



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
SEGUNDA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

La Covid-19 como revulsivo
en la mejora del trabajo

Noel Rodríguez García

El impacto global de la pandemia de
COVID-19 en la justicia social

Alfredo Novales Bilbao

Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social ante la OIT

La valoración de la UE de las políticas
laborales de España

Miguel Fernández Díez-Picazo

Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en la REPER UE

Los Planes de Recuperación y Resiliencia
en Alemania y Polonia

José María Casero Escalante y Miguel Montero Lange

Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Alemania

Francia 5 años después

Daniel Solana Gázquez

Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Francia

Las medidas de emergencia naturaleza
sociolaboral adoptadas en Italia frente
a la pandemia de covid 19

Javier Aibar Bernad

Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Italia

Respuesta de las instituciones federales
de Estados Unidos a la pandemia de la COVID-19
y los efectos sobre el mercado laboral

Marcos Fraile Pastor

Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en EEUU

Evolución reciente de la legislación laboral China,
Pandemia covid 19 y prioridades de reformas

Javier Rubio Rodríguez

Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en China

La respuesta chilena en políticas laborales
a cinco años de la pandemia

Francisco Gómez Ferreiro

Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Chile

Cinco años de la pandemia: lecciones y reformas
en el mundo laboral. El caso de Uruguay
y el futuro del teletrabajo

Isabel de Zulueta de Miguel

Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Uruguay

ACTUALIDAD INTERNACIONAL SOCIOLABORAL

Cinco años después: Una mirada global a las respuestas laborales frente a la Covid-19



SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

N. 267-268 | JULIO 2025



Equipo Editorial

MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL
Subsecretaría
Secretaría General Técnica



Las opiniones contenidas en los artículos e informes publicados en la revista corresponden a sus respectivos autores y no necesariamente coinciden con los criterios del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Su inclusión responde al interés por ofrecer a los lectores de la revista la información internacional más variada posible en materia laboral y social.

Noel Rodríguez García

Secretario General Técnico
Ministerio de Trabajo y Economía Social

María Dolores Casariego Artola

Subdirectora General de Relaciones Internacionales Sociolaborales
Ministerio de Trabajo y Economía Social

Pablo Guerrero Ordóñez

Subdirector General de Informes, Recursos y Publicaciones
Ministerio de Trabajo y Economía Social

Ignacio Escribano Poquet

Vocal Asesora. Secretaría General Técnica
Ministerio de Trabajo y Economía Social

Diseño y maquetación

Las imágenes de fondo de la portada y contraportada, de esta página de créditos y la del sumario, así como las que ilustran los artículos han sido extraídas de [PIXABAY](#), [RTVE](#), [CE](#), [CLOUDFRONT](#), [KSDT-CPA](#), [CLOUDINARY](#), [PUREFINANCIAL](#), [WALLPAPERACCESS](#), [PEOPLEDAILY](#) y de los fotógrafos y artistas digitales: [STOKPIC](#), [MILAN_JOVIC](#), [Mircea Iancu](#), [Design_Miss_C](#), [MaximeUtopix](#), [Quân Lê Quốc](#), [crystal710](#)

Para cualquier consulta y solicitud de documentos dirigirse a:

Subdirección General de Informes, Recursos y Publicaciones

(sgpublic@mites.gob.es)

NIPO: 117-20-016-1

Catálogo General de Publicaciones del Estado:

<https://cpage.mpr.gob.es>



SUMARIO

EDITORIAL

4

La Covid-19 como revulsivo en la mejora del trabajo.

Elaborado por: Noel Rodríguez García

5

El impacto global de la pandemia de COVID-19 en la justicia social.

Elaborado por: Alfredo Novales Bilbao

10

La valoración de la UE de las políticas laborales de España.

Elaborado por: Miguel Fernández Díez-Picazo

15

Los planes de recuperación y resiliencia en Alemania y Polonia.

Elaborado por: José María Casero Escalante y Miguel Montero Lange

22

Francia 5 años después.

Elaborado por: Daniel Solana Gázquez

32

Las medidas de emergencia naturaleza sociolaboral adoptadas en Italia frente a la pandemia de covid 19.

Elaborado por: Javier Aibar Bernad

39

Respuesta de las instituciones federales de Estados Unidos a la pandemia de la COVID-19 y los efectos sobre el mercado laboral.

Elaborado por: Marcos Fraile Pastor

47

Evolución reciente de la legislación laboral china. Pandemia covid 19 y prioridades de reformas.

Elaborado por: Francisco Javier Rubio Rodríguez

56

La respuesta chilena en políticas laborales a cinco años de la pandemia

Elaborado por: Francisco Gómez Ferreiro

62

Cinco años de la pandemia: lecciones y reformas en el mundo laboral. El caso de Uruguay y el futuro del teletrabajo.

