggles behind America's Coronavirus Tragedy». *The New Yorker*, 4 y 11 de enero.

Boletín Internacional de Investigación Sindical • 2021 / Volumen 10 / Número 1-2

Políticas macroeconómicas para el crecimiento y la recuperación impulsados por el empleo tras la pandemia de COVID-19, con énfasis en el África Subsahariana

Mohammed Mwamadzingo
Economista principal, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), OIT

Michael U. Akuupa
Instituto de Recursos e Investigaciones Laborales, Windhoek (Namibia)

Lawrence N. Kazembe
Instituto de Recursos e Investigaciones Laborales, Windhoek (Namibia); Departamento de Estadísticas y Estudios sobre la Población, Universidad de Namibia, Windhoek (Namibia)

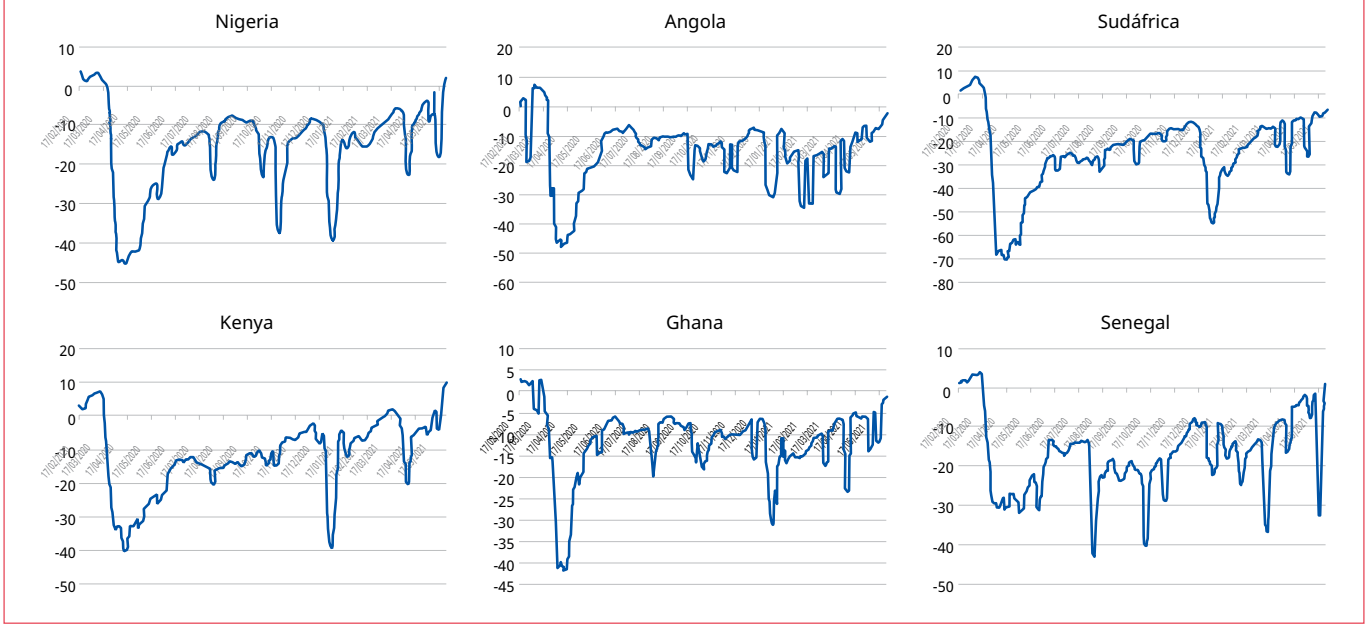
Introducción

El impacto económico de la actual pandemia de COVID-19 es global y provocó una recesión económica en 2020 que se prevé que dure hasta 2024 o más (FMI 2021a). El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que en 2020 el producto interno bruto (PIB) mundial se contrajo un 6 por ciento, e informó de que en ese año solo 16 países habían tenido un crecimiento positivo del PIB per cápita. Lo que contrasta con las secuelas de la crisis financiera mundial de 2008, donde casi 80 países registraron un crecimiento positivo de la renta per cápita.

Los países de la región del África Subsahariana no han sido la excepción. Se prevé que en el periodo 2021-2022 el crecimiento se reanude a un ritmo medio moderado del 3 por ciento. Sin embargo, la pandemia podría tener impactos duraderos pues se espera que el despliegue de vacunas en la región quede desfasado respecto del de las economías avanzadas y las principales economías emergentes y en desarrollo (EMDE, por sus siglas en inglés). Además, el África Subsahariana tiene estructuras económicas que plantean una enorme dificultad a la recuperación. Entre ellas, se encuentran los elevados niveles de pobreza y desigualdad preexistentes (Islam 2018; FEM 2020), la gran proporción de trabajadores informales (OIT 2020a; ONU 2020), la relativa pequeñez de sus sectores públicos y bases de ingresos fiscales (OIT 2011; FMI 2021b), la frecuencia elevada de agitaciones, disturbios violentos y guerras civiles en los países del continente, la limitación del espacio fiscal (FMI 2021c) y la precariedad del acceso a los mercados financieros internacionales (Dupor 2020; Eichenbaum, Rebelo y Trabandt 2020).

A diferencia de una perturbación macroeconómica típica, el golpe que supuso la COVID-19 y las políticas aplicadas para contenerlo han alterado simultáneamente la demanda (consumo e inversión) y la oferta (producción de bienes y servicios) (Fernando y McKibbin 2021; Faria-e-Castro 2020; McKibbin y Fernando 2020). Un elemento crucial es el fuerte y repentino aumento del desempleo. Al inicio de la pandemia, los gobiernos del África Subsahariana, al igual que otros en todo el mundo, impusieron medidas estrictas para contener la propagación del virus. La movilidad relacionada con el trabajo se vio gravemente afectada en el segundo trimestre de 2020, lo que dio lugar a una recesión en la región inducida tanto por la oferta como por la demanda (para algunos países del África Subsahariana véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Movilidad en el trabajo en el África Subsahariana: selección de países de renta media



Fuente: Google Mobility.

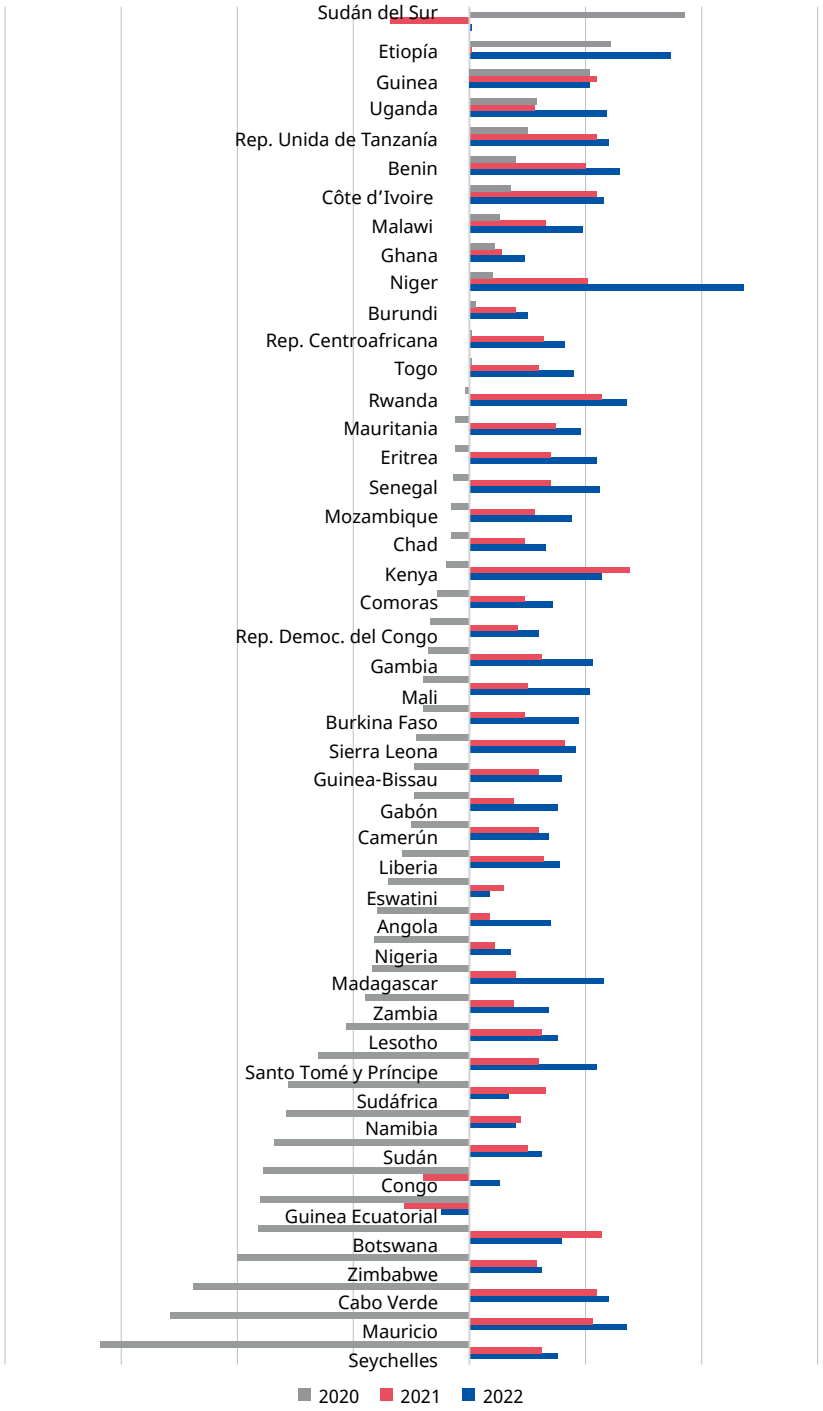
Una rápida mirada a la dinámica de las medidas de rigor y de la enfermedad muestra claramente que hubo poca relación entre los cierres de empresas y las órdenes de quedarse en casa y las diversas mediciones del perjuicio económico relacionado con la pandemia (Gregory, Menzio y Wiczer 2020). Dicho de otro modo, la COVID-19 llevó a buen número de hogares a la pobreza, lo que supone una amenaza para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), especialmente el ODS 8, que promueve el trabajo decente. Dado que en muchos países la debilidad de las posiciones fiscales limita gravemente las medidas gubernamentales de apoyo, es necesario poner el énfasis en reformas ambiciosas para reavivar un crecimiento sólido, sostenible y equitativo. Sin embargo, muchos países en desarrollo no disponen de suficientes instrumentos financieros, monetarios y sociales para dar de inmediato las necesarias respuestas a largo plazo a la pandemia (OIT 2011; FMI 2021b y 2021c).

El objetivo del presente artículo es señalar cuáles son las respuestas políticas susceptibles de promover la recuperación a corto plazo de la COVID-19 y el crecimiento inclusivo a largo plazo en los países del África Subsahariana. Propone iniciativas políticas que permitan una recuperación económica impulsada por el empleo y, por lo tanto, ayuden a los responsables políticos, a saber, los ministerios de Hacienda y de Trabajo, así como a los interlocutores sociales a promover de forma armonizada la creación de empleo, la calidad del mismo y las intervenciones en favor del acceso al empleo tanto a corto como a largo plazo.

Efectos macroeconómicos de la COVID-19

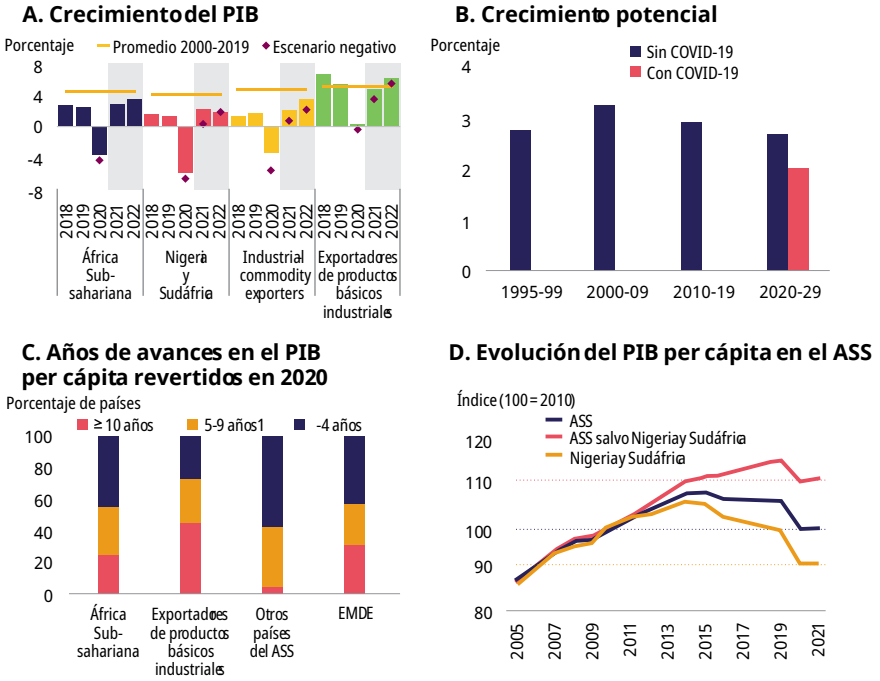
En el gráfico 2, con el que pretendemos esbozar el desarrollo económico del África Subsahariana después de la COVID-19, se muestra que en 2020 el crecimiento registró su peor cifra, con una media del -1,9 por ciento. Las grandes economías (Nigeria y Sudáfrica)

Gráfico 2. Crecimiento del PIB real, selección de países del África Subsahariana, 2018-2022



Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 3. Previsión de crecimiento en el África Subsahariana: Nigeria y Sudáfrica frente a otras economías de la región



Fuentes: FMI y Banco Mundial.

registraron una caída más profunda del crecimiento del PIB, lo que provocó un gran aumento de la pobreza que puede explicarse por la caída de los ingresos agregados de los hogares. Esto exacerbará las ya elevadas disparidades de ingresos, en las que los pobres, especialmente los hogares encabezados por mujeres, resultan desmesuradamente más desfavorecidos en la era de la COVID-19 que antes de ella (ONU 2020; FMI 2021b). En el gráfico 3 se muestra que, en general, el retroceso del PIB per cápita es enorme y puede tardar más de cinco años en recuperar su potencial. Se espera que en 2021 la economía de la región registre una expansión del 3,4 por ciento, más débil que la del 6 por ciento del resto del mundo, en medio de una permanente falta de acceso a las vacunas y un espacio político limitado, lo que no ayuda a dar respuesta a la crisis y la recuperación (FMI 2021b).

Al tratar de mantener los medios de subsistencia y la economía, la mayoría de los gobiernos han procurado mitigar los daños causados, aplicando diversas medidas que van desde estímulos fiscales o políticas monetarias expansivas hasta la preservación de los ingresos de los trabajadores y de las empresas durante el confinamiento. La política monetaria se suavizó mediante recortes de los tipos de interés, refuerzo de los programas de compra de activos e intervenciones específicas en segmentos del mercado financiero sometidos a una tensión extrema (FMI s. f.; OIT 2020b; OIT s. f.).

En el cuadro 1 se presenta un resumen de las respuestas de política macroeconómica.

Cuadro 1. Porcentaje de países africanos que han aplicado diversas políticas macroeconómicas

Políticas macroeconómicas aplicadas	Porcentaje de los que las aplicaron (%)
1. Políticas fiscales	
1.1 Ayudas a los hogares, la población vulnerable y los desempleados	89
1.2 Ayudas a empresas y PYME	92
1.3 Ayudas al sector sanitario	90
2. Política monetaria	
2.1 Tasa de cambio y gestión de la cuenta de capital	4
2.2 Rebajas de tipos de interés	85
2.3 Recorte de la ratio obligatoria de reserva de liquidez	38
2.4 Provisión directa de liquidez	26

Fuentes: OIT s. f. y FMI s. f.

El rastreador de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI s. f.) muestra que las regulaciones del mercado financiero se relajaron para ayudar a las instituciones financieras a conceder créditos. Ante la evidente presión de la pandemia, los bancos centrales redujeron el tipo de interés básico. Los bancos y otras instituciones de préstamo accedieron a las ayudas de crédito garantizado de emergencia como colchón contra la caída de los préstamos y la morosidad y a los avales generalizados de la deuda privada. Los países respondieron en su mayoría con políticas fiscales para proteger a los hogares, las poblaciones vulnerables y los desempleados, apoyaron a las empresas y a las pequeñas y medianas empresas (PYME) y brindaron apoyo a los sectores sanitarios. Sin embargo, en lo que respecta a la respuesta de la política monetaria en el África Subsahariana, lo que más se aplicó fue solo la rebaja del tipo de interés. En otros países, el suministro de cereales para alimentación subvencionados fue útil como amortiguador para frenar el desempleo y garantizar la estabilidad social. También ha habido transferencias de efectivo para las mujeres y los agricultores y para pequeñas y medianas microempresas. Varios países adoptaron nuevas leyes para hacer más inclusivo y financieramente más atractivo de lo habitual el seguro de desempleo para los trabajadores, y también crearon programas de subvención de los empleadores con el objetivo de mantener las relaciones laborales.

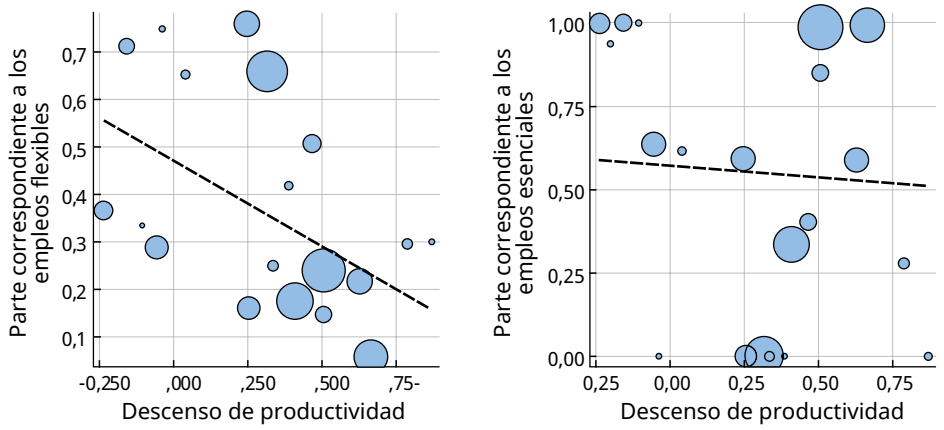
La dinámica laboral como corolario de la pandemia de COVID-19

Comprender las vías mediante las que la pandemia ha tenido un impacto es necesario para motivar una recuperación a medida impulsada por el empleo. Fernando y McKibbin (2021) consideran tres formas en las que la COVID-19 puede afectar al trabajo: el golpe a la oferta de mano de obra; el golpe a la productividad total, y el golpe al consumo.

a) *El golpe a la oferta de mano de obra* se origina en la mortalidad y la morbilidad relacionadas con la infección. Que haya muchas muertes supone una pérdida de mano de obra actual y potencial para una economía. La morbilidad tiene dos impactos. En primer lugar, la mano de obra no puede trabajar si se contagia o se expone a la infección. La mejora de la salud desempeña un papel esencial en el mercado laboral y, a su vez, impulsa el crecimiento económico. En segundo lugar, la pérdida en oferta de mano de obra también obedecerá a la disminución de la participación de la mujer en el trabajo y a la pérdida de tiempo productivo por tener que ocuparse de los hijos dependientes. La pérdida de oferta de mano de obra difiere según los sectores de actividad económica. Entre estos destacan el turismo y la hostelería, la industria manufacturera, la minería y la educación (OIT 2020b).

b) El *golpe a la productividad* es causado por los confinamientos impuestos por los gobiernos para reducir la transmisión del virus. La productividad varía entre los empleos esenciales y los flexibles. En el gráfico 4 se muestra el descenso de la productividad en los tipos esencial y flexible de empleo.

Gráfico 4. Calibración de los golpes a la productividad versus empleos flexibles y esenciales (en partes porcentuales)

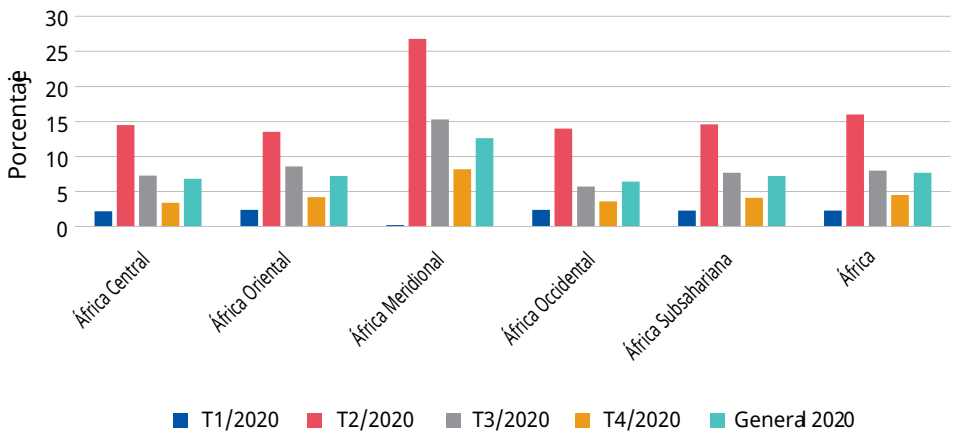


Fuente: Gregory, Menzio y Wiczer 2020.

Desempleo y horas de trabajo

La pérdida de empleo que siguió a la COVID-19 se representa de tres formas: tasa de desempleo, tasa de inactividad y subempleo. Las formas más comunes fueron la inactividad y el subempleo (OIT 2020b). La región del África Subsahariana y los países de bajos ingresos registraron tasas más bajas de pérdida de empleo, lo que es un indicio de la parte que corresponde a los empleos asalariados formales en estas economías; la mayoría de las personas están empleadas en la economía informal. En el gráfico 5 se ilustra las variaciones detalladas de las pérdidas de empleo en función de las horas de trabajo perdidas. El segundo trimestre (T2/2020) se vio gravemente afectado por la COVID-19. Por otra parte, la región meridional del África Subsahariana fue la más afectada en comparación con las demás zonas.

Gráfico 5. Pérdidas de horas de trabajo en África Subsahariana y por subregión, estimaciones trimestrales y anuales (en porcentajes del equivalente en empleos a horario completo)



Fuente: OIT s. f.

Formas emergentes de trabajo

La pandemia en curso está transformando rápidamente la modalidad, y hasta el lugar, de los trabajos. Tres son los fenómenos principales que han aparecido: el trabajo a distancia, los despidos y los desplazamientos permanentes a y desde el trabajo de trabajadores imprescindibles. Ha aumentado la proporción de personas que pasan a trabajar a distancia. El trabajo a distancia es un ejemplo de transformación empresarial que funciona a múltiples niveles. Satisface las necesidades de las personas empleadas, proporciona a las empresas nuevas formas resilientes y adaptables de interactuar con su ecosistema y ofrecer valor económico, y rinde servicio a la comunidad en general al afrontar las necesidades de salud pública. También está apareciendo el fenómeno del aumento del número de personas que trabajan en plataformas de aplicaciones digitales. Estos cambios en el trabajo y el empleo tienen repercusiones inmediatas para la economía y pueden dar lugar a cambios permanentes que sobrevivan a la pandemia, pero también tienen implicaciones para mantener las normas del trabajo y los principios del trabajo decente. Pero, ¿cuántos trabajos se pueden realizar a distancia? En tiempos normales y en la mayoría de los países, la proporción de trabajadores cubiertos por arreglos de teletrabajo o de trabajo inteligente (como realizar todo el trabajo a domicilio) es inferior al 10 por ciento. En el África Subsahariana la proporción es aún menor, a lo que se añade el hecho de que hay menos empleos asalariados formales. La mayoría seguirá teniendo que ir a buscar trabajo, lo que supone una clara muestra de la desigualdad digital que la COVID-19 ha impuesto en los países de renta baja.