Elaborado por: Isabel de Zulueta de Miguel



LA COVID-19 COMO REVULSIVO EN LA MEJORA DEL TRABAJO

Un lustro ha transcurrido desde la irrupción de la pandemia de COVID-19 que sacudió al mundo. Lo que comenzó como una emergencia sanitaria se convirtió pronto en un desafío sin precedentes para nuestras sociedades y economías y, de forma muy directa, para el mundo del trabajo. Ante la disrupción global, los países se vieron en la necesidad de adoptar medidas audaces para proteger el empleo, los ingresos y el tejido productivo, que cristalizaron en nuestro país en nuevos mecanismos para la protección de los trabajadores —como es el caso de los ERTE y el Mecanismo RED—, y en auténticos avances en la prestación de servicios con nuevas tecnologías, como es la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.

Las respuestas laborales a un problema global, como fue la COVID-19, merecen ser objeto de un enfoque comparado. Por ello, en esta edición doble abordamos las políticas sociolaborales adoptadas en diversos contextos —tanto de organizaciones internacionales, como la UE y la OIT, como de países vecinos y no tan vecinos—, con la convicción de que el intercambio de experiencias y reformas permite construir soluciones comunes ante desafíos compartidos.

En Europa, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ha sido clave. Mucho más que una herramienta de financiación, ha representado una oportunidad estratégica para reorientar el crecimiento, impulsar la digitalización y la transición ecológica, y reforzar la cohesión social. Como apreciarán los lectores, su despliegue a través de los distintos planes nacionales ha sido determinante no solo para la protección social y del empleo, sino también para el impulso de un trabajo de calidad, la igualdad de género, la formación continua y el diálogo social como pilares de la recuperación. La pandemia puso en evidencia las desigualdades estructurales, pero también la capacidad colectiva para afrontarlas con políticas públicas ambiciosas, basadas en la solidaridad y la responsabilidad compartida.

De gran interés resulta, igualmente, el estudio de las medidas adoptadas por el resto de países incluidos en este número, fruto de un desarrollo desigual del Estado del Bienestar. Pues si bien en algunos casos se ha traducido en el despliegue de inversiones excepcionales y acotadas en el tiempo, en otros se han limitado a herramientas de carácter puramente regulatorio.

Hoy, al mirar hacia atrás, no solo evaluamos la respuesta inmediata, sino que reflexionamos sobre los caminos abiertos hacia un modelo laboral más justo, resiliente y humano. Lejos de cerrar una etapa, este aniversario nos invita a seguir aprendiendo de las respuestas colectivas y a fortalecer los sistemas que permiten a nuestras sociedades adaptarse, cuidarse y mirar al futuro con mayor seguridad. La experiencia acumulada ofrece hoy una base sólida para abordar los desafíos del presente con más preparación, equidad y eficacia.

Noel Rodríguez García

Secretario General Técnico
Ministerio de Trabajo y Economía Social

EL IMPACTO GLOBAL DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LA JUSTICIA SOCIAL

Los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como son la libertad sindical, la igualdad de derechos y no discriminación, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, son derechos humanos universales, inalienables en sí mismos e inmutables por naturaleza, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Son esenciales para la dignidad y el bienestar de las personas y para sentar las bases de sociedades inclusivas y justas; para que los progresos económicos y sociales hacia el logro de la justicia social puedan ir de la mano¹. Y se configuran, en definitiva, como el punto de partida de un círculo virtuoso de diálogo social eficaz y de mejores ingresos y condiciones para los trabajadores y los empleadores.

Sin embargo, las desigualdades y la pobreza son dificultades persistentes que contribuyen a la no realización de estos derechos humanos, desigualdades que se vieron exacerbadas por la pandemia de COVID-19.

En el “*Documento temático sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo frente a la COVID-19*”², la OIT proporcionó información detallada sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo³. El informe abordó

1 OIT, [Resolución relativa a la tercera discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo](#), 2024

2 OIT, [Documento temático sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo frente a la COVID-19](#), 2020

3 La *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de 1998 ([ver sitio web](#)) definió una serie de normas fundamentales del trabajo entendidas como valores básicos comunes aplicables a todos los Miembros de la OIT, que funcionaran como «**derechos habilitantes**» **necesarios para la efectividad de los derechos sociales**. Señalar que, en la 110ª Conferencia Internacional de 2022, se procedió a la inclusión de las condiciones de trabajo seguras y saludables en dicho marco.

asimismo la manera de invertir los procesos que propician la informalidad, la pobreza y la explotación, a fin de facilitar una mejor reconstrucción, en beneficio de todos.

La OIT estimó que tan solo en el segundo trimestre de 2020 se perdieron el equivalente a 400 millones de puestos de trabajo a tiempo completo debido a la crisis.

Los trabajadores y las empresas que actuaban en la economía informal fueron los más afectados, lo que se vio agravado por el hecho de que estos trabajadores carecen de voz y de representativa colectiva.

Las restricciones y medidas de emergencia afectaron la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, dificultando la capacidad de los trabajadores para defender sus derechos y mejorar sus condiciones laborales.

La crisis aumentó la inseguridad económica, especialmente entre los trabajadores informales, jóvenes y migrantes, quienes enfrentaron pérdidas de empleo y reducción de ingresos. Esto incrementó el riesgo de trabajo infantil y forzoso debido a la desesperación económica.

La pandemia exacerbó igualmente la discriminación en el empleo y la ocupación, afectando desproporcionadamente a mujeres, migrantes, pueblos indígenas y otros grupos vulnerables. Estos grupos enfrentaron mayores tasas de despidos y peores condiciones laborales.

La crisis puso de manifiesto la importancia de la seguridad y salud en el trabajo, con la necesidad de implementar medidas de protección adecuadas para prevenir el contagio y garantizar condiciones laborales seguras.

En concreto, como puso de manifiesto el documento, “*El trabajo decente y la economía del cuidado*”⁴, la crisis de la COVID-19 afectó de forma desproporcionada a las mujeres trabajadoras, en particular como consecuencia de los efectos

4 OIT, [El trabajo decente y la economía del cuidado](#), 2024

de la recesión en el sector de los servicios. Las mujeres constituyen una gran parte de los trabajadores que realizan trabajos de primera línea, especialmente en los sectores sanitario y de asistencia social.

La mayoría de los países publicaron listas de servicios considerados esenciales para el mantenimiento de la actividad económica y para satisfacer las necesidades básicas, y determinadas categorías de trabajadores del cuidado fueron consideradas como categorías esenciales, en particular, los trabajadores sanitarios y los trabajadores que prestan cuidados de larga duración.⁵

La pandemia de COVID-19 y las crisis económica y social que esta desencadenó pusieron de relieve la importancia de la economía del cuidado, pero también dejaron al descubierto sus deficiencias, así como las malas condiciones de trabajo de los cuidadores.

Unos 1.600 millones de trabajadores estimados en la economía informal, que representan el 76 por ciento del empleo informal en el mundo, se vieron considerablemente perjudicados tanto por las medidas de confinamiento como por trabajar en los sectores más afectados.

El cierre de escuelas aumentó el riesgo de trabajo infantil, ya que muchos niños no pudieron continuar su educación y se vieron obligados a trabajar para apoyar a sus familias.

Las personas trabajadoras domésticas, la mayoría de las cuales son mujeres, se encontraron en situaciones de vulnerabilidad. La OIT estimó que casi tres cuartas partes de los trabajadores domésticos de todo el mundo –más de 55 millones de personas, de las cuales 37 millones son mujeres– corrieron un gran riesgo de perder sus empleos e ingresos debido al confinamiento y a la falta de una cobertura efectiva de seguridad social. Los trabajadores domésticos en el empleo informal, que por ende no cuentan con una red de protección social a la que recurrir, representa el 76 por ciento de las

personas que corrieron mayor riesgo de perder su empleo o sus horas de trabajo.

Las organizaciones de derechos humanos señalaron el aumento de los incidentes de violencia física y sexual contra los trabajadores domésticos, así como la falta de vivienda y el limbo jurídico cuando los trabajadores que viven en el lugar de trabajo pierden su empleo, pero no pueden regresar a sus países de origen.

Igualmente, los trabajadores jóvenes, con más probabilidades de tener empleos informales, se vieron especialmente afectados. Más de cuatro de cada diez jóvenes trabajadores se encontraban en sectores muy expuestos cuando estalló la crisis. Como la demanda se desplomó y las cadenas de suministro quedaron totalmente perturbadas, la crisis también tuvo un efecto devastador en las micro y pequeñas empresas y en los trabajadores por cuenta propia de la economía informal, la mayoría sin los ahorros o el crédito necesarios para amortiguar el impacto del choque económico.

Por su lado, en el documento “COVID-19 y cuestiones relativas al trabajo marítimo”⁶, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones reiteró su profunda preocupación por los desafíos y las repercusiones que las restricciones y otras medidas adoptadas por los gobiernos de todo el mundo para contener la propagación de la pandemia de COVID-19 provocaron en la protección de los derechos de la gente de mar, tal como se establece en el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006). La Comisión tomó nota de las observaciones de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y de la Cámara Naviera Internacional (ICS), recibidas el 4 de octubre de 2021, en las que señalan que todos los Estados ratificantes incumplieron, en alguna medida, varias disposiciones del MLC, 2006 durante la pandemia.