Políticas para un crecimiento y una recuperación impulsados por el empleo

La continua incertidumbre sobre la duración de la crisis sanitaria afecta a todos los aspectos de la vía hacia la recuperación. Una vez superada la pandemia, una rápida recuperación requeriría no solo políticas sólidas e informadas, sino también avances sostenidos hacia reformas estructurales de la política económica (Fernando y McKibbin 2021).

En los planes de recuperación del África Subsahariana se debe tener en cuenta la estructura que domina en sus economías. La realidad es que en las últimas cuatro décadas gran parte del crecimiento económico en esa región no se tradujo en más y mejores empleos. Varias rigideces estructurales impiden mejorar más el rendimiento de la región en materia laboral. Las políticas orientadas al crecimiento, que han funcionado en las economías desarrolladas, no han servido para crear empleo productivo en el África Subsahariana. Seguir con las mismas políticas centradas en el crecimiento económico mantendrá los mismos malos resultados del empleo en los próximos decenios (Ajakaiye et al. 2016).

La revisión de las políticas debe abordar los desafíos clave de la cantidad, la calidad y la accesibilidad de los empleos. La OIT propone cuatro pilares que son clave para fomentar y alcanzar el trabajo decente mediante la creación de empleo, la calidad del empleo y el acceso al mismo (véase el gráfico 6). *El primer pilar* aborda la estimulación de la economía y el trabajo, lo que conlleva propuestas concretas sobre cómo hacer uso de todas las herramientas macroeconómicas de las que disponemos. Las políticas fiscales y monetarias tienen que ir de la mano para apoyar a los trabajadores y a las empresas, sobre todo en los sectores más afectados, y para apoyar la creación de trabajo decente en tanto que prerrequisito de una recuperación *impulsada por el empleo* que beneficie a todos.

El *segundo pilar* guarda relación con el apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos, ya que los gobiernos se esfuerzan por proporcionar ayuda financiera a las empresas y los trabajadores. Esto incluye la protección social y los servicios de empleo para quienes perdieron sus puestos de trabajo y sus medios de subsistencia durante la crisis.

El *tercer pilar* se centra en la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo mediante el refuerzo de las políticas de seguridad y salud en el trabajo y la promoción de los derechos laborales en relación con las formas nuevas y emergentes de trabajo y de arreglos de trabajo.

El *cuarto pilar* se centra en la utilización del diálogo social para encontrar soluciones en relación con una recuperación centrada en el ser humano. Este pilar exige el refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales y de los gobiernos, así como el fortalecimiento del diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y procesos de relaciones laborales.

Gráfico 6. Marco político de la OIT: cuatro pilares esenciales para abordar la crisis de la COVID-19 sobre la base de las normas internacionales del trabajo

Fuente: OIT 2020b.

Motivación para las políticas macroeconómicas orientadas al empleo

La recuperación tras la pandemia nos brinda la oportunidad de aplicar políticas favorables al empleo que alteren los estándares de transformación productiva. Hacen falta políticas económicas que marquen prioridades (macroeconómicas, sectoriales/industriales, fiscales, monetarias, comerciales, de inversión) cuyo objetivo sea el empleo y los puestos de trabajo. En su reformulación, las políticas deben ocuparse de problemas centrales como la cantidad, la calidad y la accesibilidad de los puestos de trabajo (Islam 2018; Parisotto y Ray 2017).

Fortalecer los cimientos de la creación de empleo

i. Orientar las ayudas fiscales, monetarias y financieras para que su objetivo sea el empleo

Aplicar las políticas macroeconómicas correctas (ayudas fiscales, monetarias y financieras) puede robustecer el crecimiento y aumentar la creación de empleo a medio y largo plazo. Las inversiones en capital humano deben ir acompañadas de sólidas inversiones públicas y privadas en capital físico y de la adopción y el mantenimiento de políticas monetarias y cambiarias que propicien el crecimiento. Lo que exige analizar las necesidades de empleo en relación con el aumento de la producción, acoplándolo con el marco de la política macroeconómica para promover el crecimiento sostenible.

Políticas fiscales. Actuando principalmente por intermedio de los impuestos, el gasto público y las subvenciones, las políticas fiscales pueden tener importantes repercusiones para el empleo gracias a sus efectos en las actividades económicas. Es deseable adoptar una política fiscal más flexible para aumentar el efecto en la creación de empleo. Entre las opciones cabe citar:

- Una formulación del presupuesto proclive al empleo que permita inversiones en infraestructuras generadoras directas de empleos y que contribuyan al mismo tiempo al objetivo de desarrollo a largo plazo. Por tanto, los países que asignen una mayor proporción de su gasto público a infraestructuras deberían poder aumentar el efecto sobre el empleo.
- Gastos en ayudas a las empresas (por ejemplo, incentivos monetarios a determinados sectores). Estos pueden ayudar a mantener la rentabilidad, pero solo de manera indirecta contribuyen a preservar los puestos de trabajo o a crear otros nuevos.
- Regímenes fiscales orientados a las PYME para que duren y crezcan más. Por ejemplo, se las puede eximir del impuesto a las sociedades durante sus primeros años (es decir, de 3 a 5 años) o del requisito de practicarles retenciones, o aplicarles tipos impositivos reducidos durante 3 a 5 años. Estas iniciativas harían crecer más a las PYME y, por ende, al empleo en el sector.

Políticas financieras. El marco de la política fiscal, con sus instrumentos de ingresos y gastos fiscales, se puede completar con la función de las políticas financieras (que están estrechamente relacionadas con, al menos, las políticas monetaria y cambiaria). Los sistemas financieros pueden desempeñar un papel fundamental de apoyo al aumento de la generación de empleo y a la estrategia de reducción de la pobreza. Los países del África Subsahariana deben habilitar un entorno bancario que apoye tanto la asignación de capitales como la concesión de créditos, que en los países de renta baja suponen importantes fuentes de generación de empleo. Entre las medidas encaminadas a apoyar la inclusión financiera figuran:

- El acceso a la financiación para la agricultura, subvencionando los tipos de interés para los préstamos directos de la banca comercial.

- El acceso a la financiación para las PYME basada en líneas de crédito, encaminando los préstamos de la banca comercial a las PYME.
- La utilización de la banca pública y de los bancos de desarrollo en respaldo de recursos para apoyar proyectos de inversión en infraestructura básica y actividades generadoras de empleo.

Políticas monetarias. Estas funcionan mediante los tipos de interés y los tipos de cambio. Entre los elementos favorables al empleo de estas políticas figuran:

- Políticas de asignación de créditos, por ejemplo préstamos en condiciones favorables y una mayor capitalización para los bancos de desarrollo, garantías de préstamos y requisitos de reserva basados en los activos.
- Políticas de gestión de capitales, aislando los tipos de interés y los tipos de cambio nacionales de los factores internacionales al tiempo que se evita la inestabilidad financiera, permitiendo así una política más expansiva. Por tanto, en el marco encaminado a crear empleo se puede recurrir a controles de capital que, bien aplicados, pueden reducir la inestabilidad, ayudar a mantener el tipo de cambio a un nivel adecuado y mejorar la autonomía macroeconómica.
- Fijar los objetivos de inflación dentro de determinado rango o encomendar al banco central el doble mandato de procurar la estabilidad de precios y el pleno empleo.
- Reforzar las funciones de supervisión y regulación para promover sistemas eficaces y eficientes de intermediación financiera, asegurando que las empresas pequeñas y nuevas y las recientemente creadas cuenten con una oferta suficiente de crédito.
- Mejorar la inclusión financiera de los hogares pobres no *bancarizados* y de las empresas familiares.

La política cambiaria y la gestión de la cuenta de capital deben tener como objetivo un tipo de cambio competitivo para apoyar tanto al sector exportador como a las industrias que compiten con las importaciones. Entre los elementos de la política cambiaria y la gestión de la cuenta de capital que favorecen el empleo figuran:

- El recurso a una flotación gestionada para orientarse hacia un tipo de cambio real estable y evitar la sobrevaloración.
- La creación, a modo de seguro frente a la volatilidad del mercado, de un prudencial colchón de reservas de divisas para evitar una acumulación excesiva.
- La intervención en una gestión activa de la cuenta de capital reduciendo el impacto de los flujos de capital a corto plazo y, con ello, la exposición a la volatilidad y la especulación en las finanzas internacionales.
- La vigilancia del endeudamiento externo y los desajustes monetarios en que puedan incurrir empresas y bancos residentes.
- La creación de las condiciones para que las inversiones transfronterizas a largo plazo de índole financiera y productiva puedan estimular la transformación estructural y la creación de empleo.

Un marco encaminado a crear empleo funcionará mejor si forma parte de una estrategia macroeconómica general que tenga el mismo objetivo y si el banco central se compromete a cooperar con el gobierno para aplicar políticas que aporten eficacia al enfoque cuyo objetivo sea el empleo. Esto se demostró en Sudáfrica (Epstein 2008).

ii. Promover la industrialización

Para conseguir que de la política de industrialización emane el máximo valor, los países deben crear y dar prioridad a los parques (*clusters*) industriales. Con ello se garantizaría la competitividad y se crearían los puestos de trabajo necesarios y oportunidades para aprender oficios y para los negocios. La alineación de las políticas industriales y su integración requieren una sólida colaboración entre entidades locales, nacionales, regionales e internacionales para aprovechar al máximo las sinergias. Por ejemplo, debería idearse la manera de vincular el comercio orientado a la exportación con la estrategia de industrialización a fin de consolidar el recién inaugurado Acuerdo Continental Africano de Libre Comercio.

iii. Políticas activas del mercado de trabajo

Los programas activos del mercado de trabajo pueden utilizarse para ayudar a las personas a pasar de la inactividad al trabajo o de un empleo a otro mejor. Aunque puede considerarse que forman parte de las políticas fiscales, las políticas activas del mercado de trabajo abarcan una amplia gama de intervenciones cuyo objetivo puede ser la oferta de mano de obra ligada, por ejemplo, a programas de formación y la demanda de mano de obra mediante, por ejemplo, proyectos de obras públicas o subvenciones al empleo como los programas de inclusión productiva (PIP) o el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) de la OIT. Mediante el PIP y el PIIE, un pago de menor cuantía a modo de estímulo económico y dirigido a una porción más grande de familias y comunidades desfavorecidas imprimiría un mayor impulso al consumo agregado.

Promover empresas sostenibles en un entorno fiscal y político favorable

Si bien las condiciones macroeconómicas afectan al rendimiento económico general de un país, el entorno empresarial influye directamente en la capacidad de las empresas para crear y gestionar un negocio y, por tanto, crear puestos de trabajo. Sin embargo, en el África Subsahariana el sector privado no es lo suficientemente dinámico ni lo suficientemente fuerte como para crear en las empresas el número necesario de empleos asalariados que permita absorber la oferta de mano de obra disponible. Procurando el desarrollo de una industria de transformación eficiente, las políticas deben explotar las oportunidades de crear puestos de trabajo nuevos y mejor remunerados en las distintas fases (producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas) de la cadena de valor. El papel de las empresas públicas y las empresas de solidaridad y de economía social es también crucial para la creación de empleo y la generación de ingresos. Mediante la política adecuada, se debería orientar a las empresas públicas existentes para que adopten un programa a favor del empleo.

Mejorar la productividad y los ingresos mediante políticas de creación de empleo sectorial

La creación de empleo sectorial puede lograrse por medio de varias vías cuya meta en particular son los parques (*clusters*) seleccionados en la estrategia de industrialización. Las políticas sectoriales a corto plazo, como el apoyo financiero inmediato a las inversiones en los sectores que se han visto especialmente afectados por la crisis de la COVID-19, pueden adoptar la forma de ayudas financieras, rescates, préstamos puente o subvenciones (OIT 2021). Una alta tasa de crecimiento del empleo sectorial productivo ampliaría las oportunidades para que los trabajadores cambien sus empleos en sectores de baja productividad por otros mejores (OIT 2011).

Políticas de fomento del acceso al empleo y la inclusividad

i. Programas de empleo y formación para fomentar el acceso de las personas vulnerables al empleo

Estos programas tienen como meta particular conectar a los grupos vulnerables, como las mujeres y los jóvenes, con mejores empleos, merced a altos niveles de inversión diseñados para que las poblaciones vulnerables sean los grupos de destino beneficiarios. Las soluciones deben basarse en un conocimiento profundo de las realidades de los medios de subsistencia y el empleo de los jóvenes, a fin de conseguir el efecto y la escala adecuados. Las políticas activas del mercado de trabajo son capaces de mejorar las perspectivas del mercado laboral de los trabajadores. Dichas políticas pueden combinarse con el apoyo a los ingresos para aumentar su eficacia en la lucha contra la pobreza y ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar un trabajo decente.

ii. Apoyo al desarrollo de las PYME para generar empleo en los servicios y en otros sectores

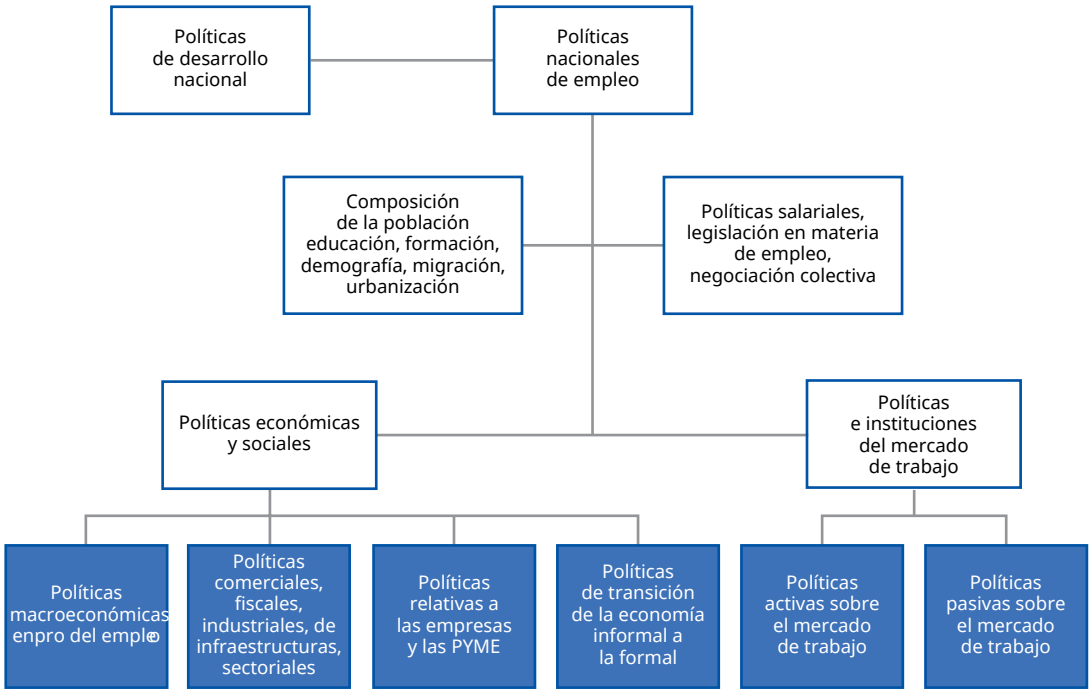
Las PYME están activas en todas las economías del África Subsahariana, incluso en subsectores de servicios con potencial de creación de empleo a corto plazo, como el transporte, las tecnologías de la información, el turismo, la alimentación y las bebidas y el comercio minorista. Con la ampliación de las cadenas de valor de las infraestructuras y la agricultura, las PYME podrán aprovechar algunas oportunidades y crear nuevos puestos de trabajo gracias a vínculos hacia atrás y hacia delante, al tiempo que promueven la inclusividad en el acceso al empleo y el acceso para la población vulnerable.

Actualizar la agenda a favor del empleo

El fomento de la integración de políticas y programas para una agenda favorable al empleo debería contar desde el comienzo con el apoyo de estructuras para la coordinación conjunta de los sectores en la elaboración y aplicación de estrategias macroeconómicas en pro del empleo. La aplicación de las políticas implicará armonizar una serie de políticas habilitadoras. En el gráfico 7 se indican varias de estas políticas, entre ellas las relativas al desarrollo nacional, la educación y la formación, las transiciones demográficas, las políticas

salariales y la legislación en materia de empleo, la negociación colectiva para la protección social y el empleo decente, las políticas económicas y sociales, y las políticas e instituciones del mercado de trabajo.

▶ Gráfico 7. Sectores estratégicos en un marco de creación de empleo



Fuentes: Adaptado de OIT y FMI 2010.

Además, es necesario contar con una serie de actores o partícipes estratégicos clave. En el cuadro 2 se resume los actores estratégicos que deben coordinar las distintas políticas para lograr la agenda en favor del empleo. Entre ellos se encuentran gobiernos, empresas, sindicatos, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y socios en el desarrollo.

▶ Cuadro 2. Políticas y actores estratégicos necesarios para coordinar una agenda en pro del empleo

Política	Sectores estratégicos
Políticas macroeconómicas en pro del empleo	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Económica, Banco Central
Políticas comerciales, fiscales, industriales, de infraestructuras, sectoriales	Ministerio de Comercio, Ministerio de Industria, Ministerio de Planificación Económica
Políticas relativas a empresas y PYME	Ministerio de Comercio, Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Educación, interlocutores sociales
Políticas de transición de la economía informal a la formal	Ministerio de Comercio, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, interlocutores sociales
Políticas activas sobre el mercado de trabajo	Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, interlocutores sociales
Políticas pasivas sobre el mercado de trabajo	Ministerio de Trabajo y Empleo, interlocutores sociales

Conclusiones

La pandemia de COVID-19 está teniendo efectos profundos en los mercados económicos y laborales de todos los países y poniendo de relieve la interdependencia de la humanidad. Sus efectos son devastadores en el mundo del trabajo y ha provocado un aumento del desempleo, el subempleo, la pérdida de ingresos y perturbaciones en la cadena de suministro. Este artículo parte de la premisa de que la adecuada combinación de políticas garantizaría que el crecimiento económico impulsado por el empleo redujera la pobreza y al mismo tiempo aseguraría el cumplimiento del Programa de Trabajo Decente. Esto debería dar más razones para que las organizaciones de trabajadores colaboren más con los gobiernos y las organizaciones de empleadores en cada etapa de la formulación y aplicación de las políticas económicas. Las organizaciones de trabajadores deberán defender un contrato social y la toma concertada de medidas por todas las partes interesadas para que los efectos de las políticas perduren mucho más allá de la crisis actual y tengan profundas repercusiones para el logro de la justicia social y el trabajo decente para todos. El contrato social tiene el potencial de poner a las personas y a su trabajo en el centro de la política económica y social y de las prácticas empresariales.

La conclusión final de este proceso es la necesidad de asegurar una recuperación de amplia base y rica en empleos que ofrezca a todos oportunidades de trabajo decente mediante la integración de las respuestas de las políticas nacionales de empleo, reconociendo el importante papel del sector público y de las empresas sostenibles (incluida la economía social y solidaria) en la formulación de las políticas macroeconómicas e industriales.

De ahí que sostengamos que un enfoque más holístico del fomento del empleo exige políticas adecuadas que incluyan y vayan más allá de las políticas del mercado de trabajo. Es esencial combinar correctamente las políticas. Las políticas de diversificación económica, las medidas encaminadas a facilitar la formalización y la expansión de las empresas y la aplicación de las normas del trabajo pueden contribuir a un desarrollo con base amplia y a la promoción del trabajo decente. La transformación productiva se sustenta en un entorno propicio para las empresas y en políticas macroeconómicas de apoyo. Las instituciones laborales y de protección social son ingredientes igualmente importantes para el crecimiento económico, la calidad del empleo y el desarrollo humano.

Referencias

Ajakaiye, Olu, Afeikhena Jerome, David Nabena y Olufunke Alaba. 2016. «Nigeria: The Relationship between Growth and Employment». Africa's Lions: *Growth Traps and Opportunities for Six African Economies*, Haroon Bhorat y Finn Tarp (eds.), 181-227. Washington, Brookings Institution Press.

Dupor, Bill. 2020. «Possible Fiscal Policies for Rare, Unanticipated, and Severe Viral Outbreaks». *Economic Synopses*, No. 6. Federal Reserve Bank of St. Louis.

Eichenbaum, Martin S., Sergio Rebelo y Mathias Trabandt. 2020. «The Macroeconomics of Epidemics». Working Paper 26882. National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge (Estados Unidos).

Epstein, Gerald. 2008. «An Employment Targeting Framework for Central Bank Policy in South Africa». *International Review of Applied Economics*, 22: 243-258.

Faria-e-Castro, Miguel. 2020. «Fiscal Policy during a Pandemic». *COVID Economics*, I2 (8 de abril).

FEM (Foro Económico Mundial). 2020. *The Future of Jobs*.

Fernando, Roshen y Warwick J. McKibbin. 2021. «Macroeconomic Policy Adjustments due to COVID-19: Scenarios to 2025 with a Focus on Asia». Working Paper No. 1219. Asian Development Bank Institute (ADBI), Tokyo.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021a. *Global Economic Prospects*.

—. 2021b. Informes de perspectivas de la *economía mundial: Manejar recuperaciones divergentes*.

—. 2021c. Fiscal Monitor: *A Fair Shot*.

—. s. f. «Policy Reponses to COVID-19: Policy Tracker», https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19.

Gregory, Victoria, Guido Menzio y David G. Wiczer. 2020. «Pandemic Recession: L-shaped or V-shaped?». *COVID Economics*, 15 (7 de mayo).

Islam, Rizwanul. 2018. «Macroeconomic Policy and Employment: A Development Perspective». *The Indian Journal of Labour Economics* 61: 427-451.

McKibbin, Warwick J. y Roshen Fernando. 2020. «The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios». Working Paper 19/2020. Centre for Applied Macroeconomic Analysis (CAMA), Australian National University, Canberra.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2011. «The Challenge of Employment Creation in G20 Countries: Policy Options». Contribución de la OIT al Seminario del G20 sobre políticas de empleo. París, 7 de abril.

—. 2020a. «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo», quinta edición (junio).

—. 2020b. «Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19». Nota de políticas sobre la COVID-19.

—. 2021. *Análisis de tendencias mundiales sobre el papel de los sindicatos en tiempos de COVID-19: Resumen de los hallazgos principales*.

—. s. f. «COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y recomendaciones políticas globales», https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/lang--es/index.htm.

— y FMI (Fondo Monetario Internacional). 2010. «The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion». Documento de discusión preparado por la conferencia conjunta de la OIT y el FMI en cooperación con la oficina del Primer Ministro de Noruega, 13 de septiembre, Oslo. http://www.osloconference2010.org/discussionpaper.pdf.

ONU (Organización de Naciones Unidas). 2020. «Efectos de la COVID-19 en África». Documento de políticas.

Parisotto, Aurelio y Nikhil Ray. 2017. «Rethinking macroeconomic policies for full employment and inclusive growth: some elements». Employment Working Paper No. 238. Departamento de Política de Empleo, Ginebra, OIT.

Boletín Internacional de Investigación Sindical • 2021 / Volumen 10 / Número 1-2

Los sindicatos del Asia Sudoriental responden a la presión de la COVID-19

Michele Ford

Profesor, University of Sydney (Australia)

Kristy Ward

Miembro del Sydney Southeast Asia Centre
(University of Sydney)

En todo el mundo, la pandemia de COVID-19 ha planteado un enorme reto tanto a los trabajadores como a los empleadores. A medida que el virus se extendía, las economías nacionales se tambaleaban. En algunos países, todos los trabajadores, salvo los más esenciales, se vieron obligados a trabajar desde casa (o a tomarse días libres) mientras se confinaban en sus lugares. En otros, los centros de trabajo se vieron obligados a replantearse la manera de funcionar, si acaso conseguían mantenerse abiertos. En demasiadas partes del mundo, los trabajadores se vieron abocados a una terrible elección: arriesgarse a contraer la enfermedad o quedarse en casa y pasar hambre.

La pandemia también ha puesto a prueba la solidez de las organizaciones del movimiento obrero, tanto en el ámbito nacional como internacional. En Asia Sudoriental, los sindicatos se encontraron de repente luchando no solo por el derecho de sus afiliados a un trabajo decente, sino también por el suyo a sobrevivir. Lucharon para convencer a los gobiernos y a los empleadores de que proporcionaran protección en el lugar de trabajo y seguridad social a los que la necesitaban. En algunos sectores, tuvieron que hacerlo mientras experimentaban el rápido descenso del número de sus afiliados como consecuencia de las enormes pérdidas de empleos provocadas por la pandemia.