5 OIT, [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2023: El valor del trabajo esencial](#), 2023,

6 La Comisión de Expertos es un órgano independiente compuesto por 20 juristas nacionales e internacionales de alto nivel, encargados de examinar la aplicación de los Convenios, Protocolos y Recomendaciones de la OIT por parte de los Estados miembros de la Organización. [ver](#)

La Comisión denunció la existencia de casos de denegación del acceso a la atención médica en tierra para la gente de mar, incluso en situaciones de máxima urgencia, así como de la negativa de desembarco de la gente de mar enferma o de la retirada de los cuerpos de los marinos fallecidos de los buques y de su repatriación. Asimismo, la Comisión tomó nota de que, varios Estados ratificantes invocaron la fuerza mayor como una justificación válida en general para denegar el derecho a bajar a tierra y para prorrogar la duración de los periodos de servicio a bordo más allá de la fecha acordada y, en algunos casos, superando el periodo máximo de servicio por defecto de once meses. Estas situaciones no solamente pusieron en peligro la seguridad y la salud de la gente de mar de afectada, sino también la seguridad de la navegación. En este contexto, algunos países de origen de mano de obra se negaron a aceptar el regreso de sus marinos nacionales. En consecuencia, estos marinos se vieron abandonados a su suerte, sin ingresos y bajo una gran incertidumbre en lo que se refiere al retorno a sus países de origen.

En la discusión del Comité Tripartito Especial del Convenio sobre el trabajo marítimo, que tuvo lugar en mayo de 2022⁷, se acordaron diversas enmiendas para dar respuestas directas a los problemas que se habían planteado durante la pandemia de COVID-19, necesarias para adaptarse a las necesidades de un entorno cambiante. Se procedió igualmente al establecimiento de un equipo interinstitucional de las Naciones Unidas a fin de examinar la aplicación y puesta en práctica del MLC, 2006 durante la pandemia, de la OIT junto con la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En resumen, la COVID-19 tuvo efectos devastadores en los derechos laborales, aumentando la vulnerabilidad y la discriminación, y poniendo en riesgo la salud y la educación de los trabajadores y sus familias.

Como reacción a las disfunciones detectadas en el mundo del trabajo, la 109ª Conferencia In-

ternacional del Trabajo adoptó el “*Llamamiento Mundial a la Acción para una recuperación del COVID-19 centrada en el ser humano*”⁸, por la cual los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se comprometieron a colaborar individual y colectivamente, entre otros aspectos, a 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 urgente necesidad de emprender acciones efectivas para lograr la transición a la formalidad y el trabajo decente; haciendo referencia específicamente a la acción de la OIT para fortalecer la capacidad de las administraciones laborales, las inspecciones laborales y otras autoridades relevantes para garantizar la implementación de las normas y reglamentos internacionales de trabajo.

Sin embargo, según los cálculos de la OIT, más de seis de cada diez trabajadores y cuatro de cada cinco empresas en el mundo continúan operando en la economía informal⁹, una situación que incide en el cumplimiento de los derechos laborales. La formalización de la economía supondría la declaración de la actividad, la cobertura de la protección social y la garantía del cumplimiento de las normas internacionales y nacionales.

Como uno de los elementos dirigidos a la recuperación, el citado llamamiento a la acción reconoció 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, así como el papel de la economía social y solidaria para que una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 sea inclusiva, sostenible y resiliente.

En la discusión sobre el trabajo decente y la economía social y solidaria¹⁰, que tuvo lugar en la 110ª reunión de la Conferencia Internacional del

7 El Comité Tripartito Especial (STC) fue establecido en 2013 para examinar la aplicación del Convenio en el ámbito de las normas sobre el trabajo marítimo» [Ver](#)

8 OIT, [Llamamiento Mundial a la Acción para una recuperación de la crisis del COVID-19 inclusiva, sostenible y flexible](#), 2021.

9 OIT, portal web [Transition to Formal Economy](#).

10 OIT, [El trabajo decente y la economía social y solidaria](#), 2022

Trabajo, se concluyó que ésta ofrece un modelo de empresa que facilita la transición a la economía formal como estrategia generadora de empleo con oportunidades de trabajo decente y que, por sus múltiples formas organizativas, aun estando expuesta a las crisis también actúa para prevenirlas y mitigar su impacto.

Por otro lado, la novena edición del Índice Global de los Derechos de la Confederación Sindical Internacional (CSI), llamó la atención sobre el hecho de que, en el 65 por ciento de los 148 países analizados en 2022, el acceso de los trabajadores a la justicia era nulo o limitado y se les denegaba el debido proceso legal y judicial¹¹.

La OIT elaboró y condujo en 2021 una encuesta¹² para evaluar la manera en que los mecanismos de resolución de conflictos laborales respondieron a los desafíos planteados por la pandemia del COVID-19, encuesta que se centró en el número de conflictos laborales y en las restricciones a su funcionamiento provocados por la pandemia.

El acceso a la justicia y las garantías procesales son principios básicos del Estado de derecho.

El informe preparado a partir de la encuesta, respondida por 113 instituciones de 84 países, muestra el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre las instituciones de resolución de conflictos laborales. Si bien la mayoría de las instituciones permanecieron abiertas, parcial o completamente, la continuidad de los servicios se vio en cierta forma alterada, lo que pudo tener un impacto negativo en el acceso a la justicia laboral.