En varios países, los esfuerzos de los sindicatos por proteger a sus afiliados se vieron obstaculizados por los intentos de algunos empleadores (y gobiernos) de socavar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. A pesar de estos gravísimos obstáculos, algunos sindicatos de la región consiguieron sacar fuerzas de flaquezas y estar a la altura del reto que supuso la pandemia, encontrando nuevas formas de apoyar a sus afiliados mientras se adentran en la era posterior a la pandemia. En otros casos, la pandemia ha destapado aspectos del funcionamiento de los sindicatos que es imperativo cambiar para que puedan prosperar en el mundo de después de la COVID-19.

El impacto de la COVID-19 en Asia Sudoriental

La pandemia de COVID-19 tuvo un enorme impacto en el empleo, las vidas y los medios de subsistencia de los trabajadores de todo el Asia Sudoriental en los 15 meses que siguieron a la notificación por China del primer caso de la enfermedad. La carga directa de la enfermedad registró fuertes variaciones a lo largo y ancho de la región. A fecha de 1.o de abril de 2021 Malasia registraba la mayor densidad de casos por millón (10 632), seguida de cerca por Singapur (10 278,3). En el otro extremo del espectro estaban Laos, que había registrado solo 6,7 casos por millón, y Viet Nam, con 26,7 por millón (Worldometer 2021).

Sin embargo, de por sí el virus fue solo un elemento del impacto de la pandemia en los trabajadores. El Asia Sudoriental es una región con un panorama laboral complejo. A excepción de Singapur, Brunei Darussalam y Malasia, los países del Asia Sudoriental tienen poblaciones relativamente grandes trabajando en el sector rural y en el sector informal, y por tanto registran proporciones relativamente bajas de empleados asalariados (véase el cuadro 1).

▶ Cuadro 1. Contexto del empleo, selección de países del Asia Sudoriental

	Camboya	Indonesia	Malasia	Myanmar	Filipinas	Singapur	Tailandia	Viet Nam
Población (millones habitantes)	16,9	276,4	32,8	54,8	111,0	5,9	70,0	98,2
Urbana %	24,7	57,3	77,7	31,4	52,3	100,0	52,2	38,1
Rural %	75,3	42,7	22,3	68,6	47,7	0,0	47,8	61,9
PIB per cápita	1 512	3 894	11 373	1 418	3 252	65 233	7 295	2 567
PIB (miles de millones de USD)	25	1 042	359	76	347	372	507	245
Exportaciones de bienes y servicios en % del PIB	61	18	65	30	28	174	60	107
Población activa (millones)	9,3	135,8	15,8	24,2	45,1	3,6	38,7	57,3
Varones % poblac. activa	51,1	60,5	61,5	59,8	60,7	58,3	54,3	52,1
Mujeres % poblac. activa	48,9	39,5	38,6	40,2	39,3	41,7	45,7	47,9
Total con empleo (millones)	9,1	129,6	9,3	22,0	42,2	3,4	37,6	47,8
% en la agricultura	38,2	28,5	10,2	48,9	22,9	n. d.	31,4	27,8
% en la industria	25,5	22,4	27,9	16,9	19,1	14,0	22,8	33,3
% en los servicios	36,3	49,1	61,9	34,2	58,0	84,9	45,7	38,9
Empleo informal % total	93,6	80,4	n. d.	79,9	n. d.	n. d.	64,4	67,0
Trabajadores asalariados en % de los empleados	53,0	48,3	72,6	35,1	63,9	85,9	49,7	45,7
% varones empleados	58,8	53,0	73,5	35,1	66,0	82,5	49,7	49,9
% mujeres empleadas	46,8	41,1	71,3	35,1	60,5	90,9	49,8	41,1

Nota: Las cifras son las últimas disponibles. Las cifras de la población activa, el empleo, el empleo informal y los trabajadores asalariados son estimaciones modeladas de la OIT. No se dispone (n. d.) de estimaciones sobre el empleo informal para Filipinas, Malasia y Singapur. Los totales de las distintas categorías pueden no sumar el 100 por ciento debido a diferencias en el redondeo.

Fuentes: OIT 2021; Banco Mundial 2021.

Gran parte del Asia Sudoriental se caracteriza también por niveles relativamente altos de subempleo y desempleo. Al mismo tiempo, muchos de estos países están muy integrados en las cadenas de suministro mundiales, sobre todo en la industria manufacturera que hace uso intensivo de mano de obra. Este alto nivel de integración en la cadena de suministro ha generado un gran número de puestos de trabajo en el sector formal, pero también ha expuesto a estos países a conmociones económicas mundiales. No es de extrañar, por tanto, que estos países se vieran afectados no solo por las perturbaciones sociales y económicas causadas por las medidas de prevención, sino también por las interrupciones en la cadena de suministro en forma de cancelación de pedidos y disminución de los insumos disponibles en los primeros meses de la pandemia (Ford y Ward 2021a). El impacto de estas

perturbaciones se vio agravado por los bajos niveles de protección social, causantes de que tanto los trabajadores del sector informal como los trabajadores que perdieron su empleo en el sector formal adquirieran más vulnerabilidad frente al impacto de la pandemia en las economías de sus países.

Respuestas de los sindicatos a la COVID-19

El impacto de la COVID-19 en los medios de subsistencia de las personas se vio agravado por el alcance relativamente escaso que tienen los sistemas de relaciones laborales de la región, debido no solo a los altos niveles de empleo en el sector informal, sino también a que muchos lugares de trabajo del sector formal están poco afectados por los requisitos reglamentarios. Como la mayoría de los sindicatos operan dentro del sector formal, su cobertura de los trabajadores es necesariamente limitada en estos países. Además, los legados coloniales y poscoloniales han configurado los contornos de los movimientos sindicales organizados de la región, incluido el grado de orientación política o económica, la libertad de sus actividades respecto del control gubernamental o patronal y la dependencia del apoyo internacional (Ford 2014). Todos estos factores influyeron en la configuración de las respuestas sindicales a la COVID-19. Sin embargo, aunque el impacto de su interactuación con el gobierno, en el lugar de trabajo y con sus afiliados se vio necesariamente limitado por el nivel de arraigo estructural y la capacidad interna de los diferentes sindicatos, el movimiento sindical demostró un compromiso con su misión principal de apoyar y representar a sus afiliados incluso en circunstancias muy difíciles.

Interacción con los gobiernos

Un ámbito clave de la acción sindical fue la política pública. En numerosos países del Asia Sudoriental la relación de los sindicatos con el gobierno es hostil, o en el mejor de los casos, distante. En varios sectores (el más visible, el sector mundial de las prendas de vestir) los sindicatos han sorteado a los Estados hostiles interactuando con una serie de actores para tratar de convencer a los gobiernos de que apliquen sus propias normativas laborales (véase, por ejemplo, Amengual y Chirot 2016). La pandemia alteró estas asimetrías de poder, obligando a los sindicatos a circunscribirse a los propios límites para lograr cambios.

En Indonesia, el Estado siempre ha sido clave como elemento de la actividad sindical (Caraway y Ford 2020). Durante la pandemia, el Gobierno intentó evitar la reacción de los sindicatos introduciendo en la legislatura un proyecto de ley, conocido como Ley Ómnibus de Creación de Empleo, en un momento en el que las medidas de distanciamiento social limitaban la capacidad de salir a la calle a protestar (Ford 2021). A pesar de los intentos de los sindicatos por evitar la legislación, la ley (que redujo no solo las protecciones para los trabajadores, sino también la capacidad de los sindicatos de negociar la subida de los salarios mínimos y representar a los trabajadores en los tribunales del trabajo) se promulgó en noviembre de 2020 (Ford y Ward 2021a).

En otros casos, con la pandemia, los sindicatos dirigieron más la mirada al Estado, lo que en algunos casos rindió fruto. Antes de la COVID-19, los sindicatos camboyanos habían luchado para convencer a los empleadores y a la administración estatal de que ampliaran el Fondo Nacional de Seguridad Social (un régimen de protección social que proporciona prestaciones por accidentes de trabajo, de seguro médico y de jubilación) más allá del sector de las prendas de vestir. Los trabajadores informales no están cubiertos por la Ley del Trabajo y, como los trabajadores por cuenta propia (un buen porcentaje de los trabajadores informales) no tienen empleador, su cobertura por el Fondo no era posible. En el contexto de la pandemia, los sindicatos del sector de la construcción (en el que muchos trabajadores figuran como informales debido a la naturaleza de los regímenes de subcontratación) entablaron un diálogo con el Gobierno sobre la ampliación de las protecciones del Fondo Nacional de Seguridad Social y del salario mínimo a todos los trabajadores de la construcción (*The Phnom Penh Post* 2021). Tras este proceso, el Gobierno anunció que el Fondo cubriría a todos los trabajadores informales y que el Ministerio de Trabajo y Formación Profesional y las asociaciones de trabajadores registradas (en lugar de los empleadores) ayudarían a los trabajadores a registrarse (*Voice of Democracy* 2020).

En otro ejemplo menos fructífero, la Alianza de Sindicatos Tailandeses de Trabajadores de Aeropuertos (AATTT), la Confederación para las Relaciones de los Trabajadores con las Empresas Estatales (SERC) y el Comité de Solidaridad Laboral de Tailandia (TLSC) exhortaron al Gobierno a que garantizara la salud y la seguridad de los trabajadores tailandeses de la aviación y a que protegiera los empleos luego de que la Thai Airways anunciara a comienzos de 2020 la suspensión de sus operaciones (AATTT, SERC y TLSC 2020). En mayo de ese año el Gobierno retiró a la aerolínea su condición de empresa estatal (*Bangkok Post* 2020). Los sindicatos no se opusieron a ese cambio de estatus. Sin embargo, en marzo de 2021 los líderes sindicales se reunieron con el Ministro de Trabajo para solicitar su intervención, además de presentar formalmente una declaración de conflicto, después de que el Gobierno anunciara un plan de reestructuración con despidos y modificaciones de los contratos de trabajo que podría afectar a un gran porcentaje de la plantilla (*Bangkok Post* 2021a). Estos esfuerzos no tuvieron éxito, y la aerolínea redujo otros 4 000 empleos y obligó al resto de trabajadores a firmar contratos con prestaciones muy reducidas a partir de mayo de 2021 (*Bangkok Post* 2021b).

Compromiso en el lugar de trabajo

Un segundo ámbito de acción sindical en el contexto de la pandemia de COVID-19 fue el de los lugares de trabajo. Aunque se suele imaginar a estos como el ámbito principal de la actividad sindical, los sindicatos del Asia Sudoriental registran niveles relativamente bajos de presencia en el lugar de trabajo, y en vez de ello tienden a recurrir a la protesta callejera y a la interactuación con el gobierno para asegurar las prestaciones de los trabajadores (véase, por ejemplo, Caraway y Ford 2020). Sin embargo, los sindicatos desempeñaron un papel importante a la hora de exigir, supervisar y complementar las medidas de protección en el lugar de trabajo en toda la región, y especialmente en los países donde

el control gubernamental se ejerce más estrechamente. Al mismo tiempo, las respuestas de los empleadores a las presiones económicas provocadas por la pandemia pusieron en peligro el poder de negociación de los sindicatos en el lugar de trabajo, forzándoles a hacer concesiones a las que, de otro modo, no se habrían prestado.

En Singapur los sindicatos aportaron una importante contribución a los esfuerzos por contener la propagación del COVID-19 en el lugar de trabajo. Por ejemplo, el Sindicato de Oficiales de Marina de Singapur y la Organización de Gente de Mar de Singapur participaron, junto con el Consejo Internacional de Empleadores Marítimos, la Asociación del Transporte Marítimo de Singapur y la Autoridad Marítima y Portuaria (MPA) de Singapur, en el Grupo de Trabajo de Singapur sobre Cambios de Tripulación, con el objetivo de adoptar nuevas medidas para proteger a los trabajadores durante esos cambios sin que ello supusiera imponer largos periodos de aislamiento o cuarentena en casa a quienes viajaban desde países o regiones calificados de bajo riesgo (MPA 2020). Según el presidente de la Organización de Gente de Mar de Singapur:

> La agilización de los procedimientos para el cambio de tripulación y el recinto destinado las tripulaciones que se enrolan son soluciones prácticas para mantener la cadena de suministro abierta y proteger los derechos de los marinos. Singapur ha enviado al mundo el firme mensaje de que reconocemos a los marinos como trabajadores esenciales y [que] apreciamos el papel crucial que desempeñan en la economía mundial (citado en Nautilus International 2020).

Sin embargo, los sindicatos también se vieron obligados a hacer concesiones. Por ejemplo, la Unión Sindical de Trabajadores de la Industria del Petróleo de Singapur aceptó que sus afiliados pudieran asumir tareas manuales que normalmente realizan los trabajadores inmigrantes a cambio de promesas de que se protegerían los puestos de trabajo locales (IndustriALL 2021).

Los sindicatos de empresa afiliados a la Confederación General del Trabajo de Viet Nam (VGCL) también colaboraron con los empleadores para garantizar el acceso de los trabajadores a medidas de protección como mascarillas, instalaciones para el lavado de manos y desinfectantes, trabajando a menudo en comités o grupos de tarea mixtos con participación de la dirección y el sindicato (Buckley 2020a). Gran parte de estas acciones fueron apoyadas por la central de la VGCL, que había encargado a los sindicatos de todos los niveles que vigilaran y denunciaran a los empleadores que incumplieran las prescripciones del gobierno. Sin embargo –a diferencia de lo que pasó en Singapur–, en algunas fábricas se produjeron huelgas, algunas con el beneplácito de la VGCL, para exigir a los empleadores seguridad en el entorno de trabajo y remuneración a los trabajadores en cuarentena (Buckley 2020b). Además, para cerciorarse de que los empleadores no utilizaran la pandemia como excusa para despedir trabajadores, los sindicatos de la zona industrial supervisaron los despidos.

Interactuación con los afiliados

El tercer ámbito de acción sindical fue la comunicación con los afiliados. Las restricciones a la movilidad impuestas por los gobiernos y la preocupación por la propagación de la enfermedad afectaron en gran medida a la capacidad de celebrar reuniones y actos presenciales, que siguen siendo los principales cauces que utiliza la mayoría de sindicatos del Asia Sudoriental para comunicarse. Sin embargo, los protocolos del trabajo a domicilio, que obligan a muchos trabajadores a utilizar a diario plataformas digitales, tuvieron algunos efectos positivos inesperados, pues obligaron a los afiliados sindicales a familiarizarse más con tecnologías digitales distintas de las redes sociales y a estar mejor preparados para utilizarlas con sus sindicatos.

Los sindicatos de docentes estuvieron a la vanguardia del impulso al aumento de la digitalización durante la pandemia, ya que los gobiernos se apresuraron a encontrar formas de impartir educación a distancia a los estudiantes que estaban confinados. Según una encuesta realizada para la Internacional de la Educación (IE) en 2020, en cerca del 70 por ciento de los sistemas educativos de las personas encuestadas en la región de Asia y el Pacífico se introdujeron múltiples tecnologías digitales nuevas. Ese porcentaje, aunque no fue tan alto como en la mayoría de las demás regiones, constituyó un cambio significativo para los profesores en una región en la que solo el 6 por ciento de los encuestados había utilizado anteriormente las tecnologías digitales en la enseñanza y el aprendizaje y el 50 por ciento de los profesores accede habitualmente a internet en el trabajo (Colclough 2020).

En Asia Sudoriental el impulso a la adopción de plataformas de enseñanza en línea supuso un reto para los profesores, muchos de los cuales eran relativamente ignorantes en materia digital a pesar de sus niveles relativamente altos de educación formal[1]. Al igual que los colegios donde trabajaban sus afiliados, los sindicatos de docentes también habían sido relativamente conservadores en su uso de las herramientas de comunicación digital. Algunos habían adoptado las redes sociales mucho antes del inicio de la pandemia, pero otra cantidad importante había mantenido flujos de información de sentido único incluso cuando sus estrategias de comunicación tenían un componente digital. Lo que la pandemia confirmó fue el potencial de las tecnologías digitales, no solo facilitar la comunicación entre dirigentes y afiliados sindicales, sino también para la prestación de servicios, por ejemplo, para los consumidores y también para el desarrollo profesional.

Un ejemplo de lo primero es la Alianza de Docentes Interesados (ACT), una estructura de docentes clave en Filipinas. Creada en 1982, cuando este país estaba aún bajo la ley marcial, la ACT es una organización que coordina a sindicatos de la enseñanza del sector público y a federaciones sindicales; también tiene un ala política que los representa en el Congreso. Antes de la pandemia, la ACT ya tenía en las redes sociales una presencia relativamente sólida que utilizaba para llegar tanto a los docentes en general como a sus propios afiliados.

[1] Esta sección se basa en la investigación encargada por la Internacional de la Educación (Ford y Ward 2021b). Las citas utilizadas en esta sección se han extraído de las entrevistas y los grupos de discusión realizados para este proyecto de investigación en octubre y noviembre de 2020.

Un aspecto importante del uso de los medios sociales por parte de la ACT es su impacto en la comunicación en doble sentido dentro del sindicato. Como informó un dirigente sectorial:

> En la época de las redes sociales todos los docentes tienen acceso a la información. Antes se limitaban a leer nuestros memorandos, ahora pueden intervenir directamente, comentar las publicaciones o acribillarnos con temas diversos en las bandejas de entrada. Estamos leyendo eso y validándolo con nuestros líderes sindicales. Sin dudas, puedo afirmar que es muy democrático. De hecho, los afiliados pueden ser muy exigentes en las redes sociales: nos preguntan por nuestra postura y por lo que estamos haciendo.

En el contexto de la pandemia, la ACT, al igual que muchas otras organizaciones de docentes de la región, amplió su uso de las plataformas digitales para facilitar las reuniones entre oficiales, las actividades de captación y la renovación de los afiliados.

La transformación digital ha tenido un alcance aún mayor en la vecina Indonesia. La Asociación de Docentes de Indonesia (*Persatuan Guru Republik Indonesia*, PGRI), también afiliada a la IE, se ha sumado hace tiempo a las redes sociales, y especialmente Facebook. Además, su presidenta ha creado un canal de WhatsApp donde los afiliados pueden ponerse en contacto directamente con ella. La gestión de este canal le aporta un conocimiento de cuáles son las luchas de los afiliados, que luego comunica mediante los demás canales digitales de la PGRI. Sin embargo, al igual que en otros lugares, la pandemia obligó al sindicato a que muchos de sus procesos internos, incluidas muchas reuniones, se hicieran en línea. Esto supuso para la cúpula directiva la oportunidad de avanzar rápidamente en el proceso de digitalización. Como nos dijo el vicepresidente de PGRI, «les guste o no, nuestros dirigentes de base han tenido que habituarse a la tecnología. La organización se está pasando a lo digital».

Como parte de este impulso, la PGRI desplegó toda una serie de herramientas digitales adicionales para ayudarle a interactuar mejor con sus afiliados. Una de las principales iniciativas consistió en una asociación con Microsoft y una universidad local para llevar a cabo un programa de desarrollo profesional mediante seminarios por la web que tuvo lugar tanto en tiempo real como de forma asíncrona sobre temas que abarcaron desde las evaluaciones en línea hasta el uso por los estudiantes de teléfonos móviles con fines educativos. A mediados de octubre de 2020, más de 500 000 usuarios habían accedido a estos materiales. La PGRI también puso en marcha una aplicación para teléfonos inteligentes llamada «Helping Teachers» (*Bantu Guru*). La aplicación, desarrollada por un dirigente de la filial de la provincia de Riau, permite acceder no solo a una serie de servicios, como el desarrollo profesional y las solicitudes para obtener apoyo laboral, sino también a ciertas ventajas para el consumidor, como descuentos en productos y servicios así como un servicio de pago de peajes. Esta asunción de la tecnología digital durante la pandemia no solo hizo más frecuente el intercambio de información entre sindicatos y afiliados, sino que también intensificó las oportunidades para una participación significativa de los afiliados.

Oportunidades para avanzar

Las respuestas de los sindicatos a la pandemia de COVID-19 en una región caracterizada por lo limitado de los mecanismos de relaciones del trabajo y la hostilidad de gobiernos y empleadores hacia los actores independientes del movimiento obrero han puesto de manifiesto hasta qué punto se puede actuar de manera estratégica incluso en circunstancias muy difíciles. No todos los sindicatos del Asia Sudoriental encontraron formas de responder a la pandemia, sin embargo, como hemos expuesto más arriba, por toda la región encontramos ejemplos en que, para lograrlo, los sindicatos consiguieron aprovechar el entramado de oportunidades de que dispusieron.

La pandemia también confirmó la importancia de encarar una serie de aspectos del funcionamiento de los sindicatos que limitan su capacidad de salvaguardar los intereses de sus afiliados. Entre ellos se encuentran las dificultades que afrontan los sindicatos para convencer a los gobiernos de que tengan en cuenta a los trabajadores a la hora de fijar sus políticas públicas, para mantener la afiliación en un momento de pérdida masiva de empleos y para procurar que el funcionamiento de sus actividades internas y estructuras de gobernanza sea tal que facilite respuestas rápidas y eficaces no solo a problemas inesperados, como los surgidos en el contexto de la pandemia, sino también a retos a largo plazo de índole más estructural.

Si bien algunos sindicatos tuvieron un éxito considerable en incidir en las prácticas en el lugar de trabajo relativas a la COVID-19, la pandemia también puso de manifiesto las limitaciones inherentes a su capacidad para influir en la política gubernamental, surgiendo muchos ejemplos en los que las peticiones de los sindicatos al gobierno para que este salvaguardara la seguridad del empleo y la salud de los trabajadores cayeron en saco roto. Por un lado, este resultado no sorprende a la vista de la presión ejercida sobre los gobiernos para proteger a sus economías del colapso ante la pandemia; por otro, sin duda se debió también a los bajos niveles de arraigo que, como actores independientes, tienen los sindicatos en estos países.

Una segunda debilidad confirmada por la pandemia fue la vulnerabilidad de los sindicatos a los cambios en las condiciones económicas y, en particular, a las presiones sobre el empleo en el sector formal. La pandemia provocó despidos masivos en toda la región, lo que redujo aún más las oportunidades de empleo en el sector formal en países donde este ya era relativamente bajo. Y, aunque algunos sindicatos consiguieron proteger a los trabajadores *básicos*, su incapacidad (y, en algunos casos, falta de voluntad) para apoyar a los empleados no permanentes se hizo demasiado patente. Tal vez donde más claro quedó esto fue en casos como el de la Unión Sindical de Trabajadores de la Industria del Petróleo de Singapur, que estaba muy satisfecha de ver sacrificar los puestos de trabajo de los trabajadores migrantes para asegurar los de su personal básico afiliado (IndustriALL 2021). En otros ejemplos, no se dudó en sacrificar a trabajadores locales empleados bajo contrato o en virtud de acuerdos de subcontratación para mantener los puestos del personal permanente. Esta estrategia

tiene sentido a corto plazo, pero a la larga supone una amenaza para el peso negociador de los sindicatos, pues sigue disminuyendo la proporción de trabajadores que tienen empleo permanente.

Una tercera debilidad importante confirmada por la pandemia es la de la representatividad y la eficiencia de las actividades internas y las estructuras de gobernanza de los sindicatos. En muchos casos, la lentitud de las respuestas de los sindicatos a la COVID-19 respondió a que el nivel de recursos de aportación interna les restó capacidad para tomar decisiones estratégicas y oportunas. Es bien sabido que a la mayoría de los sindicatos de la región les cuesta recaudar las cuotas. Esto responde en parte a los bajos niveles de automatización en el sistema bancario y a que cada vez hay menos sistemas de pago de cuotas gestionados por los empleadores en países que antes los tenían. Además, las cuotas se suelen fijar a niveles muy bajos, en algunos casos solo unos centavos de dólar estadounidense al mes por cada miembro. En un mundo en el que para funcionar eficazmente los sindicatos necesitan ordenadores y otros activos costosos, la ausencia de flujos financieros internos abundantes inhibe poderosamente la eficacia de sus operaciones. Más aún, eso significa que muchos sindicatos no se pueden permitir una plantilla básica profesional, y mucho menos investigadores y estrategas capaces de proporcionar a los dirigentes electos un asesoramiento basado en datos empíricos.

Las propias estructuras de gobernanza de los sindicatos también pueden suponer un obstáculo. En muchos casos, la falta de compromiso con la base significa que los dirigentes tienen poca comprensión de las perspectivas de los miembros. Ello puede generar también una ausencia de diversidad y representatividad en las estructuras de gobernanza de los sindicatos. Los límites de aplicar enfoques de arriba abajo que no se basen en los puntos de vista de los afiliados se hacen demasiado evidentes en tiempos de crisis, cuando los sindicatos quizás a duras penas logren movilizar a sus miembros que los consideran como prestadores de servicios y no como organizaciones movidas por la participación de sus trabajadores. Y aunque la pandemia de COVID-19 les haya brindado la oportunidad de interactuar con sus afiliados y comprometerlos de nuevas maneras, a los sindicatos aún les queda mucho por hacer a este respecto para poder situarse como actor central en el mundo posterior a la pandemia.

Referencias

AATTT (Alianza de Sindicatos Tailandeses de Trabajadores de Aeropuertos), SERC (Confederación para las Relaciones de los Trabajadores con las Empresas Estatales) y TLSC (Comité de Solidaridad Laboral de Tailandia). 2020. «Press Statement on Concern of Workers in Aviation Industry under the Outbreak of Covid-19 Crisis», 20 de marzo.

Amengual, Matthew, y Laura Chirot. 2016. «Reinforcing the State: Transnational and State Labor Regulation in Indonesia». *ILR Review* 69(5): 1056-1080.

Banco Mundial. 2021. «East Asia & Pacific». Databank. Fecha de acceso: 21 de febrero.

Bangkok Post. 2020. «Thai Airways Union Backs Down, Supports Bankruptcy Restructuring». 20 de mayo.

—. 2021a. «Thai Union Says New Contracts are Illegal». 12 de marzo.

—. 2021b. «4,000 at Thai Fail Screening to Keep Jobs». 10 de abril.

Buckley, Joe. 2020a. «Vietnamese Labour Update #54». 6 de abril. https://tinyletter.com/joebuckley/letters/vietnam-labour-update-54.

—. 2020b. «Cómo ha contribuido el activismo laboral al éxito de la lucha contra el coronavirus en Vietnam». *Equal Times*, 2 de julio. https://www.equaltimes.org/como-ha-contribuido-el-activismo.

Caraway, Teri, y Michele Ford. 2020. *Labor and Politics in Indonesia*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press.

Colclough, Christina. 2020. *Teaching with Tech: the role of education unions in shaping the future*. Bruselas, Internacional de la Educación.

Ford, Michele. 2014. «Developing Societies: Asia». *The Oxford Handbook of Employment Relations: Comparative Employment Systems*, edición de Adrian Wilkinson, Geoffrey Wood y Richard Deeg, 431-447. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press.

—. 2021. «Labour Activism and State Repression in Indonesia». *Social Movements and Politics in a Global Pandemic: Crisis, Solidarity and Change*, edición de Breno Bringel y Geoffrey Pleyers. Bristol (Reino Unido), Bristol University Press.

—, y Kristy Ward. 2021a. «COVID-19 in Southeast Asia: Implications for workers and unions». *Journal of Industrial Relations*. 4 de abril. https://doi.org/10.1177/00221856211000097.

—, —. 2021b. *Union Renewal in the Education Sector: Prospects for the Asia-Pacific*. Bruselas, Internacional de la Educación.

IndustriALL. 2021. «Profile: Singaporean Petroleum Union Negotiates with Employers to Protect Jobs». 11 de enero.

MPA (Autoridad Marítima y Portuaria de Singapur). 2020. *Covid-19 Protocol on Crew Change and Repatriation of Seafarers: Singapore Crew Change Guidebook*. Versión 4, 4 de septiembre.

Nautilus International. 2020. «Singapore Unions Contribute to Enhanced Covid-19 Response». 9 de septiembre. Fecha de acceso: 4 de abril de 2021.

OIT (Organización Internacional de los Trabajadores). 2021. Base de datos ILOSTAT. Fecha de acceso: 4 de abril.

The Phnom Penh Post. 2021. «Officials Reconsider Workers' Benefits in Construction Sector». 25 de enero.

Voice of Democracy. 2020. «Social Security Expanded for Informal Workers, if They Can Register». 6 de noviembre.

Worldometer. 2021. «COVID-19 Coronavirus Pandemic». Fecha de acceso: 4 de abril.

Boletín Internacional de Investigación Sindical • 2021 / Volumen 10 / Número 1-2

La desigualdad de género en el centro de atención de la pandemia: Una visión desde las trabajadoras de América Latina y el Caribe

Maria Bastidas Aliaga
Estudiante, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales,
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España)

La pandemia de la COVID-19 encuentra a la región de América Latina y el Caribe fragmentada por desigualdades extremas y persistentes. Una de las desigualdades más arraigadas es la que existe entre varones y mujeres. Las causas estructurales de estas desigualdades están relacionadas con factores fundados en las relaciones patriarcales y los roles asignados a unos y otras, que vulneran de mayor manera a las mujeres; reconocerlas y afrontarlas con voluntad de superación es esencial para dar respuesta adecuada a los retos complejos históricamente acumulados y a los agregados en razón de los efectos de la pandemia. En ese sentido, es fundamental el papel que deben cumplir las políticas públicas para combatir las causas de la desigualdad, en particular las relacionadas a las formas diferenciadas en que sufren los impactos las mujeres y los varones, tomando como elemento para este análisis la perspectiva de género[1].

Este documento es una contribución para el debate sobre los impactos diferenciados en razón de la condición de género que ha ocasionado la pandemia de la COVID-19 entre las mujeres y los varones en América Latina y el Caribe. En su contenido se integran aportes de trabajadoras de diversos sectores laborales y representantes de organizaciones sindicales de trece países[2] compilados a partir de una encuesta en línea realizada en marzo del 2021.

After examining the background to the persistent gender inequalities in the region, the article focuses on the impact of the COVID-19 pandemic on women's working conditions, their increased burden of unpaid care work, the increase in violence and harassment targeting women, and the challenges and effects of teleworking. ILO priorities for furthering gender equality in general and for bringing gender issues to the fore during the pandemic are then examined, including the challenges for the trade union movement. Proposals include the perspectives of women workers in the region as well as recommendations addressed to the tripartite actors – governments, as well as employer and worker organizations. Our aim is to help to orient the debate within the trade union movement, to serve as a reference during negotiations with employers, and to help shape government policy on these issues.

El texto está organizado a partir de los siguientes puntos:

- Introducción
- Aspectos generales del contexto
- Impactos de la pandemia en las condiciones laborales de las mujeres
- Incremento de la carga sobre los cuidados
- Incremento de la violencia y acoso contra las mujeres
- El reto del teletrabajo y sus efectos

[1] Es importante señalar que el análisis de género a que se refiere este artículo está circunscrito a la concepción binaria varón mujer y no a todas las variantes que la construcción social de género puede adoptar.

[2] Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). Queremos expresar nuestro reconocimiento por las valiosas contribuciones de los participantes en la encuesta.

- Orientaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres y poner la problemática de género en el centro de atención de la pandemia
- Retos para el sindicalismo
- Propuestas desde la perspectiva de las mujeres
- Solicitudes y demandas directas a los actores tripartitos
- Conclusiones
- Referencias

Los textos que se desarrollan a continuación deben servir para orientar el debate interno dentro del movimiento sindical, tomarlos como referencia durante las negociaciones con los empleadores e incidir ante los gobiernos en la formulación de políticas públicas sobre estos temas.

Aspectos generales del contexto

Una de las mayores brechas de género está en el trabajo doméstico no remunerado. «En todo el mundo, la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado es realizado por mujeres, lo que reduce sus posibilidades de incorporarse al trabajo remunerado» (Durán Heras 2012 41). La asignación cultural y la distribución de los roles género ha conllevado una mayor asunción del trabajo del cuidado por parte de las mujeres y niñas –sea remunerado o no– y esto las convierte en el colectivo clave para enfrentar la pandemia y sus impactos negativos. Tanto en los trabajos de la economía formal como en los de la economía informal, la mayor responsabilidad recae en las mujeres. Se estima que el tiempo que las mujeres le dedican a actividades domésticas y cuidados en el mundo, sin excepción, triplica (76,2 por ciento) al dedicado por los varones (OIT 2018a).

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas los impactos de la pandemia podrían revertir los logros de la agenda de igualdad de género y dificultar el alcance del Objetivo para el Desarrollo Sostenible 5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, haciendo más difícil reducir las brechas entre hombres y mujeres, alimentando el retroceso que se viene produciendo en diversos países.

Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en dicha región y desde antes de la pandemia: a) una de cada tres mujeres no tenía ingresos propios, en contraste con uno de cada diez hombres que se encontraba en la misma condición; b) las mujeres en promedio le dedicaban más del 70 por ciento del total al trabajo no remunerado que demandan los hogares, y c) el 24 por ciento de las mujeres de la región se dedicaban exclusivamente a los quehaceres domésticos (no remunerados), mientras el porcentaje de los hombres en esta condición de actividad no llegaba al 1 por ciento. El confinamiento ha acrecentado dicha carga, causando en ellas una disminución de autocuidados y un aumento de problemas de

salud mental. También ha restringido su desarrollo profesional y ha aumentado el riesgo de exclusión laboral (Fernández-Luis et al. 2020).

Preocupa sobremanera la existencia de un desequilibrio claro de roles de liderazgo en respuesta a la pandemia. A pesar de que las mujeres vienen trabajando en primera línea del sistema de cuidados y se encuentran mayoritariamente en sectores económicamente más vulnerables, como el comercio, el turismo o la hostelería, incluso en las instituciones sanitarias, ellas se encuentran infrarrepresentadas en las posiciones de toma de decisiones, tanto en los hospitales como en instancias gubernamentales. Por ejemplo, solo el 25 por ciento de los altos cargos del sector sanitario en América Latina es dirigido por mujeres (ONU-Mujeres 2020a). Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Comité de la Salud para COVID-19 solo cuenta con el 24 por ciento de representación femenina.

En el ámbito político de América Latina no existe en la actualidad ninguna mujer en ejercicio de la presidencia de Estado. Según cálculos realizados por ONU-Mujeres (2021a) en base a los datos de la Unión Interparlamentaria (UIP) en 2020 el porcentaje de parlamentarias en la región solo alcanza el 33 por ciento de promedio.

En el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (ONU 2020a) se indica que, debido a la pandemia, durante ese año otras 47 millones de mujeres y niñas caerán en la extrema pobreza, con lo que el total de mujeres pobres ascenderá a 435 millones. Las consecuencias de la pandemia amenazan con echar por tierra décadas de progreso y muchos de los logros que tanto ha costado conseguir (ONU-Mujeres 2020b).

Impactos de la pandemia en las condiciones laborales de las mujeres

Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2020a) afirma que las mujeres están mayoritariamente empleadas en un mercado laboral segregado, de peor calidad y más precario, lo que disminuye sus recursos económicos para afrontar la crisis. Esta precariedad laboral se ha incrementado en el contexto de la pandemia de la COVID-19, con la consecuente pérdida de empleo y de protección social. La reducción en la tasa de participación proporcionalmente fue más importante entre las mujeres (-10,4 por ciento) respecto a sus pares varones (-7,4 por ciento). Este hecho deja a las mujeres que trabajan en estos sectores precarizados en una situación particularmente vulnerable.

A diferencia de crisis anteriores, el empleo femenino está desproporcionadamente expuesto a un mayor riesgo que el masculino. El último informe de la CEPAL (2021) advierte que la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 ha impactado negativamente en la ocupación y en las condiciones laborales de las mujeres en América Latina y el Caribe, produciendo un retroceso de más de un decenio de los avances logrados en materia laboral. Al respecto, el documento indica que la tasa de participación femenina se situó en el 46 por ciento en 2020, mientras que la de sus homólogos masculinos llegó al 69 por ciento (en 2019

alcanzaron el 52 por ciento y el 73,6 por ciento, respectivamente). Se calcula, además, que la tasa de desocupación femenina alcanzó al 12 por ciento en 2020, porcentaje que se eleva al 22,2 por ciento si se asume la misma tasa de participación femenina de 2019. El informe también destaca que se registró una contundente salida de las mujeres de la fuerza laboral, quienes, por tener que atender las demandas de cuidados en sus hogares, no retomaron la búsqueda de empleo.

> En mi vida familiar nos afectó la salud, todos fuimos positivos COVID-19; laboralmente afectó; sin ingresos, se acabaron los ahorros; no hay estabilidad laboral en estos momentos, tantos años de servicio a una sola empresa y en cualquier momento pueda ser que ya no tenga trabajo sin tomar en cuenta los 20 años de servicio [...] Mayormente las mujeres de mi país hemos sido afectadas porque estamos en el sector servicio, comercio, educación; en el tema de cuidados, ahora asumimos más, y más trabajo informal (Panamá).

La división sexual del trabajo también trajo consigo el incremento de la exposición de las mujeres al virus; según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS 2020), en América Latina el 75 por ciento del personal sanitario infectado son mujeres. Muchas de ellas indican que, debido a la ausencia de protocolos apropiados y equipos de protección personal adecuados, han adquirido el virus y han contagiado a sus familiares. Las mujeres constituyen una gran parte de quienes realizan trabajos de primera línea en relación a la atención de la crisis sanitaria de la COVID-19, especialmente en los sectores sanitario y de asistencia social. Muchas de ellas se ven enfrentadas al incremento de la carga de trabajo no remunerado y a las exigencias profesionales, lo que acrecienta sus dificultades para conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares (OIT 2020b). La llamada *nueva normalidad* ha conllevado cambios significativos en la forma de escolarización y trabajo debido a que la infraestructura social no es acorde a las necesidades de distanciamiento (ONU-Mujeres y CEPAL 2020). Por ello, no sorprende que los datos de evaluaciones socioeconómicas revelen una mayor pérdida de ingresos y empleo entre las mujeres, y un aumento de la precariedad en la economía informal. Esto impacta de manera directa en el trabajo, el empleo y los ingresos de las mujeres, tal como lo expresa una trabajadora:

> Todo se convirtió en un caos, menos ingresos, falta de servicio médico, chicos sin colegio, sin guardería y todavía tenemos que ir a trabajar. Trabajo en el sector salud por lo que me enfermé con COVID y contagié a varios miembros de mi familia. Muchas más mujeres que varones han quedado sin trabajo, porque al tener que elegir quién se quede en casa, quedan las mujeres, por lo que luego son despedidas por haber faltado al trabajo (Paraguay).

Las mujeres trabajan no solo en el sector sanitario, sino también en la asistencia a niños en las guarderías, a personas adultas mayores en las residencias, en los servicios sociales, en la limpieza, en el trabajo doméstico remunerado, entre otros. Este tipo de trabajo tiene gran exposición al virus, a causa del contacto que conlleva, tal como ha señalado el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE n. d.).

Merecen una mención especial las trabajadoras del hogar y los cuidados, así como de la economía informal, que están expuestas a la pérdida de su empleo en condiciones que

se las condena a la pobreza. En la región entre 11 y 18 millones de personas (CEPAL 2019; OIT 2016) ejercen el trabajo doméstico remunerado, entre las que el 93 por ciento son mujeres. Es un sector con los ingresos más bajos de la economía, frecuentemente carecen de reconocimiento social y escasa o ninguna protección. Según la OIT (2020a), el 70,4 por ciento de las trabajadoras del hogar están afectadas por las medidas de cuarentena debido a la disminución de la actividad económica, desempleo, reducción de las horas o perdidas de salarios, tal como evidencia el siguiente testimonio:

> En lo laboral el Gobierno y los empleadores se aprovecharon de la pandemia para crear la ley humanitaria a favor de los empresarios y no de la clase obrera, con esta ley se dieron miles de despidos masivos a las trabajadoras remuneradas del hogar. El salario bajó a 220 dólares estadounidenses mensuales para las que tienen contrato; aquellas que no lo tienen ven reducido su salario a entre 100 y 150 dólares y la canasta básica esta aproximadamente en 716,14 dólares eso significa que el nivel de pobreza ha aumentado en nuestro gremio y entre todos los ecuatorianos (Ecuador).

Esto se debe, entre otras razones, a la situación de precariedad del trabajo del hogar remunerado, que se caracteriza por bajos salarios y la falta de prestaciones sociales para su supervivencia y el sostenimiento de sus familias ante situaciones de despidos o frente a la reducción de sus ingresos (ONU-Mujeres 2020c). Además, este sector de trabajadoras enfrenta el doble riesgo de contagio, ya sea por seguir trabajando, o de pobreza, por dejar de trabajar. Asimismo, las trabajadoras migrantes que se dedican al trabajo de cuidados y doméstico están viviendo graves secuelas económicas y de salud como resultado de la crisis.

> Me han despedido por el virus, estuve de cama afuera trabajando en limpieza menos tiempo. Ahora estoy tratando de vender algunas cositas. Algunas veces me llaman para limpiar un ratito. Ahora no me quieren contratar porque no hay plata. Además, quieren cama adentro, pero ahora ya no nos conviene. Además, cuando somos mayores, ya no podemos responder como jóvenes. Estuve delicada de salud, pero el seguro no te cubre los otros medicamentos, el seguro te da solo medicamentos básicos. El año pasado no sabíamos qué hacer, las compañeras se han enfermado graves. Como estábamos desempleadas no teníamos de dónde cubrir (Bolivia).

Respecto a la economía informal, según la OIT (2016, 2018b) las mujeres están más expuestas que los varones al empleo informal en casi el 75 por ciento de los países latinoamericanos. Según la ONU-Mujeres (2015), en la economía informal las mujeres, a menudo, no cuentan con protección social y trabajan diariamente por bajos salarios en condiciones inseguras, lo que incorpora el riesgo del acoso sexual. En la última publicación de la red global Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) (Ogando, Rogan, y Moussié 2021) se indica que en 2020 las mujeres trabajadoras informales han incrementado sus responsabilidades domésticas y cuidados de niños, personas enfermas y mayores en sus propios hogares por lo que trabajan menos días, reduciendo también su poder adquisitivo con relación a otros trabajadores informales. Han apelado a estrategias de extenuación de activos profundizando la pobreza intergeneracional, lo que socava sus patrimonios y posibilidades a largo plazo. Además, se advierte que la mayor diferencia con sesgo de género se encuentra en la venta ambulatoria, donde casi el 80 por ciento son mujeres.

Incremento de la carga sobre los cuidados

La creciente demanda de cuidados y la disminución de la oferta de servicios, originada por las medidas de confinamiento y distanciamiento social adoptadas para frenar la crisis sanitaria agravan la situación de las mujeres. Por ejemplo, el cierre de las escuelas y la desatención pública del cuidado y la educación en la región se han traducido en una reducción de la jornada laboral formal de las mujeres y, a menudo, se ha incrementado la carga de trabajo doméstico y de cuidados de los hogares, que ha recaído sustancialmente sobre las mujeres.

Esto es aún más grave entre las mujeres jefas de hogar, las desocupadas o las que dependen de empleos precarios. El confinamiento ha significado una reducción del apoyo que recibían muchos hogares para realizar las tareas de cuidado (mediante la contratación de trabajadoras del hogar, los servicios públicos de cuidado, el apoyo de la vecindad o ayudas de la familia), incrementándose así las horas destinadas dentro de los hogares al cuidado de personas con alguna dependencia (adultas, niños, con alguna condición de discapacidad), así como las horas dedicadas a los quehaceres domésticos (Bergallo et al. 2021). Esto impacta en el ámbito de la salud, el emocional y en la sobrecarga laboral, tal como ha relatado una trabajadora:

> Los efectos los he visto reflejados en mi salud y mis emociones; dado que tenía que hacerme cargo de las labores de la casa, la atención de mis pequeñas y al mismo tiempo cumplir con mis funciones laborales y mis estudios de postgrado. Lidiar con todo ello me ha hecho sentir más cansada de lo normal, como si estuviera en piloto automático; he tenido que recurrir en ayuda de mi familia (Perú). El encierro te afecta psicológicamente (Chile). Las mujeres de la clase trabajadora siguen muriendo (Brasil).

Incremento de la violencia y acoso contra las mujeres

Una de las consecuencias más devastadoras del confinamiento ha sido el aumento del número de casos y la intensidad de los episodios de violencia sexual, física y psicológica que ya estaba difundida en América Latina. En un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2020) con datos de 2019 y 2020 se indica que la violencia de género y doméstica en la región ha aumentado durante la pandemia. La posibilidad de recibir protección se ha visto reducida por el aislamiento. En este proceso influye el menor contacto con la familia y otros núcleos externos, el aumento de horas de convivencia con el agresor y la tensión intrafamiliar derivada del deterioro socioeconómico de los hogares.

Otro aspecto que no se debe perder de vista es la violencia y acoso en el trabajo que enfrenta el personal sanitario, colectivo integrado en su mayoría por mujeres. El Observatorio de la OIT sobre la COVID-19 refleja diferentes aspectos de los riesgos que en diversos países y sectores productivos han venido constatando en materia de discriminación, violencia y vulnerabilidad para las mujeres; por ejemplo, en el sector de la confección en Asia (véase OIT n. d.). La Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT ha elaborado

recomendaciones de emergencia para proteger a las mujeres del acoso y la violencia laboral ocasionada por la crisis de la COVID-19 (OIT 2020c).

El reto del teletrabajo y sus efectos

Muchas de las empresas han exigido como alternativa al trabajo presencial la obligación de realizar el teletrabajo, sin regulaciones ni condiciones adecuadas para ello. Así, las condiciones para realizar el teletrabajo, aumentan la carga de tareas de las mujeres.

> Ha trastocado todos los espacios pues ahora en el hogar hago todo, atiendo 24 horas las actividades del hogar, pero al mismo tiempo las responsabilidades laborales y sindicales en casa, haciendo teletrabajo y con ello el tiempo para la familia disminuye. En fin, al mismo tiempo todo (México).

Frente a esa realidad, un aspecto que preocupa sobremanera es la brecha digital de género. En el mundo apenas el 45 por ciento de las mujeres tienen acceso a internet, y si se compara con el número de teléfonos móviles, hay más dispositivos en manos de varones que de mujeres. En América Latina, según la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, existen 40 millones de hogares que no están conectados a internet y aunque las posibilidades de recurrir al teletrabajo por parte de las mujeres son mayores que las de los varones, la falta de conectividad no les permite hacerlo (ONU-Mujeres 2021b); esta realidad también afecta a las trabajadoras, según señalan algunas sindicalistas:

> A las sindicalistas del campo nos limitó el uso de la tecnología, no tener celulares modernos y falta de intranet nos dificultó el trabajo laboral y sindical (Perú).

Finalmente, es importante destacar que las consecuencias de la pandemia de coronavirus no han sido neutrales en cuanto a las formas diferentes que impactan a mujeres y varones en las organizaciones sindicales. La crisis provocada por la irrupción de la COVID-19 ha profundizado las desigualdades de género preexistentes en las organizaciones, debido a que las mujeres sindicalistas se vieron forzadas a ampliar su triple rol –como amas de casa, trabajadoras y sindicalistas–, lo que en diversas ocasiones ha debilitado su salud física y emocional:

> En lo familiar mucho estrés, en lo laboral, demasiado cansancio físico y mental con un poco de frustración y ansiedad. En lo sindical también un poco de cansancio físico y mental (Costa Rica). Acumulación del trabajo, más horas, más estrés (Perú). El confinamiento hizo que no pueda realizar efectivamente mi compromiso desde la Secretaría de Educación de mi organización (Paraguay). En el tema sindical se han retrasado muchos procesos que ya se habían iniciado con las dirigencias y con las bases (Honduras).