Ciertas medidas adoptadas por las instituciones para resolver las restricciones derivadas de la pandemia de COVID-19 incluyeron mejores mecanismos de resolución de conflictos y cambios en las normas procesales para la aplicación de decisiones y laudos.

Se implementaron igualmente mejoras tecnológicas que permitieron la gestión electrónica de los casos, lo que pone de relieve la importancia de promover un amplio acceso a las tecnologías y la educación digital, ambas fundamentales para que todos accedan a la justicia laboral.

Los resultados generales de la encuesta mostraron que los desafíos impuestos por la pandemia en las instituciones de resolución de conflictos laborales debieron ser abordados considerando los principios esenciales de buena gobernanza relacionados con amplia accesibilidad, igualdad e inclusividad, la eficiencia de las instituciones y la efectividad de sus procedimientos, con un enfoque centrado en el ser humano.



Como se puede leer en el informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Acceso a la justicia laboral para todos: Prevención y solución de conflictos laborales”¹³, “la prevención y solución efectivas de los conflictos laborales son esenciales para la realización de los derechos en el trabajo, el mantenimiento de unas relaciones laborales armoniosas y la promoción de un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Los conflictos, sean individuales o colectivos, conllevan importantes costos para los trabajadores, los empleadores y la sociedad en general [...] Invertir en la prevención del surgimiento y la escalada de los conflictos laborales es fundamental para reforzar las relaciones laborales, promover entornos pro-

11 CSI, [Índice Global de los Derechos de la CSI 2022](#), 2022

12 Informe de la Encuesta de evaluación rápida: La respuesta de los mecanismos de resolución de conflictos laborales a la pandemia de COVID-19, 2022 ([ver](#))

13 OIT, [Acceso a la justicia laboral para todos: Prevención y solución de conflictos laborales](#), 2025

picios para las empresas y defender los principios del Estado de derecho y el acceso a la justicia.”

Como indica este informe, habida cuenta de los avances tecnológicos, es urgente revisar la gestión de los conflictos laborales a la luz de la digitalización y de cómo esta ha incidido en el acceso a la justicia laboral para todos. Las aplicaciones tecnológicas en el mundo del trabajo han dado lugar a múltiples cambios, como el surgimiento de la economía de plataformas, el trabajo a distancia, el trabajo desde el domicilio y la aplicación de la inteligencia artificial y la robótica a las funciones y tareas laborales, por citar solo algunos ejemplos. Por un lado, estos cambios pueden ser fuente de conflictos laborales, por ejemplo, en relación con la forma de gestionar los procesos de trabajo a la luz de la digitalización. Por otro lado, la tecnología también puede aprovecharse en los procesos de prevención y solución de conflictos laborales para asegurar el acceso rápido, simplificado y efectivo a la justicia. Aunque en algunas jurisdicciones ya se habían aplicado mejoras tecnológicas a los procedimientos de solución de conflictos, en la mayoría de los casos esto se hizo durante la pandemia de COVID-19, cuando diversas instituciones encargadas de la prevención y solución de conflictos laborales aceleraron la aplicación de soluciones tecnológicas para poder seguir prestando sus servicios.”

Asimismo, la segunda edición del *Informe sobre el Diálogo Social*¹⁴ analizó el diálogo social en el más alto nivel, como herramienta crucial para promover el trabajo decente, garantizar una distribución equitativa de los ingresos laborales, abordar los desafíos de la doble transición digital y ecológica, y reparar el «desgaste del contrato social».

Como recuerda el informe, con la pandemia de COVID-19, la cuestión de la sostenibilidad de las empresas se reorientó hacia la supervivencia empresarial, especialmente durante los periodos de confinamiento. La negociación colectiva fue un

factor fundamental para asegurar la continuidad de las empresas y ayudar a los trabajadores, así como para abordar la recuperación y resiliencia a largo plazo basadas en la experiencia de la pandemia.

Con ejemplos de países y buenas prácticas de todo el mundo (entre ellos España, donde se destacan la regulación y los acuerdos sobre las plataformas de reparto, la regulación de la digitalización en las empresas tradicionales desde la pandemia y los sucesivos incrementos del salario mínimo, entre otros aspectos), el informe ilustra cómo el diálogo social puede servir de poderoso catalizador para afrontar con éxito situaciones complejas, hallar soluciones equilibradas y sostenibles, abordar la injusticia social y económica, y promover la democracia en el mundo del trabajo, así como en la sociedad en general.

Por último, resulta oportuno hacer una mención a la iniciativa del *Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas*¹⁵, presentada por el Secretario General de las Naciones Unidas en septiembre de 2021, de la que España es uno de los seis socios donantes, y que supone la respuesta colectiva a la pandemia del sistema de las Naciones Unidas para afrontar los múltiples retos que amenazan con destruir los avances en materia de desarrollo. El objetivo es orientar las inversiones para ayudar a crear al menos 400 millones de empleos decentes, fundamentalmente en las economías verde, digital y del cuidado, y extender la cobertura de protección social a los más de 4.000 millones de personas que están excluidas en la actualidad.