En general, se observa cómo la pandemia ha puesto en evidencia las serias dificultades, riesgos y tensiones que enfrentan las mujeres sindicalistas por la agudización del trabajo de los cuidados.

Orientaciones de la OIT para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres y poner la problemática de género en el centro de atención de la pandemia

Teniendo en cuenta que la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019) aporta una visión clara que le da una proyección concreta e histórica a la perspectiva de género. Considerando las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, esta declaración expone que se deben orientar los esfuerzos a:

> lograr la igualdad de género en el trabajo mediante un programa transformador, evaluando periódicamente los progresos realizados, que:
> – asegure la igualdad de oportunidades, la participación equitativa y la igualdad de trato, incluida la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por un trabajo de igual valor;
> – posibilite una repartición más equilibrada de las responsabilidades familiares;
> – permita una mejor conciliación de la vida profesional y la vida privada, de modo que los trabajadores y los empleadores acuerden soluciones, inclusive en relación con el tiempo de trabajo, que tengan en cuentan sus necesidades y beneficios respectivos, y
> – promueva la inversión en la economía del cuidado. (II.A.vii)

Por tanto, las medidas de recuperación deben tener una perspectiva de género que tome en cuenta la diversidad de realidades que conforman la región. De esta forma, se requieren medidas urgentes para enfrentar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia de COVID-19, relevando la importancia esencial de la sanidad y de los cuidados para nuestro bienestar y garantizar nuestra existencia humana. Más aún si tenemos en cuenta que, como lo señala Lina Gálvez Muñoz (2016), los cuidados «se reconocen como una dimensión humana que es también económica en la medida en que comporta el uso de recursos escasos, materiales, inmateriales, de energía y tiempo, con costes directos e indirectos evidentes y la realización de un auténtico trabajo que satisface las necesidades humanas básicas. Igualmente, los cuidados se reconocen y analizan como parte específica y fundamental de los problemas sociales, de las políticas económicas y del propio análisis económico».

Tal como se ha mostrado en las secciones previas de este documento, la pandemia afectó de manera diferenciada a las mujeres y los varones y ha tenido impactos sobre la igualdad de género; por tanto, ello exige respuestas integrales e inclusivas que por un lado atiendan las necesidades de las mujeres y por otro lado incorporen la perspectiva de género en toda la gestión y respuesta a la crisis. Al respecto, el Secretario General de las Nacional Unidas señaló que: «La igualdad de género y los derechos de las mujeres son esenciales para superar juntos esta pandemia, para recuperarnos más rápidamente y para construir un futuro mejor para todos» (ONU 2020b).

Retos para el sindicalismo

Ante el conjunto de los impactos brevemente descritos, las organizaciones sindicales que representan los intereses del mundo del trabajo tienen el gran reto de afianzar su capacidad para organizar y representar colectivamente a un grupo cada vez más heterogéneo de trabajadores.

Se requiere desarrollar medidas innovadoras orientadas al logro de la igualdad de género en las organizaciones sindicales, en los sistemas laborales y en la sociedad, aumentando las capacidades para vincular a nuevos colectivos laborales. Al respecto, es importante destacar la Declaración conjunta de la Confederación Sindical Internacional (CSI), UNI Global Union, la Internacional de Servicios Públicos (ISP), la Internacional de la Educación (IE), la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar (FITH) y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO), donde demandan una «inversión en cuidados para lograr economías más inclusivas, accesibles, resilientes y solidarias» (CSI et al. 2020).

Por su parte, en un ámbito continental, la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA 2020) ha planteado su posición y orientaciones frente a la pandemia y, entre otros puntos importantes, destaca: «Los trabajadores en condiciones de informalidad están presentes en diversos sectores de actividad: economía de plataforma, trabajo doméstico y economía de los cuidados, trabajadores ambulantes, comercio minorista, cuentapropistas, entre otros». Y hace un llamamiento a la «Inclusión de trabajadores en condiciones de informalidad y precarización a las políticas y prestaciones ya existentes o que se implementen durante el periodo que dure la pandemia. [...] Esto incluye subsidios especiales, extensión de la seguridad social y protección social (políticas distributivas y no contributivas), reducción o congelamiento de tarifas de servicios básicos y acceso a productos de higiene y alimentos».

Se puede apreciar, por tanto, la orientación y el compromiso del movimiento sindical internacional y el trabajo consecuente que realizan en los países.

Propuestas desde la perspectiva de las mujeres

Un elemento fundamental para cualquier política y estrategia de actividad sobre las desigualdades y los pactos diferenciados entre mujeres y varones en razón de su condición de género en el actual contexto de la pandemia pasa por el reconocimiento de las propuestas de las propias mujeres. Las mujeres se han pronunciado en función de la defensa y protección de la vida humana, para lo que plantean las siguientes propuestas:

Sobre el empleo

- Políticas sobre el trabajo decente.
- Justa remuneración y políticas claras de salarios mínimos.

- Programas especiales de ingresos y ayuda humanitaria para las trabajadoras desempleadas o en situación de cesantía.
- Mejorar ingresos vitales y las políticas salariales de protección del salario mínimo.

Sobre los derechoss

- Recursos para la atención, prevención y mitigación ante la COVID-19, y apropiada y equitativa vacunación.
- Equipamiento de hospitales, centros de salud, con vacunas para toda la población.
- Respeto de los horarios y de la jornada laboral.
- Cumplimiento de la totalidad de los derechos laborales.

Sobre la protección social

- Mayor inversión pública y privada en materia de salud y seguridad social.
- Garantizar sistemas y protocolos de bioseguridad en el trabajo.
- Políticas públicas e institucionales que protejan la salud de todas las trabajadoras en los centros de trabajo y las comunidades.
- Políticas innovadoras de protección social que incluyan los riesgos psicosociales y políticas de cuidado.

Sobre el dialogo social

- Concertación y dialogo social para promover políticas socioeconómicas que garanticen la salud y la calidad de vida de la población.

Sobre el trabajo de los cuidados

- Colocar el trabajo de los cuidados de la vida humana en el centro de la pandemia.
- Colocar el trabajo de los cuidados como un elemento central para hacer frente a la crisis producida por la pandemia.
- De parte de los gobiernos, promover un plan de desarrollo social y económico para generar condiciones de vida digna con trabajo decente.
- Por parte de los empresarios, mayor humanización e inversión en tecnología, trabajo decente, formación y cumplimiento de derechos.
- Fortalecimiento de capacidades y estructuras de los sindicatos para la defensa de derechos y trabajo decente.

Solicitudes y demandas directas a los actores tripartitos

Las mujeres sindicalistas entrevistadas para elaborar este artículo fueron enfáticas en señalar que se deben tener en cuenta:

(a) los protocolos de bioseguridad en función de la necesidad de trabajar, reforzar la institucionalidad en materia de empleo, salud, educación, vivienda y anticorrupción;

(b) brindar información masiva y transparente sobre la pandemia que genere confianza en la población, y

(c) brindar un mayor soporte vital y sanitario a los trabajadores de la economía informal y brindar vacunas efectivas.

Para ello, plantean a cada uno de los actores tripartitos algunas solicitudes y demandas concretas:

A los gobiernos

- Privilegiar la salud de la población por encima del interés económico, y destinar recursos para la atención por COVID y la vacunación (México, Perú, Brasil).
- Mejor y efectiva distribución de la vacuna (Perú).
- Sincerarse sobre el impacto de la COVID-19 en la población diariamente. Aclarar todas las dudas sobre las vacunas (Venezuela, República Dominicana).
- Implementar políticas públicas que protejan la salud de los trabajadores, protección social universal y fortalecimiento de los centros de salud (Perú).
- Activar la economía con rostro humano (Bolivia).
- Poner en marcha un adecuado plan de desarrollo social y económico para generar condiciones de vida digna (Panamá).
- Que la legislación de urgencia para contrarrestar la crisis no perjudique a la clase trabajadora (Perú).
- Fiscalización del Estado y políticas públicas de recuperación económica en un marco de respeto de los derechos humanos (Perú).
- Volver a la normalidad de manera justa y equitativa, sin redundar en el modelo económico y social (República Dominicana).
- Concertación y dialogo social, compromiso tripartito (Costa Rica, Venezuela).
- Mayor acceso a la seguridad social (Paraguay).
- Ratificación y cumplimiento del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), de la OIT (Costa Rica, Venezuela).

- Programas y políticas de erradicación de la violencia de género y discriminación en el ámbito de trabajo (Costa Rica).
- Mayor apoyo a la transición de la economía informal a la formal (Honduras, México, Perú).
- Cumplir los derechos y equiparar derechos de las trabajadoras del hogar (Panamá, Colombia).

A los empleadores

- Mayor humanización del trabajo, de las ocupaciones y de las relaciones laborales. El pueblo necesita trabajo y salud (Paraguay, Perú).
- Inversión en trabajo decente, en tecnología y en formación para acortar las brechas digitales y propiciar la igualdad de oportunidades (Brasil).
- Garantizar una mejor distribución de la vacuna en las instituciones regidas por los asociados públicos o privados (Perú).
- Que prioricen la vida y la salud de los trabajadores, así como su fuente de ingresos. El trabajo no es una mercancía (Perú).
- Colaborar con los gobiernos a apoyar emprendimientos pequeños y grandes para salir de esta situación (Bolivia).
- No aprovecharse de las necesidades imperiosas de las personas, y por medio del diálogo tripartito y bipartito y la negociación colectiva concertar medidas para el sostenimiento de las empresas y el empleo, con políticas que posibiliten un equilibrio para beneficio mutuo (Ecuador).
- Más oportunidades de trabajo, empleabilidad y emprendimiento para mujeres (Perú).
- Mejorar los programas de responsabilidad social desde el enfoque de la OIT sobre la conducta empresarial responsable y respetuosa de los derechos humanos, no como mera filantropía, para enfrentar la crisis y contribuir a la estabilidad en los centros de trabajo (Paraguay).
- Que se reinventen y que no tengan temor a invertir y emprender con rentabilidad económica y social (Perú).
- Adopten mecanismos para frenar la violencia y el acoso contra las mujeres en el trabajo desde un enfoque de género (Venezuela).
- Que cumplan con la legislación laboral y los derechos, incluyendo iniciativas para erradicar la violencia de género y la discriminación (Ecuador, Panamá).

A los sindicatos

A pesar de las serias restricciones que tuvieron las trabajadoras y sindicalistas de la región, estas manifiestan haber podido realizar un conjunto de actividades desde sus

organizaciones. Estas líneas de acción deberán tener continuidad como tarea urgente para dar respuestas adecuadas a los efectos de la crisis de la pandemia:

- Propuestas de reforma integral a la seguridad social con inclusión en los programas sociales a las trabajadoras del hogar, informales y migrantes. Reglamentar las labores del teletrabajo con inclusión de los cuidados (República Dominicana).
- Apoyar a los afiliados contagiados (República Dominicana).
- Exigir que los trabajadores posean equipos de bioseguridad, lugar de aislamiento y horarios diferentes para poder descansar por turno. Asistir a los que contraen la enfermedad y a las familias de quienes parten irremediablemente (Paraguay).
- Continuar informando a las bases de lo que sucede social y laboralmente en el país, formarlas en las normas de la bioseguridad con el apoyo de la tecnología (Panamá).
- Brindar constante asesoramiento y la defensa de los derechos laborales en los tribunales de justicia del trabajo (Panamá).
- Acciones de incidencia sobre la violencia de género y la no discriminación (Venezuela).
- Campañas por la ratificación del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) de la OIT (Costa Rica).
- Capacitaciones y empoderamiento en otros rubros laborales: nuevos emprendimientos a partir de la formación de los afiliados para, de esa forma, empoderarlos frente a las nuevas estrategias del mercado laboral (Honduras).
- Asesoramiento para trabajar en los comercios en línea; alianzas con entidades gubernamentales y no gubernamentales para obtener más apoyo para los afiliados. Y con la cooperación internacional conseguir apoyo técnico (Honduras).
- Apoyo a las mujeres mediante asesoría, consultas y consejos personales y laborales (Costa Rica).
- Cursos de capacitación sobre la COVID-19, capacitaciones de crecimiento y empoderamiento personal (Perú).
- Soporte legal y orientación sanitaria a los trabajadores que prestan servicios en la red (ya sea en la calle o en mantenimiento), hasta la atención al cliente y también el soporte a la telefonía fija y celular (Brasil).
- Realización de convenios: a) para salvaguardar a los trabajadores en confinamiento en sus casas hasta que las condiciones de la pandemia sean seguras para regresar a la actividad presencial, b) para establecer procedimientos de un retorno seguro a las actividades presenciales (México).
- Detección de discriminación sobre trabajadores migrantes. Seguir demandando a las empresas que se abusan, explotan y dejan morir de hambre a esta población (Costa Rica).
- Elaboración de documentos, denuncias, propuestas de diálogo social que no han prosperado, en vistas de que hasta ahora el Estado solo ha privilegiado la reactivación económica empresarial antes que la salud (Perú).

- Rescatar y promover la experiencia de las organizaciones de trabajadoras del hogar, que han realizado acciones de apoyo solidario, entre las que destacan:
  - Cuidar la salud mental de las asociadas, preocuparse de su alimentación, tratando de que los daños ocasionados por la pandemia puedan ser minimizados; seguir el diálogo con las autoridades y empleadores, y continuar en la lucha (Ecuador).
  - Hacer ollas populares para las sindicalistas y entregar canastas de alimentos (Paraguay).
  - Capacitar a las compañeras para que aprendan a usar la plataforma Zoom de interconexión digital y puedan capacitarse. Seguir desarrollando el proyecto con la Organización Panamericana de la Salud para todas las afiliadas para garantizar la salud y seguridad en el trabajo (Panamá).
  - Salir a las calles a protestar por los decretos que perjudican a toda la clase obrera. Entregar canastas de alimentos, mascarillas faciales, bonos de 120 dólares estadounidenses donados por una organización no gubernamental (Ecuador).

Conclusiones

La COVID-19 ha trascendido fronteras geográficas; todas las personas están en riesgo y muchas se han visto afectadas. Sin embargo, son las mujeres las que llevan la peor parte en todos los países. Por lo que la lucha contra esta pandemia mundial debe de tener en cuenta las desigualdades y brechas de género, que convierten a las mujeres en un factor fundamental para la contención, mitigación, consulta, recuperación y resiliencia frente a la pandemia. Las políticas y estrategias que se planteen e implementen deben basarse en estos criterios para enfrentar la emergencia sanitaria, propender a la recuperación y la resiliencia a corto plazo, y para transformar de modo sostenible las sociedades en el futuro.

La perspectiva de género debe estar presente en la recuperación de la economía, de las empresas y del empleo. Esta crisis deja un claro recordatorio: el mundo necesita más solidaridad internacional y un papel activo del Estado y su sector público, no minimizable ni prescindible. Debe promoverse un claro compromiso integral y tripartito para reconstruir la nueva normalidad, teniendo en cuenta la voz de las mujeres trabajadoras en la adopción de políticas orientadas a atenuar y terminar con las desigualdades que sufren, con vistas a contener la expansión del virus y sus secuelas.

Hay importantes retos pendientes para tomar en cuenta en la crisis nacional y global, tales como:

- reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado, aprovechando el potencial de la creación de trabajo decente en el área de cuidados, mejorando las condiciones de trabajo, así como la equiparación de derechos de las trabajadoras del hogar;
- reducción y distribución equitativa del trabajo de cuidados no remunerado entre varones y mujeres en los hogares, el Estado, la empresa y la comunidad;

- ampliación del alcance y la eficacia de la seguridad social para las mujeres, especialmente las trabajadoras del hogar y las de la economía informal;
- otorgamiento de permisos parentales, de maternidad y de paternidad, y
- promoción de una legislación más igualitaria en materia de empoderamiento económico para las mujeres.

Se debe reconocer que el cuidado de la vida es un acto radicalmente político en tiempos de tanta dureza y encierro, por ello impulsar espacios de reflexión y debate permanente en las organizaciones sindicales se convierte en una alternativa indispensable. Más aún si tenemos en cuenta que el liderazgo transformador de las mujeres sindicalistas debe estar estrechamente conectado a la buena salud física y emocional, a su autonomía para el cuidado, y para contribuir a hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente para los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 8.

En ese sentido, consideramos relevante valorar los casos de buenas prácticas sindicales, por lo que al finalizar este informe queremos dar a conocer la experiencia realizada por la Confederación de Trabajadoras y Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) de Costa Rica, que ha puesto en marcha la escuela sindical en línea sobre autocuidados y liderazgo femenino en tiempos de crisis dirigido a las secretarías de la mujer de esta confederación sindical, así como a las mujeres que son miembros de las juntas directivas asociadas. En una evaluación preliminar, las participantes han considerado muy satisfactorio el proceso y la ejecución de dicho curso.

También se realizaron dos foros en línea sobre la relevancia y aplicación del Convenio (núm. 190) y la Recomendación (núm. 206) sobre la violencia y el acoso, 2019, de la OIT para hacer frente a la pandemia y la recuperación de la COVID-19. En el segundo foro se presentaron los resultados de la encuesta en línea sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo, dirigido a varones y mujeres de la confederación sindical que servirá de base para sustentar el plan de acción de la CTRN para promover la ratificación del ya citado Convenio núm. 190. Ambas actividades fueron auspiciadas por la Oficina de la OIT en Costa Rica, con el respaldo de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT en Ginebra, siendo una práctica interesante de profundizar, junto a otras similares, para ser replicada, adaptándola a las realidades de otros países.

Referencias

Bergallo, Paola, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina Bercovich. 2021. «Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe». PNUD LAC C19 PDS No. 25, #COVID19 - Serie de documentos de política pública, PNUD y ONU-Mujeres, Nueva York.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019. «La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes». LC/CRM.14/3, Santiago.

—. 2021. «La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad». Informe Especial COVID-19 núm. 9, Santiago.

CSA (Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas). 2020. «Posición y orientaciones de la CSA frente a la pandemia del COVID-19». Declaración, Montevideo, 30 de marzo.

CSI (Confederación Sindical Internacional), UNI Global Union, ISP (Internacional de Servicios Públicos), IE (Internacional de la Educación), FITH (Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar), y WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando). 2020. «Día de acción mundial a favor del cuidado: Sindicatos y sociedad civil se movilizan reclamando inversión en cuidados para lograr economías más inclusivas, accesibles, resilientes y solidarias». Declaración conjunta, 29 de octubre.

Durán Heras, María Ángeles. 2012. *El trabajo no remunerado en la economía global*. Fundación BBVA, Bilbao (España).

EIGE (Instituto Europeo para la Igualdad de Género). n. d. «COVID-19 and Gender Equality». https://eige.europa.eu/topics/health/covid-19-and-gender-equality.

Fernández-Luis, Sheila, Elena Marbán Castro, Leire Pajín Iraola, Belén Saavedra Cervera, y Sara M. Soto González. 2020. «¿Qué sabemos del impacto de género en la pandemia de la COVID-19?», COVID-19 Series núm. 16. Barcelona, Instituto de Salud Global.

Gálvez Muñoz, Lina (directora). 2016. *La economía de los cuidados*, DeCulturas, Sevilla (España).

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. n. d. «Indicadores destacados». CEPAL, División de Asuntos de Género. https://oig.cepal.org/es.

Ogando, Ana Carolina, Michael Rogan y Rachel Moussié. 2021. «The triple crisis: Impact of COVID-19 on informal workers' care responsibilities, paid work and earnings». COVID-19 Crisis and the Informal Economy - Policy Insights No. 3, marzo. WIEGO.

OIT (Organización Internacional de los Trabajadores). 2016. «Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016». Ginebra.

—. 2018a. *Care Work and Care Jobs for the Future of Work* (resumen en español: E*l trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*). Ginebra.

—. 2018b. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico* (tercera edición). Ginebra.

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

—. 2020a. *Panorama Laboral 2020 (América Latina y el Caribe)*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

—. 2020b. «Observatorio de la OIT: COVID-19 y el mundo del trabajo» (quinta edición). Ginebra.

—. 2020c. «COVID-19: ¿Cómo acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo?», ACTRAV vídeo, 12 de noviembre. https://www.ilo.org/actrav/media-center/video/WCMS_760736/lang--es/index.htm.

—. n. d. «COVID-19 y el mundo del trabajo». https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--es/index.htm.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2020a. *Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*. Informe del Secretario General, Consejo Económico y Social, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, E/CN.6/2020/3.

—. 2020b. «Mensaje del Secretario General sobre el COVID-19 y las mujeres», Declaración 9 de abril. Nueva York, Naciones Unidas.

ONU-Mujeres. 2015. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar los derechos*.

—. 2020a. «COVID-19 y liderazgo de las mujeres: Para responder con eficacia y reconstruir mejor», Documento de Políticas núm. 18.

—. 2020b. «En la reunión de alto nivel de las Naciones Unidas, las y los líderes mundiales reactivaron la visión de la Plataforma de Acción de Beijing, la agenda más transformadora para promover la igualdad de género». Comunicado de prensa, 2 de octubre.

—. 2020c. «El Impacto económico del COVID-19 en las mujeres de América Latina y el Caribe». Comunicado de prensa, 2 de noviembre.

—. 2021a. «Hacia una participación paritaria e inclusiva en América Latina y el Caribe. Panorama regional y aportes de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW65)».

—. 2021b. «ONU Mujeres, OIT y CEPAL proponen una “canasta básica” para superar la brecha digital entre hombres y mujeres». Comunicado de prensa, 10 de marzo.

—, y CEPAL. 2020. «Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación». Documento conjunto v 1.1. 19.08.2020.

OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2020. «Cerca de 570.000 trabajadores de la salud se han infectado y 2.500 han muerto por COVID-19 en las Américas». Comunicado de prensa, 2 de septiembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. «Los impactos económicos del COVID-19 y las desigualdades de género: Recomendaciones y lineamientos de políticas públicas». Nota Técnica. Panamá.

Boletín Internacional de Investigación Sindical • 2021 / Volumen 10 / Número 1-2

Digitalizar, adaptarse e innovar: Desafíos y oportunidades que se presentan a los sindicatos en medio de la pandemia de COVID-19 y el periodo de recuperación

Mohammed Mwamadzingo
Economista principal, Oficina para las Actividades de los Trabajadores (ACTRAV), OIT

Sylvester Kisonzo
Director Técnico de TIC, Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA), Nairobi (Kenya)

Naome Chakanya
Investigadora Superior, Instituto de Investigación sobre Desarrollo Económico de Zimbabwe, Harare (Zimbabwe)

Introducción

Tras el estallido de la pandemia de COVID-19 y los cambios conexos en el mundo del trabajo, caracterizados por el teletrabajo, el distanciamiento social y los protocolos sanitarios de la pandemia, la adopción de tecnologías digitales en el lugar de trabajo, la economía y los ámbitos sociales adquirió un lugar central. Fueron necesarias nuevas formas de llevar a cabo las actividades para controlar la propagación y el impacto de la COVID-19. Esta situación también afectó especialmente a los trabajadores y a sus organizaciones: internet y los sistemas a los que se podía acceder en línea se convirtieron en elementos fundamentales para las funciones diarias de los sindicatos.

Las nuevas formas de trabajo no comenzaron con la COVID-19. Términos como *telecommuting o teleworking* fueron acuñados a principios de los años setenta por Jack Nilles, conocido popularmente en los círculos tecnológicos como el padre del *telecommuting* o teletrabajo, con el respectivo significado de «uso de la tecnología en lugar de desplazarse al trabajo» y «uso de la tecnología en lugar de viajar» (Nilles 1975). Ambos términos están siendo sustituidos por otras expresiones de significado similar, tales como: *trabajo a distancia, trabajo distribuido, desplazamiento del trabajo, trabajo inteligente, trabajo móvil, trabajo desde casa y trabajo fuera de la oficina*.

Una encuesta reciente concluyó que el 56 por ciento de los empleados tenían trabajos que en parte podían realizarse distancia, mientras que, según reiterados informes, sus escritorios estaban vacíos entre el 50 y el 60 por ciento del tiempo (Global Workplace Analytics 2020). Sin embargo, se ha escrito menos sobre cómo las organizaciones de trabajadores aprovechan las tecnologías digitales en sus actividades diarias de captación y organización de afiliados, investigación, negociación colectiva y diálogo social, educación y formación, movilización de los trabajadores, defensa y compromiso, dado que antes de la COVID-19 las actividades eran en su mayoría presenciales.