Alfredo Novales Bilbao.

Consejero de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social ante la OIT.

14 OIT, [Informe sobre el Diálogo Social 2024: El diálogo social en el más alto nivel para el desarrollo económico y el progreso social](#) | International Labour Organization, 2024

15 [NOTICIAS Y EVENTOS | UN Global Accelerator](#)



LA VALORACIÓN DE LA UE DE LAS POLÍTICAS LABORALES DE ESPAÑA

INTRODUCCIÓN

El Semestre Europeo, el instrumento de coordinación de las políticas nacionales en los países de la UE, además del puramente económico, tiene un fuerte contenido social.

Su relevancia para las políticas nacionales puede pasar inadvertida para quienes identifican la UE sólo con iniciativas legislativas. Sin embargo, su capacidad de orientar el ámbito nacional de las políticas de empleo ha ido creciendo desde que se empezara aplicar en 2011.

Es más, esta dimensión social se ha reforzado en la reciente revisión del marco de gobernanza económica de la UE y muy en particular con la consolidación del Marco de Convergencia Social impulsado durante la Presidencia Española de la UE en 2023.

Pero ¿cómo de efectiva es la influencia del Semestre en las políticas nacionales? Un reciente informe del Tribunal de Cuentas Europeo aporta algunas evidencias sobre esta capacidad y destaca de paso que España es el país con más reformas, el que en general ha atendido positivamente las recomendaciones europeas y ha completado un mayor porcentaje de reformas en plazo.

EL MARCO DE SUPERVISIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES POR LA UE

A medida que la UE ha ido profundizando su integración económica y política, se han ido también reforzando sus mecanismos de coordinación de las políticas nacionales en aquellos aspectos que son de interés común.

Esto tiene hondas raíces en los tratados de la Unión, que establece que los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una “cuestión de interés común” y las coordinarán¹.

La lógica de que haya esta coordinación es que las competencias en estos ámbitos siguen residiendo en muy gran medida en el nivel nacional², pero tienen repercusiones claras en el conjunto de la Unión.

El elemento fundamental del marco de coordinación es el Semestre Europeo. El Semestre es el instrumento que de manera continua impulsa, orienta y hace el seguimiento de las políticas sociales en todos los Estados miembros de la UE³.

El Semestre, por un lado, es clave para asegurar esa orientación compartida de las políticas nacionales. Por otro lado, es imprescindible para impulsar la aplicación efectiva de políticas europeas que no tienen una norma con fuerza legal, porque se refieren a cuestiones que son de competencia nacional, pero para las que existen recomendaciones horizontales⁴.

Estas recomendaciones han ido cubriendo gradualmente más áreas y su aplicación por cada país es objeto de un seguimiento regular e intensivo, configurando una especie de segunda capa de coordinación además del ciclo habitual del Semestre⁵.

1 Ver en particular el artículo 121 del Tratado, así como los artículos 146 y 148 para las cuestiones sociales y de empleo.

2 O, en algunos ámbitos y países, como España, con una gran participación del nivel subnacional, en nuestro caso, el nivel autonómico en aspectos tan destacados como las políticas activas de empleo o las políticas educativas.

3 Para una completa descripción de los elementos que lo componen, véase Mailló, I. y San José, E. (2023) “El Semestre Europeo: las Recomendaciones específicas por país (CSR)”, Revista AIS, abril 2023.

4 Aunque no tienen oficialmente ese nombre, cabe identificarlas así para distinguirlas de las recomendaciones específicas por país.

5 En efecto, actualmente, se enmarcan en los instrumentos de seguimiento del Semestre y en particular en el trabajo del Comité de Empleo las Recomendaciones del Consejo sobre la Garantía Juvenil (2013, reforzada en 2020); sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016); relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades:

De esta forma, el Semestre se ha ido consolidando a la vez que se ha ido reformando para mantener su efectividad.

NOVEDADES

Como corresponde a un instrumento de tanta relevancia, el Semestre se ha ido actualizando para responder a cambios más generales de la UE. La última de estas actualizaciones tuvo lugar en 2024 y conviene detenerse en ella para dibujar la configuración actual del Semestre.

La motivación del llamado “nuevo marco de gobernanza económica”⁶, era la complejidad y dificultad de aplicación de las disposiciones relativas a los presupuestos nacionales, en las que no entrará este artículo.

Sin embargo, la reforma de las reglas de coordinación no se ha limitado a lo estrictamente presupuestario. Se ha buscado una mayor integración entre el ámbito económico-presupuestario y el laboral-social, con instrumentos de seguimiento compartidos, como los planes de medio plazo presupuestarios y estructurales.

Además de esa mayor integración, en esa revisión se han introducido importantes cambios que dan nuevo impulso al Semestre en lo referente a las políticas sociales y de empleo. Así, se ha reforzado el vínculo del Semestre con el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Los principios del Pilar deberán tenerse en cuenta para formular las orientaciones de empleo, uno de los elementos claves

Nuevas oportunidades para adultos (2016); relativa a las cuentas de aprendizaje individuales para impulsar la formación de los adultos en edad laboral (2022); para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática (2022) y sobre el refuerzo del diálogo social en la UE; que van en paralelo al seguimiento que el Comité de Protección Social hace de otras recomendaciones como la de Garantía Infantil (2021) o la de acceso a la protección social (2019), por citar algunas.

6 Materializada en el Reglamento 2024/1263, UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, ver [aquí](#).

del Semestre y este servirá para supervisar cómo se avanza en la aplicación de esos principios. Los países deberán también explicar anualmente cómo van a abordar la resiliencia económica y social, incluido el Pilar.

Igualmente importante es que esta revisión del Semestre ha introducido un instrumento novedoso por el que España apostó con decisión desde los primeros planteamientos y especialmente durante su Presidencia en la segunda mitad de 2023: el Marco de Convergencia Social⁷.

EL MARCO DE CONVERGENCIA SOCIAL

El Marco prevé que la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, realice cada año un análisis en profundidad de los retos a la justicia y la cohesión social. En una primera fase, se analiza la situación en los 27 países miembros, basándose en una batería de indicadores. Los resultados de este análisis se incluyen en el Informe Conjunto de Empleo que se aprueba cada año en marzo por los Ministros de Empleo y Política Social de los países de la UE⁸.

En la segunda fase, se analiza más en profundidad la situación en los países para los que se ha encontrado una situación o tendencia particularmente difícil en lo que se refiere a uno o más aspectos de la convergencia social. En 2025 este análisis se ha desarrollado sobre 10 países, incluido España⁹.

Los desafíos más comunes en los países analizados se refieren a la desigualdad y el riesgo de pobreza y exclusión social. A ello se añaden los re-

7 El Reglamento recoge un “marco para identificar riesgos de convergencia social” entre los instrumentos del Semestre y la intención de la Comisión de aplicarlo en lo sucesivo, con los ajustes que sean necesarios.

8 El Informe de 2025 (en inglés) puede consultarse [aquí](#): La ficha correspondiente a España está en la página 121.

9 Los otros son Bulgaria, Croacia, Estonia, Grecia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Hungría y Rumanía. El informe completo de la segunda fase (en inglés) puede encontrarse [aquí](#). El análisis de España empieza en la página 27.

lativos al desempleo, las dificultades de inclusión laboral de personas con discapacidad o de otros grupos y, finalmente, el abandono escolar prematuro o la baja participación en la formación.

Para **España**, en el ámbito laboral y de políticas de empleo, el análisis, además de destacar las mejoras sustanciales en el mercado de trabajo (tanto en tasa de empleo como de desempleo y mejora de la estabilidad), identifica retos como la tasa de empleo y el desempleo. Esto se relaciona con las dificultades de transición al mercado de trabajo de los jóvenes por el abandono escolar, la todavía baja participación en la formación profesional y el desajuste de competencias formativas, especialmente en las requeridas por sectores críticos para la transformación verde y digital.

Por otro lado, el análisis del Marco de Convergencia Social repasa las medidas tomadas o previstas para hacer frente a esos retos. En esto enlaza de manera muy directa con el proceso del Semestre, donde cada año se formulan recomendaciones a cada Estado miembro para que las transforme en acciones durante el año siguiente.

Tras su aplicación en modo ensayo en 2024, el ciclo del Semestre Europeo que está desarrollándose en 2025 es el primero en el que el Marco de Convergencia Social se aplica de forma ordinaria. De esta manera se consolida por tanto como un instrumento clave de la dimensión social del Semestre.

VINCULACIÓN DEL SEMESTRE CON EL ACCESO A FONDOS UE

Por otro lado, el Semestre se ha vinculado al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), aportando un elemento esencial para el acceso a fondos europeos muy peculiares.

En efecto, el MRR se aprobó en 2020 como un instrumento de reacción rápida a la crisis económica derivada de la pandemia. El MRR buscaba dar apoyo a los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la crisis, con un gran volumen de financiación

(650.000 millones de euros) y un mecanismo fácilmente movilizable en un corto espacio de tiempo (entre 2021 y 2026), pero que a la vez orientara las medidas de salida de la crisis hacia objetivos de sostenibilidad que contribuyeran a las transiciones verde y digital.

Para acceder a esta financiación, los Estados miembros han tenido que comprometerse a adoptar una serie de medidas, tanto de inversión como de reforma de sus políticas o incluso su marco legal e institucional, contenidas en planes nacionales. En esos planes han tenido que identificar tanto las medidas como su calendario de adopción y aplicación. La liberación de los fondos se ha producido **sólo cuando la Comisión Europea ha** constatado que se han alcanzado los hitos previamente comprometidos.