Además, la digitalización está obligando a los sindicatos a replantearse la manera de realizar sus actividades y de adaptarse, y también si el *sindicalismo digital o en línea* debiera ser la nueva normalidad. Con el aumento del acceso a las redes sociales, tanto dentro como fuera del lugar de trabajo, los empleadores y los sindicatos ya no pueden permitirse ignorar este fenómeno creciente o tratarlo como algo marginal (ACAS 2011). Más importancia reviste la cuestión de cómo mantener la cultura de cambios cada vez mayores en forma de adopción de mejoras o añadidos a los procesos sindicales y, al mismo tiempo, mantener los principios y valores fundamentales de las organizaciones de promover y defender los derechos de los trabajadores.

En dicho contexto se analiza en el presente artículo la digitalización desde la perspectiva de las organizaciones de trabajadores y los sindicatos de base. Se examinan también los retos incipientes: las complejidades que se suman a los déficits en materia de tecnología digital a escala nacional y el aumento de la informalización, las carencias y las oportunidades que afrontan las organizaciones de trabajadores al ir adoptando el uso de las tecnologías digitales

en el conjunto de sus actividades. Se hacen recomendaciones sobre cómo aprovechar las tecnologías digitales para movilizar a los trabajadores, así como para proteger y promover sus necesidades e intereses y luchar por ellos. En general, en el artículo se sostiene que, aunque se plantean diversos retos (tanto externos como internos), la adopción por parte de los sindicatos de las tecnologías digitales supone para ellos enormes oportunidades y beneficios que, de otro modo, no se podrían conseguir con reuniones, conferencias e interactuaciones físicas.

Marco conceptual de la digitalización y las actividades de los sindicatos

Según el reciente informe *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo* de la OIT (2021), en los últimos diez años se ha quintuplicado el número de plataformas laborales digitales que están transformando el mundo del trabajo (el informe define las plataformas digitales como entidades en línea proveedoras de servicios y productos digitales). Según el informe, las plataformas laborales digitales están proporcionando nuevas oportunidades de trabajo, incluso para mujeres, personas con discapacidad, jóvenes y aquellas personas a las que marginan los mercados de trabajo tradicionales. Este crecimiento ha puesto de relieve la necesidad de un diálogo político y una cooperación normativa en el plano internacional para ofrecer oportunidades de trabajo decente e impulsar de manera más consistente el crecimiento de empresas sostenibles.

Las conclusiones del informe se basan en encuestas y entrevistas a unos 12 000 trabajadores y representantes de 85 empresas de todo el mundo en multitud de sectores. Se centra en dos tipos principales de portales laborales digitales: las plataformas en línea con base en la web, en las que los trabajadores realizan tareas en línea y a distancia, y las plataformas con base en la ubicación, en las que personas –como taxistas y repartidores–, realizan tareas en determinado lugar físico.

Los trabajadores de plataformas afrontan problemas relacionados con las condiciones de trabajo, la regularidad del trabajo y los ingresos y la falta de acceso a la protección social, la libertad sindical y los derechos de negociación colectiva. A menudo, las horas de trabajo pueden ser largas e imprevisibles. La mitad de los trabajadores de las plataformas en línea ganan menos de 2 dólares estadounidenses por hora. Además, en algunas plataformas hay una notable brecha de género en la remuneración. La pandemia de COVID-19 ha aumentado la visibilidad de muchos de estos problemas.

Las nuevas oportunidades creadas por las plataformas laborales digitales están desdibujando aún más la distinción, antes clara, entre empleados y trabajadores autónomos. Las condiciones de trabajo están reguladas en gran medida por los acuerdos de condiciones de servicio de las plataformas que, a menudo, se fijan unilateralmente. Cada vez más, los algoritmos sustituyen a los humanos para asignar y evaluar el trabajo, y para administrar y supervisar a los trabajadores.

La digitalización se caracteriza por el rápido avance tecnológico y digital mediante un mayor uso de, entre otras cosas, la comunicación móvil y la interconectividad (internet de las cosas), el *big data*, la inteligencia artificial, la robótica, los vehículos autónomos, la impresión en 3D, la nanotecnología y la biotecnología y la computación cuántica (OIT 2021). Aunque el tema de las tecnologías digitales es amplio, en este artículo se exploran tres de sus dimensiones que se entrelazan con el papel de las organizaciones de trabajadores (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Tecnologías digitales que interactúan con el papel de los sindicatos

Dispositivos materiales	Programas para interactuar en la red	Programas informacionales
▶ Teléfonos inteligentes ▶ Aparatos conectados a internet (ordenadores, portátiles, tabletas)	▶ Redes sociales (WhatsApp, Facebook, Twitter, Instagram, etc.) ▶ Basados en la web / plataformas virtuales para reuniones, formación, conferencias, etc. ▶ Tecnología de *streaming*	▶ Sitios web interactivos ▶ Publicaciones electrónicas (por ejemplo, libros o paquetes de aprendizaje)

La Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (OIT 2019a) reconoció la importancia de dominar y gestionar la tecnología en beneficio del trabajo decente. Propuso que los trabajadores y las direcciones empresariales y estatales negociaran un proyecto que adoptara una orientación de la inteligencia artificial «bajo control humano» para garantizar que las decisiones finales que afectan al trabajo fueran tomadas por personas. El informe también recomendó la adopción de un sistema internacional de gobernanza para las plataformas laborales digitales que les exigiera el respeto de un mínimo de derechos y protecciones. Para ello, la Comisión Mundial pidió que se establezca una Garantía Laboral Universal para todos los trabajadores que incluyera los derechos fundamentales de los trabajadores, un salario vital adecuado, límites al tiempo de trabajo y garantizar la seguridad y la salud en el lugar de trabajo.

Por su parte, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (OIT 2019b) también reafirmó la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio para proporcionar protección laboral a los trabajadores. En cierto modo, la Declaración reconocía que hay que encontrar nuevas formas de ofrecer una protección adecuada a todos los trabajadores, con independencia de que estén empleados a tiempo completo, ejecuten pequeñas tareas en línea, se dediquen a producir en su domicilio para las cadenas mundiales de suministro o trabajen con contratos temporales.

Estas transformaciones en el mundo del trabajo pueden dar lugar a situaciones en las que la mala clasificación del empleo produzca la erosión de la relación de empleo y a nuevas formas de trabajo que no siempre ofrezcan una protección laboral adecuada. Esto afecta

sobre todo a las personas que trabajan en diversas modalidades como el trabajo temporal o el autoempleo dependiente y a quienes trabajan en nuevas formas laborales relacionadas con la transformación digital. Estas novedades amenazan el modelo tradicional y planteará a los sindicatos un desafío particular.

Las organizaciones de trabajadores están pidiendo medidas sobre la manera de afrontar con más eficacia las externalidades negativas del cambio tecnológico, aprovechando al mismo tiempo su potencialidad. Algunos sindicatos ya están avanzando en estas cuestiones, por ejemplo en la protección de datos y la vigilancia en el lugar de trabajo, así como en la organización de la economía de las plataformas, creando muchas buenas prácticas que podrían servir de ejemplo para el conjunto del movimiento obrero. Sin embargo, en muchos casos se trata de esfuerzos aislados que no se traducen en una respuesta más amplia del movimiento obrero nacional e internacional.

Factores que afectan la adopción de tecnologías digitales por parte de los sindicatos

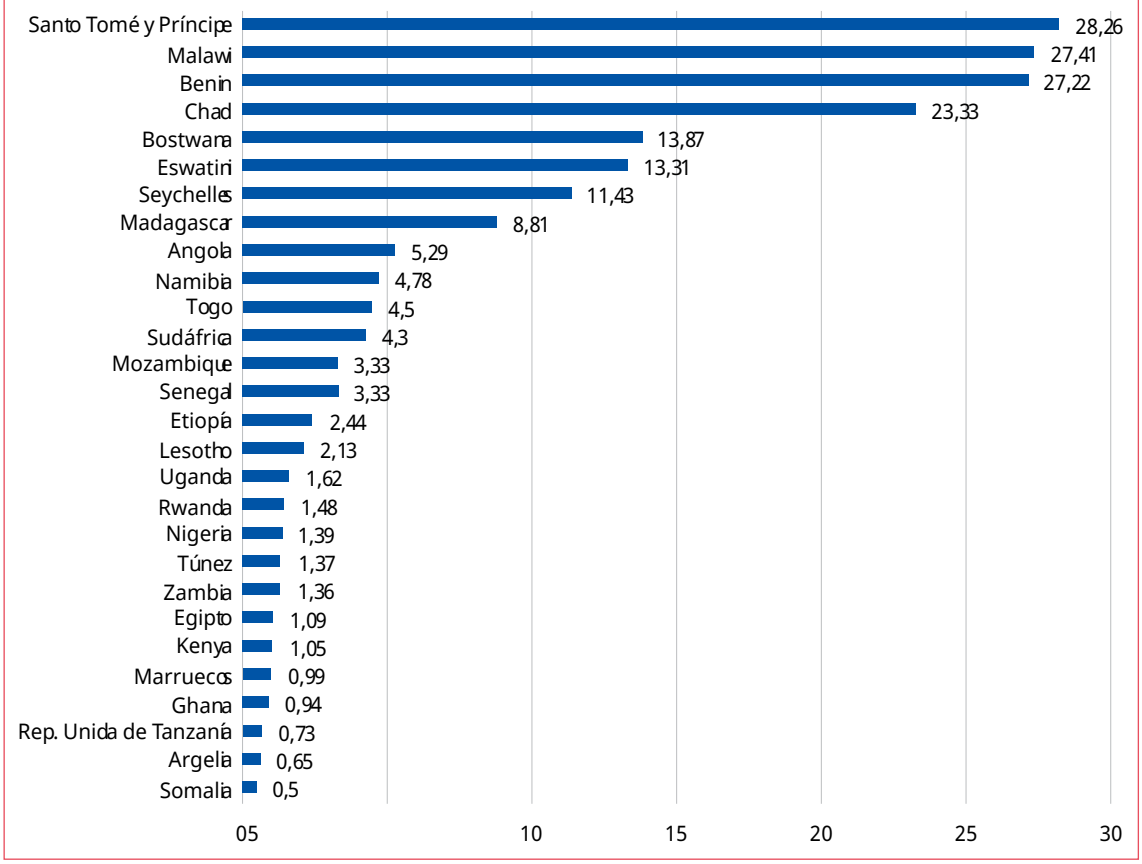
Antes de la COVID-19, la mayoría de los sindicatos (en particular, los de los países en desarrollo) no sentían prisa por asumir las tecnologías y plataformas digitales para desempeñar el mandato que tenían confiado, y seguían recurriendo sobre todo a las interacciones físicas y la alta movilidad. Sin embargo, tras haberse declarado la pandemia de COVID-19 la digitalización ha aumentado significativamente en escala, velocidad y complejidad y está evolucionando con rapidez, con lo que los sindicatos se ven apremiados para utilizar las tecnologías digitales con el objetivo de configurar su forma de operar, impulsar la prestación de servicios a sus afiliados y reforzar la promoción y la colaboración con otros participantes nacionales.

Sin embargo, la economía digital afronta algunos retos que tienden a limitar el aprovechamiento óptimo de las tecnologías digitales y de internet por parte de los sindicatos, aunque estos puedan reconocer y apreciar la necesidad de tal aprovechamiento.

El alto costo de los datos de internet y el problema de la inasequibilidad: Los elevados costos de los datos móviles en los países en desarrollo se deben a la carencia de infraestructura, al alto nivel de impuestos sobre el sector de la telefonía móvil y a la escasa competencia en el mismo. En el gráfico 2 se muestra el costo de 1 gigabyte en algunos países africanos.

En el gráfico 2 se muestra que en la mayoría de los países africanos el costo de 1 gigabyte es superior a 1 dólar estadounidense, importe caro para la mayoría de los trabajadores, sobre todo para los que operan en la economía informal, donde los ingresos son bajos e inestables. Incluso para los trabajadores de la economía formal, los bajos salarios hacen que los datos de internet y los dispositivos inteligentes sean caros, por lo que algunos trabajadores tienen que decidir entre tener internet o cubrir otras necesidades igualmente importantes (comida, alquiler y gastos de escolarización) para el bienestar familiar. La situación ha empeorado con la pandemia de COVID-19 y las consiguientes perturbaciones en materia de empleo e ingresos en un periodo en el que los trabajadores necesitaban estar más conectados que nunca.

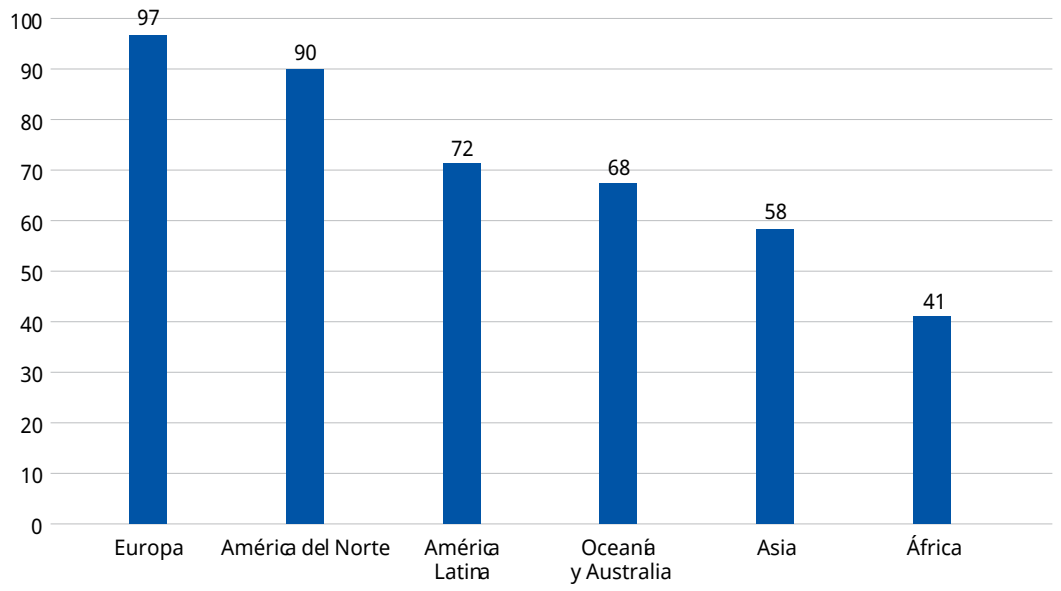
Gráfico 2. Precio medio por 1 gigabyte de datos móviles en una selección de países africanos, 2020 (en dólares EE. UU.)



Fuente: Faria 2021.

En el gráfico 3 se muestra que el porcentaje de usuarios de internet en África es el más bajo (41 por ciento) en comparación con otras regiones.

Gráfico 3. Porcentaje de la población que utiliza internet, por región, 2020



Fuentes: Statista 2020; Worldometer 2021.

Problemas que presenta la conectividad: En junio de 2020 alrededor del 56 por ciento de la población del África Subsahariana habitaba dentro de un rango de 25 kilómetros de la fibra (Faria 2021). La limitada infraestructura de internet y los perennes cortes de luz en algunos de los países africanos también hacen que la conectividad sea deficiente. Además, los confinamientos nacionales hicieron ver que los dirigentes sindicales dependen más de la conexión a internet en las oficinas que de sus informaciones personales. Por lo tanto, el cierre de las oficinas en los periodos de confinamiento limitó la capacidad de los dirigentes sindicales de conectar eficazmente en línea con sus afiliados.

Sigue a continuación una sinopsis de algunos de los retos que, desde el punto de vista de la tecnología, plantea el trabajo desde casa:

- **Falta de espacio:** Tras el cierre de sistemas mundiales funcionales, el trabajo, la enseñanza escolar y el ocio tuvieron lugar en los hogares. Lamentablemente, no todos los trabajadores tienen residencias lo bastante amplias como para acoger convenientemente todas las actividades que compiten y deben darse simultáneamente. La falta de espacio puede contribuir a que las prestaciones y el rendimiento no sean los mejores.
- **Disponibilidad de servicios de internet:** No todos los hogares tienen acceso a internet con calidad similar al de las empresas. Incluso cuando hay acceso a internet, es posible que no siempre sea lo bastante fiable o estable para una buena conectividad.
- **Asequibilidad de internet:** El costo del ancho de banda de internet sigue siendo elevado en la mayor parte de África, lo que plantea problemas para una colaboración

eficaz a distancia. A las organizaciones que no pueden permitirse oficinas lo bastante espaciosas para su personal tal vez les sea difícil costearse la capacidad de internet para obtener los niveles deseables de rendimiento del trabajo desde casa.

- **Privacidad y protección de datos:** Como el principal método de comunicación se limita al correo electrónico y a las herramientas en línea, menguan notablemente las posibilidades poder aplicar políticas para proteger los datos de la organización. Además, al ser una posible vía para la violación de los datos y la privacidad se pueden plantear demandas judiciales, con los enormes costos que ello conlleva.
- **Exposición a los hackers:** El uso de dispositivos móviles para conectarse a la información de la organización y a los recursos de trabajo abre vías de vulnerabilidad que pueden ser explotadas para la violación y el pirateo de los datos. Aunque existen soluciones tecnológicas para proteger eficazmente a los trabajadores en línea, los niveles de inversión necesarios para ello pueden estar fuera del alcance de las organizaciones de trabajadores con menos recursos financieros.
- **Regularidad de la comunicación:** Es imperativo mantener una comunicación consistente y puntual entre las organizaciones de trabajadores y los representantes de los empleadores y de los trabajadores para que las organizaciones de trabajadores lleven a buen puerto su mandato. Trabajar desde casa plantea problemas de coordinación de los equipos y, al mismo tiempo, suprime la ventaja de poder leer los gestos y el tono propios de la presencialidad, aspectos que son importantes a la hora de comunicarse, más aún cuando se negocian los derechos de los trabajadores.
- **Rendimiento del personal empleado:** La supervisión y el seguimiento del rendimiento de los empleados que trabajan a distancia plantea conflictos que pueden aprovechar los empleadores para atacar injustamente a determinado personal. Ni los representantes ni las organizaciones de trabajadores disponen de los datos o las pruebas necesarias para montar una sólida impugnación frente a estos empleadores abusivos y al trato injusto de los trabajadores.
- **Creación de equipos:** Las organizaciones de trabajadores se basan en la solidaridad, un inconfundible espíritu de equipo y el sentimiento de unidad. En un entorno en el que la gente trabaja fuera de la oficina, conseguir el espíritu de equipo que exige una fuerza de trabajo organizada podría ser problemático. Las organizaciones de trabajadores deben ser innovadoras y adoptar tecnologías y estrategias para crear la cultura y el espíritu de equipo que sean adecuados para la buena prestación de servicios a sus afiliados.
- **Violencia de género y desigualdades:** Los confinamientos han hecho que en familias en las que sus miembros apenas pasaban juntos un rato durante el día, de pronto se vieran obligados a pasar meses entre las mismas paredes. Además de la aparición de incompatibilidades poco conocidas, a algunas parejas les creó tensión soportar el confinamiento en el hogar, sobre todo con las drásticas reducciones de ingresos que experimentaron las familias. Y como los hijos tuvieron que adoptar la escolarización en línea, también los progenitores tuvieron que hacer de maestros, lo que redujo en

buena medida el número de horas que algunos de ellos dedicaban a su trabajo de oficina. La reducción del rendimiento de los trabajadores hizo perder oportunidades de ascenso a los afectados, principalmente mujeres u hombres de bajos ingresos en entornos familiares. Los trabajadores empoderados que manejaban las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tuvieron menos problemas.

La COVID-19 y la digitalización: retos y brechas en las actividades sindicales

Negociación colectiva

La negociación colectiva es uno de los mandatos fundamentales de los sindicatos. Antes de la COVID-19 ya se cernía una amenaza sobre ella debido a las nuevas formas de empleo (trabajo precario) y a la disminución del índice de sindicación: con el estallido de la pandemia la situación se ha agravado.

Una encuesta realizada por el Consejo de Coordinación Sindical de África Austral (SATUCC) en 2020 sobre el impacto de la COVID-19 en los trabajadores del África Meridional revela el estancamiento de muchas negociaciones colectivas. El 58 por ciento de los encuestados indicó que los derechos de negociación colectiva estaban suspendidos. En otros casos, los empleadores y los sindicatos recurrieron a la negociación colectiva virtual mediante diversas plataformas como Zoom, Google Meet y Skype. En el caso de los sindicatos, sus carencias tecnológicas internas (como escasez de dispositivos inteligentes y de recursos financieros para las conexiones largas) afectaron negativamente a su participación eficaz en los procesos de negociación colectiva virtual.

Además, la negociación colectiva virtual presenta su propia problemática en comparación con la que tiene lugar de modo presencial. El arte de la negociación colectiva incorpora factores como la lectura y calibración por ambas partes de las emociones y de los gestos faciales y corporales. Para los sindicatos, que suelen estar en la posición más débil, estos factores les ayudan a comunicarse, motivarse y superar estratégicamente los conflictos, y a arribar a acuerdos, todo lo cual falta en la negociación colectiva virtual.

Además, los mecanismos de acceso para preparar y organizar una reunión de negociación colectiva virtual quedan en gran parte en manos de los empleadores, con el riesgo que comporta de manipulación de los parámetros que utilicen. Los malos empleadores, por ejemplo, pueden decidir silenciar o dejar abiertos los micrófonos como forma de socavar a los representantes sindicales, en especial a quienes no tomen los debidos recaudos. Por lo tanto, es fundamental que los sindicatos tomen la iniciativa de preparar y organizar estas reuniones virtuales.

Educación y formación de los trabajadores

Los programas de educación y formación de los trabajadores son fundamentales para mantener a los sindicatos conectados con sus afiliados y para reforzar las capacidades y aptitudes de los trabajadores para articular cuestiones que les afectan. El estallido de la COVID-19 puso en jaque las formas tradicionales de los programas de educación y formación sindical, que eran predominantemente presenciales. Por ejemplo, en 2019 la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT coordinó el curso «El mundo del trabajo en evolución: nuevos métodos y técnicas de aprendizaje para mejorar la educación sindical en África». En el curso se conjugaron componentes en línea y presenciales, participaron dirigentes de la enseñanza procedentes de centros nacionales (federaciones), institutos de investigación sindical, federaciones sindicales mundiales y organizaciones sindicales regionales y subregionales de 15 países. El curso significó para los sindicatos la oportunidad de replantearse cómo reconstruir los programas de educación y formación sindical en la era de la tecnología digital.

Oportunidades que brindan las tecnologías digitales a los sindicatos

Colmar el vacío de participación de jóvenes

La integración, la inclusión y la participación de trabajadores jóvenes en los sindicatos han ido cobrando impulso, aunque a una escala más lenta. Las estadísticas mundiales ponen de relieve que la población joven participa más en internet. Statista (2020) revela que el 18 por ciento de los usuarios de internet tienen entre 18 y 24 años, el 32 por ciento entre 25 y 34 años, el 19 por ciento entre 35 y 44 años, el 14 por ciento entre 45 y 54 años, el 10 por ciento entre 55 y 64 años y el 7 por ciento más de 65 años. Esto significa que la mitad de la población activa mundial de usuarios de internet tiene menos de 35 años.

La COVID-19 ha hecho más evidente que los sindicatos deben adoptar programas digitales que capten la atención de los trabajadores jóvenes, ya que la mayoría de ellos son ahora más activos en las redes sociales. Los avances en la tecnología digital proporcionarían a los sindicatos que ya se empeñan por conectarse con los trabajadores más jóvenes la manera de comunicarse con ese grupo por un medio con el que la generación más joven se siente a gusto. Durante la pandemia de COVID-19 se ha hecho más evidente que los sindicatos tienen que replantear, desarrollar y experimentar diversas modalidades virtuales de comunicarse con posibles nuevos afiliados más jóvenes.

Captar un público más amplio no limitado a los afiliados sindicales

En el contexto del descenso del índice de sindicación, de la ausencia de reuniones físicas y de las limitaciones a la movilidad a causa de la COVID-19, se ha visto que para los sindicatos es fundamental intensificar por vía electrónica las campañas y la movilización de trabajadores y ciudadanos en general (sean afiliados o no), incluidos aquellos que trabajan en la

economía informal, mediante diversas redes sociales y otras plataformas en línea. Dada la popularidad que en medios políticos han adquirido las plataformas de las redes sociales, lo mismo debe ocurrirle al sindicalismo para procurar mantener y ampliar en consecuencia su visibilidad y relevancia.

De las experiencias mundiales se desprende que las campañas mediante plataformas virtuales (especialmente Facebook, Twitter y grupos de WhatsApp) y sitios web que han sido llevadas a cabo por sindicatos los han ayudado a conectarse y a crear alianzas, redes e iniciativas solidarias no solo entre los trabajadores sino también con otras organizaciones de la sociedad civil.

Cambiar más decididamente a la modalidad electrónica en las campañas y las movilizaciones se ha hecho imperativo como complemento de las formas tradicionales que tienen los sindicatos de ejercer presión sobre gobiernos, empleadores, parlamentarios y líderes de opinión para defender los derechos laborales y el trabajo decente en general. Entre los ejemplos de campañas eficaces por vía electrónica llevadas a cabo por los sindicatos figuran «Los precios deben bajar» y «Robo de salarios» del Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (ZCTU) y la Organización Nacional de Sindicatos de Uganda (NOTU).

Cerrar la brecha de género en la participación

En la tradición del movimiento obrero se sigue planteando el problema fundamental de aumentar la participación de las mujeres en los sindicatos y en las estructuras de dirección y de toma de decisiones. El recurso a las tecnologías digitales ofrece la oportunidad de que las sindicalistas superen las barreras físicas y financieras que históricamente han limitado su participación efectiva en las actividades sindicales. No obstante, los sindicatos deben seguir apoyando y fomentando la participación femenina en los programas en línea y en diversas plataformas de redes sociales financiando seminarios web y otros programas conexos exclusivos para mujeres.

Estrategias innovadoras y soluciones tecnológicas para los procesos de digitalización de los sindicatos

¿Qué haría falta realmente para que una organización sindical esté bien preparada para funcionar desde cualquier lugar desde la perspectiva de la disposición a usar las TIC? En el cuadro se proporciona información útil sobre el contexto típico de un país africano.

Costos orientativos de las TIC para una oficina con diez usuarios en un país africano típico (en dólares EE.UU.)

Servicio TIC/Tipo de producto	Costo mensual	Costo anual	Único/Recurrente
Configuración de la LAN, 10 usuarios		50 000,00	Único
Herramientas de productividad de oficina, 10 usuarios	400,00	4 800,00	Recurrente
Ordenadores portátiles, 10 usuarios	1 500,00	15 000,00	Único
Software de seguridad		4 000,00	Único
Configuración de la oficina en casa, 10 usuarios	400,00	4 000,00	Único
Internet para la oficina	1 000,00	12 000,00	Recurrente
Configuración del sitio web		1 000,00	Único
Mantenimiento del sitio web	1 000,00	12 000,00	Recurrente
Herramienta de colaboración (por ejemplo, Zoom)		10 000,00	Recurrente
Teléfono móvil	500,00	5 000,00	Único/cada 2 años
Unidades de teléfono móvil	500,00	60 000,00	Recurrente
Internet para el personal en casa	250,00	30 000,00	Recurrente
Seguros		2 000,00	Recurrente
Apoyo a las TIC	10 000,00	120 000,00	Recurrente
Suministros		5 000,00	Recurrente
Total		**334 800,00**	
Conversión de documentos en papel a su versión electrónica	1,00/página		En función de su número

Fuente: Proveedores de TIC e internet en Nairobi.

Este presupuesto orientativo no es pequeño, en modo alguno, ni siquiera para las organizaciones comerciales. Esto conlleva que a las organizaciones sindicales con menos recursos económicos se les puede plantear mayores problemas para organizar el trabajo desde casa. De hecho, los costos de las comunicaciones de datos en África Occidental y en las naciones sin litoral de África son incluso más elevados que los arriba expuestos, lo que agrava el problema de poder sacar partido de las TIC para continuar activos durante las pandemias.

Entre las opciones de que disponen las organizaciones sindicales figuran:

- **Precios no lucrativos:** Algunos proveedores de tecnología hacen ofertas no lucrativas, algunas con opciones libres de gastos; por ejemplo, Microsoft ofrece de modo gratuito su programa Office 365 a las pequeñas organizaciones sin ánimo de lucro. Las

organizaciones de trabajadores que cumplan los requisitos pueden preguntar por su disponibilidad a los proveedores correspondientes.

- **Soluciones de código abierto:** Esta es otra opción a la que pueden recurrir las organizaciones de trabajadores, al menos para algunas de sus actividades, por ejemplo los sistemas de gestión de contenidos o de bases de datos como MySQL. Aunque quizás haga falta cierto esfuerzo de personalización y configuración, cuando no se cuente con financiación se podría optar por el *software* de código abierto, aunque habría que señalar que el software libre tiene limitaciones y desventajas. Para adoptar esta opción habría que tener presentes las leyes y normativas pertinentes (como la reglamentación general sobre protección de datos).
- **Particulares con grandes fortunas:** Las organizaciones de trabajadores pueden dirigirse, en busca de apoyo económico, a personas que, disponiendo de un exceso de rentas disponibles, estén dispuestas a contribuir a mejorar las prestaciones de las organizaciones de trabajadores. En internet hay información sobre estas oportunidades de financiación.
- **Ayuda económica de solidaridad:** Las organizaciones de trabajadores pueden recurrir a los paquetes de ayuda o estímulo de algunas organizaciones o gobiernos. Entre ellos figuran instituciones internacionales de financiación, fundaciones, gobiernos y organizaciones multilaterales, que pueden ofrecer oportunidades de fondos para propuestas de financiación con un firme respaldo, oportunidades que las organizaciones de trabajadores podrían estudiar. Otra opción viable es también la de la ayuda solidaria de organizaciones sindicales con recursos abundantes.
- **Crear una cultura de trabajo híbrido:** Es muy probable que en el caso de la mayoría de las organizaciones se produzca, después de casi un año de haber dirigido sus actividades principalmente *sin estar en la oficina*, un creciente cambio hacia prácticas de trabajo a domicilio. En el reciente estudio de Global Workplace Analytics (2020), ya mencionado, se concluyó que el trabajo a distancia ha aumentado un 173 por ciento desde 2005, y que en los últimos diez años el número de personas que trabajan principalmente desde casa ha aumentado un 115 por ciento. Los datos de que disponemos indican que los trabajadores que dedicaron entre el 60 y el 80 por ciento de su horario a trabajar fuera de la oficina registran las tasas más elevadas de compromiso laboral. Los sindicatos podrían impulsar políticas que afiancen una cultura de trabajo flexible en la que se anime a los trabajadores a elegir libremente desde dónde desean trabajar.
- **Invertir en soluciones de colaboración en la nube:** Las organizaciones que emplean herramientas y sistemas de colaboración a distancia están más preparadas para facilitar la continuidad de sus actividades en tiempos de emergencia. Las herramientas de colaboración en la nube (como Zoom, GoToWebinar y MS Teams) han hecho avances considerables en acoger sesiones de colaboración virtual de calidad empresarial y a un costo inferior. De hecho, algunos proveedores de herramientas de colaboración ya no cobran por sesiones de colaboración entre persona y persona. ¿Por qué están en la

nube? Porque son accesibles desde cualquier lugar y son resilientes, pues los centros de datos están distribuidos por todo el mundo y están hechos y ubicados para resistir la mayoría de las perturbaciones.

- **Empoderar a la fuerza de trabajo sindical:** Para asegurar que la fuerza de trabajo esté bien preparada para cualquier eventualidad imprevista, hay que dotar a los trabajadores con equipos de TIC y soluciones de *software* –sobre todo las de la nube–, que tengan las especificaciones adecuadas para responder a las exigencias de la actividad. Las herramientas proporcionadas deben tener la capacidad de conectarse de forma segura a los sistemas empresariales, y los trabajadores deben tener la formación adecuada en el uso y manejo del sistema de la TIC.

  Es esencial garantizar que a las organizaciones sindicales asociadas que representan los intereses de los trabajadores –y por extensión a los propios trabajadores–, se les dé las facilidades adecuadas para la prestación impecable de servicios en momentos de situaciones difíciles que puedan limitar el acceso físico a una configuración de oficina.

- **Digitalización de documentos y procesos empresariales:** Para completar el circuito, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones o grupos afiliados deben garantizar que cada uno de sus documentos en papel sea convertido a formato de archivo electrónico. Para escanear y archivar por completo todos sus documentos, las organizaciones tienen que elegir el más adecuado entre una docena de sistemas electrónicos para la gestión de documentos (SGD) así como otras tantas empresas especializadas en el archivo de la documentación.

  La experiencia de la COVID-19 nos ha mostrado que el manejo de documentos en papel pronto será una práctica del pasado. Por lo tanto, las organizaciones deben adoptar e invertir en sistemas de firma digital que se integren lo más estrechamente posible con el SGD que hayan elegido.

La automatización de todos los sistemas de actividades de la organización y de los procesos de aprobación no solo contribuirá a mejorar el rendimiento de la organización y ofrecerá la debida transparencia y responsabilidad, sino que también hará posible que la actividad de las organizaciones de trabajadores se lleve a cabo incluso en situaciones de emergencia y desde cualquier lugar. La adopción y el despliegue de tecnologías de cadena de bloques o *blockchain* o de otro tipo que faciliten la interoperabilidad entre los sistemas de las organizaciones asociadas harán que la organización esté debidamente preparada para afrontar futuras crisis. Una organización de trabajadores no puede permitirse el lujo de dejar atrás a sus organizaciones afiliadas: la unión ha de persistir, independientemente del costo o de las circunstancias.

Recomendaciones, camino para avanzar y conclusiones

En esta sección se ofrecen recomendaciones que las organizaciones de trabajadores pueden adoptar o emplear para que durante la pandemia estén capacitadas para continuar con su actividad. También se hacen sugerencias innovadoras que afectan a determinadas funciones de los sindicatos.

Así pues, ¿cuáles son los elementos tecnológicos que facilitan a una organización sindical recurrir al trabajo desde casa? Se trata de:

1. Un **ordenador portátil** que tenga instalados una cámara de alta resolución (posiblemente ajustable) y el más reciente *software* de productividad de oficina. Conviene el personal esté provisto de escritorios para poder trabajar sentado o de pie, de sillones ergonómicos y monitores con la amplitud adecuada o, de ser posible, pantallas dobles.
2. Un **teléfono móvil inteligente** o una tableta no suponen un lujo con la práctica del *trabajo desde cualquier lugar*, por lo que es importante que sea provisto, especialmente en algunas partes del mundo donde no está garantizada la estabilidad de internet, lo que convierte al teléfono móvil inteligente en el respaldo adecuado que hace de punto de acceso a internet cuando se cae el enlace regular de banda ancha o la conexión inalámbrica wifi.
3. Una **conectividad a internet** suficiente que permita un acceso fácil y fiable a los recursos de trabajo, estén situados en las instalaciones (oficinas) o en una nube pública. Es preferible que la provisión de internet cuente con una infraestructura básica de internet por cable que distribuya adecuadamente la señal en las residencias.
4. **Herramientas de colaboración y reunión** adecuadas y de uso sencillo. Con el advenimiento de la experiencia del trabajo desde casa, las salas de reuniones virtuales están sustituyendo con rapidez a los espacios de reunión físicos. Es esencial que los equipos puedan seguir colaborando y juntos trabajar eficaz y eficientemente, como lo harían en un entorno de oficina tradicional. Por tanto, cada trabajador debería poder llamar a sus colegas, invitarlos a reuniones, reservar salas de reuniones, evaluar a los equipos, sumarse a las reuniones y organizar seminarios (ahora seminarios web) con una facilidad igual o mayor que la habitual en una oficina física.
5. Para utilizar con éxito las herramientas y sistemas tecnológicos necesarios para un buen rendimiento cuando trabajan desde casa o en cualquier otro lugar, los trabajadores deben tener los **conocimientos y aptitudes** necesarios, como por ejemplo dominar las herramientas de teleconferencia y videoconferencia por medio de la web o el teléfono móvil.
6. **Seguridad de la información y protección de datos.** El trabajo desde casa no debe comprometer la privacidad ni el cumplimiento de los requisitos de seguridad. Esta práctica ha ampliado el grupo de víctimas potenciales de ciberataques debido a la mayor presencia de internet en el nuevo espacio de trabajo. Por lo tanto, para asegurar la necesaria protección de quienes trabajan a distancia es necesario contar con una serie de herramientas tales como: políticas estrictas de gestión de cuentas o contraseñas; soluciones antivirus

actualizadas; sistemas remotos para el seguimiento, la actualización y la reparación; redes privadas virtuales; cortafuegos de internet residencial y para ordenadores de escritorio; encriptación de discos; herramientas de gestión de dispositivos móviles; autenticación basada en factores múltiples; y herramientas tecnológicas para el personal a cargo de la TIC que permitan el seguimiento y la gestión remota de la seguridad de los dispositivos, ya se trate de ordenadores portátiles, dispositivos móviles, cámaras con acceso a internet u otros dispositivos domésticos conectados a la red que conforman el internet de las cosas.

7. **Flujos de trabajo de procesos comerciales totalmente automatizados** que comprendan aptitudes de gestión de documentos e integraciones seguras con sistemas asociados que tengan soporte para la seguridad de las firmas digitales.
8. Todo lo anterior debería contar con el respaldo de un sólido **sistema de apoyo de las TIC**. Lo más conveniente para apoyar los hábitos de trabajo flexible desde casa sería disponer de un centro de comunicaciones con una adecuada dotación de personal al que los trabajadores puedan recurrir permanentemente en busca de apoyo.

A continuación presentamos algunas sugerencias de innovación que afectan al rendimiento de determinadas funciones sindicales:

Planificación estratégica de las TIC dentro de las estructuras de los sindicatos

La tecnología de la información debe considerarse importante para toda una serie de operaciones sindicales que va desde la captación y organización de afiliados, la prestación de servicios, la negociación colectiva, la investigación, la formación y la educación, hasta las campañas políticas y el mantenimiento de los principios democráticos. Los sindicatos también deben reconocer a la tecnología de la información en tanto que fuerza decisiva para imprimir forma a la relevancia que tendrán en el futuro.

Por lo tanto, con el objetivo de mejorar los procesos y las funciones, en este contexto se recomienda que dentro de las organizaciones sindicales las TIC se instalen y se respalden en tanto que componente central, y que por lo tanto estén representadas en los niveles superiores de la toma de decisiones. Ello permitirá a la dirección de las TIC poder presupuestar, planificar, organizar, dirigir, controlar y coordinar la adquisición, el desarrollo, el mantenimiento y el uso de los sistemas informáticos y de telecomunicaciones dentro de la organización para cumplir el mandato que le han confiado los trabajadores.

Además, es necesario crear un departamento de las TIC a cuyo frente esté un gerente (o director) de las TIC en el nivel superior de la toma de decisiones. Esta funcionalidad estratégica permitirá una mayor colaboración con los responsables de tomar decisiones en otros departamentos para identificar, recomendar, desarrollar, aplicar y apoyar soluciones tecnológicas rentables y, por tanto, definir y aplicar políticas, procedimientos y prácticas óptimas en materia de las TIC. Será en el seno de la dirección o el departamento de las TIC donde pueda tener lugar una evaluación y un diagnóstico más precisos en relación con la falta o la insuficiencia de infraestructura y capacidad en materia de las TIC. Para aplicar estas recomendaciones puede ser importante diseñar de nuevo los organigramas.

Revisar y reconfigurar las negociaciones y los acuerdos en materia de convenios colectivos

Es necesario que los sindicatos velen por que las disposiciones relativas a la digitalización y la difusión de la tecnología se integren en los convenios colectivos y en estructuras de diálogo social en el lugar de trabajo como los comités de trabajadores y los comités de empresa. Es fundamental procurar que los sindicatos y los trabajadores participen desde las primeras fases de la adopción de las nuevas tecnologías.

Dada la problemática peculiar que plantea la negociación colectiva virtual, los sindicatos tienen la posición privilegiada de contar con afiliados a nivel de taller que conocen bien el rendimiento y la posición financiera de la empresa. Muchas empresas están utilizando plataformas virtuales para comunicar sus resultados a los clientes actuales y potenciales. La facilidad para disponer de información en la era de los datos abiertos crea una plataforma en la que sindicatos y representantes pueden acceder más libremente al tipo de información que suele ser objeto de conflicto (ACAS 2011). Por tanto, los sindicatos deberían combinar esa posición privilegiada con el uso de diversas tecnologías digitales para recopilar datos y realizar análisis de tendencias de los resultados de la empresa o del sector que les permitan ser más eficaces en todos los niveles de la negociación colectiva.

Entre los factores que hacen aumentar el capital mundial de la interconexión tenemos las rápidas velocidades de internet que mejoran enormemente el acceso a la información. Del mismo modo, el movimiento obrero mundial necesita aumentar su capacidad de interconexión y su solidaridad, y movilizar y unir a los trabajadores en torno a las reivindicaciones obreras que se oponen a los aspectos negativos surgidos de las operaciones mundiales del capital. Las federaciones sindicales internacionales, gracias a su exposición a las tecnologías digitales, pueden ayudar a diversos sindicatos a triunfar en este ámbito.

Reconstruir la educación y la formación de los trabajadores

No todos los cursos tradicionales de aprendizaje presencial son fácilmente utilizables ni tampoco son compatibles con el aprendizaje en línea. Por lo tanto, es necesario que los sindicatos y sus organizaciones de servicios (institutos de investigación y educación):

(i) Colaboren, reconstruyan y conviertan sus cursos y módulos tradicionales de aprendizaje presencial en módulos de aprendizaje, cursos y materiales didácticos electrónicos compatibles en línea y los impartan por intermedio de seminarios web.

ii) Inviertan en la mejora de las TIC de sus oficinas.

iii) Desarrollen sus conocimientos internos en metodologías de enseñanza y aprendizaje en línea. Estas pueden ser en forma de cursos únicamente en línea o de cursos mixtos (una mezcla de educación presencial y en línea).

iv) Busquen el apoyo de la ACTRAV de la OIT para desarrollar cursos o módulos en línea a medida adecuados para la educación y la formación nacional y sectorial, como los módulos de aprendizaje en línea de la plataforma Learning Modules On-Line (LEMON) creada por el Consejo de Europa.

(v) Garanticen que dichos cursos en línea estén acreditados, autorizados y supervisados a efectos de garantía de calidad y conformidad.

vi) Cooperen con expertos o con organizaciones de la sociedad civil y universidades para crear alianzas y asociaciones fundamentales en un mundo globalizado.

vii) Desarrollen cursos de TIC especializados en la manera de interactuar con las plataformas en línea y virtuales destinados a afiliados o miembros de base de sindicatos, estructuras sindicales y comités con base en el lugar de trabajo, como los comités de trabajadores, los comités de seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente y los comités de género.

Desarrollo de aplicaciones y bases de datos en línea o en la red para los sindicatos

Las tecnologías digitales permiten a los sindicatos desarrollar sus propias aplicaciones sindicales y para afiliados y también bases de datos de los sindicatos accesibles para sus miembros. Esto puede ser ventajoso para la contratación por vía electrónica, con formularios de solicitud de suspensión en línea, así como para atraer el interés de los trabajadores jóvenes por afiliarse a los sindicatos. Las aplicaciones web pueden tener servicios electrónicos de contratación o de pago, habida cuenta de las diversas situaciones económicas de los trabajadores y los calendarios de pagos que varían de unas personas a otras. Las aplicaciones también pueden contener información fundamental como, por ejemplo, las directrices en línea para los convenios colectivos, la legislación y la normativa en materia laboral, los ODS, los derechos socioeconómicos, las oportunidades de aprendizaje y formación y las cuestiones relacionadas con las mujeres y los jóvenes. Estas aplicaciones mantendrán el compromiso de los afiliados y multiplicarán las ocasiones para que expresen sus problemas.

Aumentar la participación de la mujer en los sindicatos con las tecnologías digitales

Las afiliadas deberían automotivarse para capitalizar y reforzar el trabajo en red y la solidaridad entre ellas, utilizando los numerosos cauces generados por las tecnologías digitales y las plataformas en línea. Deberían crear sus propios contenidos y, en lo posible, difundirlos digitalmente. Las diversas plataformas de WhatsApp ya han servido de trampolín para que aumente la participación entre las trabajadoras, pero es necesario que los debates pasen de ser un mero intercambio de retos y la creación de redes a generar debates constructivos que cuestionen las normas y sistemas patriarcales en el sindicalismo, a plantearse a sí mismas el reto de ocupar espacios de liderazgo y de toma de decisiones, a aumentar los programas en línea de tutoría y de afirmación de la confianza que con la sola participación presencial no habrían sido posibles, a reforzar los programas de intercambio intersectorial, subregional e internacional, a recurrir a movilizaciones y campañas en línea para la ratificación del Convenio de la OIT sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, 2019 (núm. 190), y a potenciar la solidaridad entre las trabajadoras bajo el lema «atacar a una es atacar a todas».

Bregar por que los gobiernos afronten el reto de la conectividad

Todos los países dependen de la calidad de sus infraestructuras para mejorar su productividad, su competitividad internacional, su crecimiento económico y la mejora del nivel de vida de sus ciudadanos. Es necesario que los sindicatos demanden a sus gobiernos nacionales que presten especial atención a crear una infraestructura resiliente, que fomenten una industrialización inclusiva y sostenible y que impulsen la innovación. En este contexto, habría que adoptar el término infraestructura con una perspectiva más amplia, que incorpore un amplio abanico de factores como, por ejemplo, infraestructuras físicas (por ejemplo, carreteras, puentes, puertos e infraestructuras de comunicaciones), instituciones socioeconómicas (sistema jurídico, sistemas normativos de los gobiernos) e incluso consideraciones tan intangibles como las normas sociales de comportamiento. Los sindicatos deben unirse a otros socios en la promoción del perfeccionamiento de directrices y prácticas óptimas en el fomento y desarrollo de las industrias de las comunicaciones y la mejora de los servicios para las empresas y los ciudadanos.

Referencias

ACAS (Advisory, Conciliation and Arbitration Service). 2011. «Social media in the workplace». Sitio web: https://archive.acas.org.uk/media/3187/Social-media-and-its-impact-on-employers-and-trade-unions/pdf/social_media_FINAL_3108111.pdf.

Faria, Julia. 2021. «Average price for mobile data in select African countries 2020». *Statista Blog*. 4 de marzo. https://www.statista.com/statistics/1180939/average-price-for-mobile-data-in-africa/.

Global Workplace Analytics. 2020. «Latest Work-at-Home/Telecommuting/Mobile Work/Remote Work Statistics». Sitio web: https://globalworkplaceanalytics.com/telecommuting-statistics.

OIT. 2019a. Trabajar para un futuro más prometedor: Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.

—. 2019b. Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión.

—. 2021. *World Employment and Social Outlook: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work.* Resumen en español: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo.*

Statista. 2020. «Number of internet Users Worldwide from 2009 to 2020, by Region». Sitio web: https://www.statista.com/statistics/265147/number-of-worldwide-internet-users-by-region/.

Worldometer. 2021. «Regions in the world by population (2021)». Sitio web: https://www.worldometers.info/world-population/population-by-region/.

Anexo

Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente

2 Adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Habiendo recibido la propuesta formulada por la Comisión de la Conferencia sobre la Respuesta a la COVID-19,

Considerando la necesidad urgente de actuar para asegurar una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente,

adopta, con fecha diecisiete de junio de dos mil veintiuno, la siguiente resolución.

Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente

1. La pandemia por la enfermedad de coronavirus (COVID-19) tiene un profundo impacto en la humanidad y pone de manifiesto la interdependencia de todos los miembros de la sociedad y de todos los países.

2. La pandemia no solo ha provocado la trágica pérdida de vidas humanas y daños a la salud de las personas y a las comunidades, sino que también ha tenido consecuencias devastadoras en el mundo del trabajo. Ha causado un aumento del desempleo, el subempleo y la inactividad; pérdidas de ingresos de los trabajadores y de las empresas, especialmente en los sectores más afectados; cierres y quiebras de empresas, en particular de microempresas y pequeñas y medianas empresas; interrupciones de las cadenas de suministro; informalidad e inseguridad laboral y de los ingresos; nuevos retos para la salud, la seguridad y los derechos laborales, y ha exacerbado la pobreza y las desigualdades económicas y sociales.

3. La crisis ha afectado de forma desproporcionada a los más desfavorecidos y vulnerables, en particular a las personas que trabajan en la economía informal y en formas de trabajo inseguras; las que desempeñan ocupaciones poco calificadas; los migrantes y las personas que pertenecen a minorías étnicas y raciales; las personas de edad, y las personas con discapacidad o que viven con el VIH o el sida. El impacto de la crisis ha exacerbado los déficits de trabajo decente preexistentes, ha provocado un aumento de la pobreza, ha incrementado las des-

igualdades y ha puesto al descubierto las brechas digitales dentro de los países y entre ellos.

4. Las mujeres han padecido pérdidas de empleo e ingresos desproporcionadas, debido entre otras causas a que están sobrerrepresentadas en los sectores más afectados; muchas de ellas siguen trabajando en primera línea, sosteniendo los sistemas del cuidado, las economías y las sociedades, y ocupándose además de la mayoría de las actividades del cuidado no remuneradas, lo que pone de manifiesto la necesidad de que la recuperación tenga una perspectiva de género.

5. La crisis ha perturbado profundamente la educación, la formación y el empleo de los jóvenes, para quienes es aún más difícil encontrar trabajo, realizar con éxito la transición de la educación y la formación al trabajo, continuar su educación o desarrollar actividades empresariales, por lo que corren el riesgo de ver reducidas sus posibilidades de aumento del nivel salarial y de promoción profesional a lo largo de su vida laboral.

6. Sin una acción concertada de los Gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la comunidad internacional, estos efectos diferenciales se dejarán sentir mucho después del fin de la pandemia y tendrán profundas repercusiones en la consecución de la justicia social y el trabajo decente para todos, incluido el empleo pleno, productivo y libremente elegido, y revertirán todavía más los logros y socavarán los progresos hacia la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).

7. También es necesaria una acción urgente y coordinada, inclusive en el contexto multilateral, para garantizar que todas las personas, a nivel mundial, tengan un acceso oportuno, equitativo y asequible a vacunas, tratamientos y medidas de prevención contra la COVID-19 de calidad, seguros y eficaces, tales como tecnologías de la salud, diagnósticos, productos terapéuticos y otros productos de salud contra la COVID-19, distribuidos equitativamente en todos los niveles de la sociedad, lo cual es indispensable para preservar la seguridad y la salud, frenar la creciente desigualdad dentro de los países y entre ellos, y reactivar las economías y construir mejor para el futuro.

8. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019), que propugna un enfoque centrado en las personas y fundado en la estructura tripartita y el mandato normativo únicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sienta las bases para una recuperación de la crisis plenamente inclusiva, sostenible y resiliente y defiende una transición justa. La Declaración ofrece a los países una visión positiva sobre cómo pueden construir mejor para el futuro y propone una hoja de ruta para tal fin. Acelerar la aplicación de la Declaración a través de medidas que incrementen su visibilidad y aumenten las inversiones debe convertirse en una prioridad esencial de las políticas públicas, la acción de las empresas y la cooperación internacional.

I. Medidas urgentes para promover una recuperación centrada en las personas que sea inclusiva, sostenible y resiliente

9. Nosotros, los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, nos comprometemos a colaborar individual y colectivamente, con el apoyo de la OIT, en favor de una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 mediante una aplicación cabal y acelerada de la Declaración del Centenario de la OIT, que permita avanzar hacia un desarrollo inclusivo, sostenible y resiliente con trabajo decente para todos.

10. Nos comprometemos a abordar las dimensiones mundiales de la crisis a través de una mayor cooperación internacional y regional, la solidaridad mundial, y la coherencia de las políticas en los ámbitos económico, social, ambiental, humanitario y de salud, de modo que todos los países puedan superar la crisis y acelerar los progresos para dar cumplimiento a la Agenda 2030, el Acuerdo de París relativo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

11. Nos comprometemos a situar el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, las necesidades de las personas más vulnerables y más afectadas por la pandemia, y el apoyo a las empresas sostenibles, el empleo y los ingresos en el núcleo de es-

trategias con una perspectiva de género, destinadas a construir mejor para el futuro después de la crisis y adaptadas a situaciones específicas, teniendo plenamente en cuenta las circunstancias y las prioridades nacionales, entre otras cosas trabajando para:

A. Crecimiento económico y empleo inclusivos

a. prever una recuperación de base amplia y generadora de empleo con oportunidades de trabajo decente para todos, mediante políticas nacionales de empleo integradas, reconociendo el importante papel del sector privado y del sector público y de la economía social y solidaria, que incluya:

   i. políticas de apoyo macroeconómicas, fiscales e industriales que también fomenten la equidad y la estabilidad, y

   ii. inversiones públicas y privadas apropiadas en los sectores más afectados por la crisis, como la hotelería y la restauración, el turismo, el transporte, el arte y las actividades recreativas y determinadas partes del comercio minorista, así como en sectores con un gran potencial para generar oportunidades de trabajo decente, tales como la economía del cuidado, la educación y el desarrollo de infraestructuras;

b. facilitar una recuperación rápida que impulse la sostenibilidad del sector de los viajes y el turismo, teniendo presente su naturaleza intensiva en mano de obra y su papel clave en los países muy dependientes del turismo, entre ellos los pequeños Estados insulares en desarrollo;

c. promover la solidaridad mundial prestando apoyo a los países en desarrollo que, a causa de la crisis, han experimentado una reducción del margen de maniobra presupuestario y monetario o han alcanzado niveles insostenibles de deuda externa;

d. apoyar la continuidad de la actividad empresarial y un entorno favorable a la innovación, el crecimiento de la productividad y las empresas sostenibles, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, reconociendo el importante papel de las empresas sostenibles como generadoras de empleo y promotoras de innovación y trabajo decente;

e. ofrecer incentivos a los empleadores para que mantengan a los trabajadores en el empleo a pesar del descenso de la actividad empresarial debido a la crisis, por ejemplo mediante el trabajo compartido, semanas de trabajo más cortas, subsidios salariales selectivos, medidas temporales relativas al pago de impuestos y de cotizaciones a la seguridad social, así como el acceso a medidas de apoyo a las empresas para mantener el empleo y la continuidad de los ingresos;

f. fortalecer los sistemas nacionales de servicios de empleo y las políticas nacionales para proporcionar servicios de empleo de calidad a los trabajadores y los empleadores a fin de mitigar las perturbaciones económicas y del mercado de trabajo inducidas por la crisis, reconociendo cuando proceda el papel complementario de los servicios de empleo privados cuando estén debidamente regulados, de conformidad con las normas de la OIT, incluyendo la prohibición prevista en las mismas de cobrar comisiones y gastos a los trabajadores;

g. apoyar la educación de calidad, la formación y el trabajo decente para los jóvenes a fin de maximizar su potencial como fuente de dinamismo, talento, creatividad e innovación en el mundo del trabajo y fuerza motriz para construir un futuro del trabajo mejor;

h. aumentar la inversión pública y privada en el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente, entre otras cosas mediante el acceso universal a una educación de calidad y un acceso más equitativo y efectivo a la formación, incluidos los aprendizajes, la orientación profesional, el perfeccionamiento de las competencias y el reciclaje profesional, y mediante otras políticas activas del mercado de trabajo y alianzas que faciliten el éxito de las transiciones en el mercado de trabajo y reduzcan la inadecuación, los déficits y la escasez de competencias, en particular para los trabajadores poco calificados y los desempleados de larga duración;

i. fomentar cadenas de suministro más resilientes que contribuyan:

   i. al trabajo decente;

ii. a la sostenibilidad de las empresas en toda la cadena de suministro, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas;

iii. a la sostenibilidad ambiental, y

iv. a la protección y el respeto de los derechos humanos, en consonancia con los tres pilares de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de la OIT,

apoyándose en el comercio y la inversión internacionales sostenibles;

j. aprovechar las oportunidades que ofrecen las transiciones digitales y ambientales justas para impulsar el trabajo decente, entre otras cosas a través del diálogo social, incluyendo la negociación colectiva y la cooperación tripartita, y

k. desarrollar e implementar estrategias globales, innovadoras e integradas para frenar la expansión de la informalidad y acelerar la transición a la economía formal, en particular para la creación, preservación y formalización de empresas y puestos de trabajo decentes, prestando la debida atención a la economía rural;

B. Protección de todos los trabajadores

a. proporcionar a todos los trabajadores una protección adecuada, reforzando el respeto de las normas internacionales del trabajo y promoviendo su ratificación, su aplicación y el control de su cumplimiento, con especial atención a los ámbitos en los que se han detectado profundas brechas a raíz de la crisis. Esto incluye el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; un salario mínimo adecuado, establecido por ley o negociado; límites máximos al tiempo de trabajo, y la seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta en particular los desafíos que plantea la pandemia de COVID-19;

b. redoblar esfuerzos para subsanar las violaciones de los derechos fundamentales que han aumentado a consecuencia de la pandemia, poniendo especialmente el acento en la eliminación del trabajo infantil y del trabajo forzoso;

c. prever que los trabajadores con mayor riesgo de estar expuestos a la COVID-19 y de sufrir consecuencias negativas para su salud, tales como los trabajadores del sector de la salud y todos los demás trabajadores de primera línea, incluidos los que trabajan en el ámbito transnacional, tengan acceso a vacunas, equipos de protección personal, formación, pruebas de detección y apoyo psicosocial, y disfruten de una remuneración y una protección en el trabajo adecuadas, en particular contra una carga excesiva de trabajo;

d. reforzar las medidas de seguridad y salud en el trabajo mediante la cooperación con las instituciones públicas, las empresas privadas, los empleadores, los trabajadores y sus representantes con respecto a:

i. la provisión de orientaciones prácticas y específicas;

ii. el apoyo en relación con la gestión de los riesgos;

iii. la introducción de medidas adecuadas de control y de preparación para emergencias;

iv. medidas para prevenir la aparición de nuevos brotes epidémicos u otros riesgos profesionales, y

v. el cumplimiento de las medidas de salud y otras disposiciones reglamentarias relacionadas con la COVID,

reconociendo que las condiciones de trabajo seguras y saludables son fundamentales para el trabajo decente;

e. introducir, utilizar y adaptar el teletrabajo y otras nuevas modalidades de trabajo para preservar los puestos de trabajo y ampliar las oportunidades de trabajo decente a través de, entre otros medios, la reglamentación, el diálogo social, la negociación colectiva, la cooperación en lugar de trabajo, así como la adopción de medidas para reducir las disparidades en el acceso a la tecnología digital, respetando las normas internacionales del trabajo y la privacidad, y promoviendo la protección de los datos y la conciliación de la vida laboral y la vida privada;

f. defender que la relación de trabajo siga siendo pertinente como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores, reconociendo el alcance de la informalidad y la ur-

gente necesidad de emprender acciones efectivas para lograr la transición a la formalidad y el trabajo decente;

g. implementar, mediante políticas públicas y en las prácticas empresariales, un programa transformador para lograr la igualdad de género que permita:

   i. asegurar la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, entre otras cosas sobre la base de la transparencia salarial;

   ii. ampliar las políticas que prevén licencias remuneradas por cuidados adecuadas y promueven un reparto más equilibrado de las responsabilidades laborales y familiares;

   iii. promover políticas de creación de empleo y de aprendizaje permanente destinadas a subsanar la brecha de género en materia de competencias;

   iv. invertir en la educación, la salud, el trabajo social y la economía del cuidado, entre otros sectores, remediar la escasez de personal y mejorar las condiciones de trabajo;

   v. eliminar los obstáculos legales y de otra índole que impiden el ingreso y el progreso en la educación, la formación, el empleo y la carrera profesional, entre otras cosas luchando contra los estereotipos de género, y

   vi. adoptar medidas de prevención y de protección contra la violencia y el acoso por razón de género en el mundo del trabajo;

h. ejecutar en los sectores público y privado un programa transformador para lograr la igualdad, la diversidad y la inclusión, que tenga por objeto eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y la discriminación por cualquier motivo, como la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social, y que tenga en cuenta las circunstancias y vulnerabilidades específicas de los migrantes, los pueblos indígenas y tribales, los afrodescendientes, las minorías étnicas, las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas que viven con el VIH o el sida;

C. Protección social universal

a. lograr el acceso universal a una protección social integral, adecuada y sostenible, con pisos de protección social definidos a nivel nacional, que asegure como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas que lo necesiten tengan acceso a una seguridad básica del ingreso y a la atención de salud esencial, reconociendo que el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental es más importante que nunca;

b. mejorar el acceso a la protección contra el desempleo para dar apoyo a los trabajadores que han perdido sus puestos de trabajo y sus medios de subsistencia debido a la pandemia y para facilitar las transiciones;

c. proporcionar a todos los trabajadores acceso a una licencia remunerada por enfermedad adecuada y a prestaciones de enfermedad, así como a servicios de salud y del cuidado, a licencias por motivos familiares y a otras políticas favorables a la familia, asegurando la cobertura de las personas en cuarentena o autoconfinamiento y estableciendo mecanismos más rápidos para el pago de las prestaciones;

d. prever una financiación equitativa y sostenible de los sistemas de protección social mediante una movilización eficaz de los recursos, así como una solidaridad y coordinación reforzadas a nivel mundial para que nadie se quede atrás, y

e. fortalecer el papel esencial que ejerce el sector público en el apoyo al buen funcionamiento de la economía y la sociedad, reconociendo en particular la importante función que desempeñan los sistemas públicos de salud y del cuidado en tiempos de crisis sanitaria y en la prevención de futuras perturbaciones y pandemias.

D. Diálogo social

a. aprovechar el papel que el diálogo social, tanto bipartito como tripartito, ha desempeñado para impulsar respuestas inmediatas a la pandemia de COVID-19 en numerosos países y sectores, sobre la base del respeto, la promoción y el ejercicio de los derechos habilitantes de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;

b. promover el diálogo social, en particular para facilitar la consecución de los resultados establecidos en este llamamiento mundial a la acción, entre otras cosas mediante consultas de los Gobiernos con los interlocutores sociales acerca de la elaboración y aplicación de políticas y planes nacionales de recuperación que aborden la necesidad de preservar y crear puestos de trabajo decentes, mantener la continuidad de las actividades empresariales e invertir en sectores y ámbitos prioritarios, tanto públicos como privados, a fin de propiciar una recuperación generadora de empleo;

c. reforzar la capacidad de las administraciones públicas y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que participen en dicho diálogo como medio para formular y aplicar estrategias, políticas y programas de recuperación a nivel regional, nacional, sectorial y local.

II. Liderazgo y apoyo de la OIT para una recuperación centrada en las personas que sea inclusiva, sostenible y resiliente

12. La OIT, cuyo mandato es el logro de la justicia social y el trabajo decente, debe desempeñar una función de liderazgo entre sus mandantes y en el sistema internacional para impulsar una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente. Mediante la aplicación cabal y acelerada de la Declaración del Centenario de la OIT, intensificará el apoyo prestado a los Estados Miembros en sus esfuerzos de recuperación y recabará el apoyo de otras organizaciones multilaterales e instituciones internacionales, al tiempo que contribuirá activamente a la labor del sistema de las Naciones Unidas para acelerar la ejecución de la Agenda 2030.

13. Con objeto de ayudar a los Gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a construir mejor para el futuro después de la crisis, la Organización utilizará todos los medios de acción de que dispone para apoyar el diseño y la implementación de estrategias de recuperación que no dejen a nadie atrás. A tal efecto, la OIT fortalecerá el apoyo prestado a los Estados Miembros para:

12 Adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo

a. crear crecimiento económico, empleo y desarrollo social inclusivos y sostenibles, aumentando el apoyo a la elaboración de políticas y enfoques que:

i. generen inversiones intensivas en empleo;

ii. fortalezcan las políticas activas del mercado de trabajo;

iii. promuevan un entorno favorable a la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles;

iv. estimulen la productividad mediante la diversificación y la innovación;

v. aprovechen todo el potencial del progreso tecnológico y la digitalización, incluido el trabajo en plataformas, para crear puestos de trabajo decentes y empresas sostenibles, posibilitar la participación de toda la sociedad en sus beneficios y abordar sus riesgos y desafíos, entre otras cosas mediante la reducción de la brecha digital entre las personas y los países;

vi. promuevan oportunidades de desarrollo de las competencias que respondan a las necesidades del mercado de trabajo y posibiliten que los jóvenes efectúen una transición efectiva de la educación y la formación al trabajo, y

vii. promuevan servicios de orientación, formación y empleo que proporcionen a los trabajadores de edad las instalaciones, el asesoramiento y la asistencia que puedan necesitar para ampliar sus opciones, optimizar sus oportunidades de trabajar en condiciones buenas, productivas y saludables hasta la jubilación, y permitir un envejecimiento activo;

b. proteger a todos los trabajadores, en particular reforzando el asesoramiento de políticas, el desarrollo de la capacidad y la asistencia técnica con objeto de:

i. favorecer unas relaciones laborales armoniosas y la promoción de marcos jurídicos e institucionales basados en las normas internacionales del trabajo, incluidos los principios y derechos fundamentales en el trabajo, poniendo especial

mente el acento en la seguridad y salud en el trabajo a la luz de la experiencia resultante de la pandemia de COVID-19;

ii. priorizar e integrar las estrategias para abordar la economía informal y las formas de trabajo inseguras, particularmente afectadas por la crisis, inclusive mediante la investigación, la cooperación para el desarrollo y las intervenciones y orientaciones en materia de políticas, y

iii. preservar los puestos de trabajo y aumentar la resiliencia de los mercados de trabajo a las crisis y pandemias;

c. lograr el acceso universal a una protección social integral, adecuada y sostenible, con pisos de protección social, que garantice la seguridad del ingreso y la protección de la salud y permita que todas las personas, incluidos los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de la economía informal, afronten los desafíos en la vida y en el trabajo, tales como los provocados por la crisis de la COVID-19;

d. fortalecer la capacidad de las administraciones del trabajo, los servicios de inspección del trabajo y otras autoridades competentes para asegurar el cumplimiento de los reglamentos, especialmente los relativos a la protección social y la seguridad y salud en el trabajo, y

e. utilizar el diálogo social para diseñar e implementar estrategias de recuperación y fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para contribuir a las estrategias de recuperación nacionales y apoyar a sus miembros en el proceso de recuperación, inclusive a través del Centro Internacional de Formación de la OIT y de sus asociados para la formación.

14. Subrayando la importancia del multilateralismo, en particular a la hora de abordar los efectos de la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo, la OIT estrechará la cooperación con las organizaciones y los procesos multilaterales y regionales pertinentes con miras a dar una respuesta global firme y coherente en apoyo de las estrategias nacionales de recuperación, entre otras cosas con el fin de:

a. coordinar la prestación de apoyo técnico y financiero para maximizar su efecto beneficioso en el empleo y el trabajo decente,

poniendo especialmente el acento en las personas más vulnerables y afectadas y en los sectores más duramente golpeados;

b. priorizar, en las políticas nacionales y en la cooperación para el desarrollo: el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; la ratificación y la aplicación en la legislación y en la práctica de las normas internacionales del trabajo; el desarrollo de competencias y el aprendizaje permanente y otras políticas activas del mercado de trabajo; la igualdad de género; la seguridad y salud en el trabajo, y la financiación de la continuidad de la actividad de las empresas desproporcionadamente afectadas por la crisis, incluyendo las microempresas y las pequeñas y medianas empresas;

c. ayudar a los Estados Miembros en la formulación e implementación de estrategias de financiación que brinden un apoyo mundial a sistemas de protección social integrales y sostenibles cuyo objetivo sea la protección social universal integral, adecuada y sostenible, con pisos de protección social, sobre la base de las normas internacionales del trabajo;

d. coordinar más estrechamente los objetivos de trabajo decente y la asistencia al desarrollo de las capacidades con las políticas de comercio e inversión internacionales, con el fin de incrementar los beneficios del comercio y la inversión internacionales y promover el trabajo decente, así como la sostenibilidad ambiental y de las empresas en las cadenas de suministro, teniendo en cuenta los vínculos sólidos, complejos y cruciales que existen entre las políticas sociales, comerciales, financieras, económicas y medioambientales;

e. promover políticas fiscales y monetarias y políticas comerciales y de inversión que tengan por objeto lograr un crecimiento económico inclusivo, sostenible y resiliente, así como el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, en particular mediante la mejora del conocimiento de los efectos beneficiosos que puede producir a nivel macroeconómico el enfoque centrado en las personas definido en la Declaración del Centenario de la OIT;

f. reducir las desigualdades, formalizar la economía informal, abordar las formas de trabajo inseguras y promover un entorno

favorable a la iniciativa empresarial y a las empresas sostenibles;

g. impulsar la investigación y mejorar los datos relativos al potencial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para generar trabajo decente, con objeto de contribuir a centrar las estrategias de financiación para el desarrollo en la inversión intensiva en empleo y en una transición justa a la sostenibilidad ambiental, inclusive en la economía circular, como componente indisociable del proceso de recuperación, y

h. promover mecanismos de cooperación y solidaridad internacionales para trabajar en pro de una vacunación equitativa contra la COVID-19 y de certificados no discriminatorios relativos a la COVID-19.

15. La OIT colaborará con otras instituciones multilaterales con miras a organizar un gran foro de políticas, cuyas modalidades deberá determinar el Consejo de Administración, como medio para articular una respuesta global firme y coherente que ayude a los Estados Miembros a poner en práctica estrategias de recuperación centradas en las personas que sean inclusivas, sostenibles y resilientes, en particular mediante iniciativas conjuntas y acuerdos institucionales reforzados entre las organizaciones internacionales y regionales.

La COVID-19 y la recuperación: El papel de los sindicatos en la construcción de un mundo mejor

2021 / Volumen 10 / Número 1-2

Dinámica de la afiliación sindical en medio de la COVID-19: ¿ Importa el diálogo social?
Owidhi George Otieno, Dickson Onyango Wandeda y Mohammed Mwamadzingo

Los derechos de los trabajadores y los derechos humanos: Resolver tensiones históricas con una agenda de seguridad social de varios pilares
Shea McClanahan y Alexandra Barrantes

Las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo y la COVID-19
Jukka Takala, Sergio Iavicoli, Seong-Kyu Kang, Claudina Nogueira, Diana Gagliardi, Daniël (Daan) Kocks y Jorma Rantanen

Hacia una transición justa para todos: Lecciones extraídas de la pandemia
Dimitris Stevis, Dunja Krause y Edouard Morena

Políticas macroeconómicas para el crecimiento y la recuperación impulsados por el empleo tras la pandemia de COVID-19, con énfasis en el África Subsahariana
Mohammed Mwamadzingo, Michael U. Akuupa y Lawrence N. Kazembe

Los sindicatos del Asia Sudoriental responden a la presión de la COVID-19
Michele Ford y Kristy Ward

La desigualdad de género en el centro de atención de la pandemia: Una visión desde las trabajadoras de América Latina y el Caribe
Maria Bastidas Aliaga

Digitalizar, adaptarse e innovar: Desafíos y oportunidades que se presentan a los sindicatos en medio de la pandemia de COVID-19 y el periodo de recuperación
Mohammed Mwamadzingo, Sylvester Kisonzo y Naome Chakanya

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
4, Route des Morillons
CH 1211 Ginebra 22 - Suiza

OIT - Oficina de Actividades de los Trabajadores (ACTRAV)
Correo electrónico: actrav@ilo.org

Boletín Internacional de Investigación Sindical
ISBN 978-92-2-035029-4 (impreso) - ISBN 978-92-2-035030-0 (web pdf)