Pues bien, estas medidas debían ser reformas e inversiones que contribuyeran de manera efectiva a abordar en todo o en parte los desafíos que habían sido previamente identificados en las recomendaciones específicas por país (CSR por sus siglas en inglés) recibidas en el marco del Semestre Europeo.

LA VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS

En ese contexto, el Tribunal de Cuentas de la UE (TCE)¹⁰ publicó en marzo de 2025 un informe donde evalúa en qué medida la Comisión ha alcanzado sus objetivos al hacer un seguimiento y valoración de los efectos de las medidas adoptadas en materia de políticas de empleo en sentido amplio, lo que el informe denomina “reformas laborales”¹¹.

10 El TCE audita el buen uso de los fondos europeos. Esas auditorías no son sólo estrictamente financieras (si se ha cumplido el procedimiento aplicable en el gasto, si no de resultados, es decir, si la medida que se ha financiado o, como en este caso, se ha vinculado al acceso a la financiación, ha alcanzado sus objetivos y si lo ha hecho de la manera más eficiente posible.

11 [Informe Especial 10/2025](#), “Reformas del mercado laboral en los planes nacionales de recuperación y resiliencia – Ha dado algunos resultados, pero no son suficientes para afrontar los retos estructurales”

El objetivo primordial de la auditoría han sido comprobar si las reformas laborales efectivamente contribuyeron de manera apreciable a abordar los desafíos identificados en el Semestre¹².

En sus planes de recuperación, los Estados miembros incorporaron cerca de un centenar de reformas en el ámbito del mercado de trabajo, con notable diferencia en su alcance y nivel de ambición.

El Tribunal considera que estas reformas solo abordaron parcialmente los desafíos estructurales identificados por las CSR. Según el TCE, esto apunta a problemas en el diseño, alcance o aplicación de las medidas, aunque tampoco descarta que haya limitaciones por las que los indicadores utilizados no hayan podido reflejar todos los efectos.

Para España no se ha examinado solo la “reforma laboral”¹³, sino una amplia serie de medidas (17 en total): es el país con más reformas adoptadas en el periodo estudiado. Hay varios elementos positivos para España en la valoración del informe. En general el TCE valora positivamente cómo ha atendido España las recomendaciones (en contraste con otros países con una valoración menos positiva)¹⁴.

De los países examinados en profundidad, España es el que tiene un mayor porcentaje de reformas completadas en plazo, casi un 60%, a lo que se añade casi otro 30% con un retraso “menor”¹⁵. Además, se destaca la Ley “rider”¹⁶ como una de las que ha obtenido los resultados esperados al conducir a un aumento de los traba-



En todo caso, el informe resulta crítico con el trabajo de seguimiento de la Comisión en el ciclo del Semestre Europeo y formula recomendaciones para reforzarlo.

Además del análisis general, para cuatro Estados miembro, entre ellos España (además de Bélgica, Grecia y Portugal), el Tribunal de Cuentas examinó más en detalle el efecto del Semestre en la adopción de reformas.

12 La valoración se hace con las recomendaciones de 2019 y 2020 (estas últimas muy condicionadas por la pandemia) y luego con las de 2022-2023.

13 Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

14 España está entre los cuatro Estados miembro (junto con Croacia, Finlandia y Grecia) que lograron abordar en gran medida las recomendaciones recibidas. Para el conjunto de la UE, más del 60% de las recomendaciones no recibieron una respuesta adecuada o solo fueron atendidas de manera superficial. Ver párrafos 42-44 y Cuadro 2 del informe y cuadro del anexo en páginas 49-58

15 Lo que contrasta con el 50% de reformas no completadas en Grecia o el 29% en Bélgica, por ejemplo.

16 Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el Estatuto de los Trabajadores para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

jadores considerados como por cuenta ajena siguiendo la presunción legal introducida por la ley.

España es el único país de los estudiados en profundidad con medidas para las que el TCE ya pudo constatar resultados significativos. Sin embargo, como señala el informe, hay casos sobre la que no se ha podido acreditar resultados porque su puesta en marcha era muy reciente en el momento del estudio¹⁷.

El Informe detalla cómo la reforma laboral de 2021 se tuvo en cuenta en el Semestre. Así, para el reto relativo al fomento de la transición de la contratación temporal a la indefinida identificado en las recomendaciones de 2019, la Comisión Europea todavía valoraba en 2021 que se había producido sólo un avance limitado. Sin embargo, en 2022, recién aprobada la reforma laboral, modificó su valoración a “avance sustancial”. En las últimas ediciones del Semestre no se ha realizado una recomendación sobre este aspecto.

Es interesante destacar que, de los países estudiados en profundidad, el TCE señala que para los responsables políticos la vinculación de las reformas a la financiación tuvo un papel importante en que finalmente se llevaran a cabo o lo hicieran en los plazos comprometidos.

CONCLUSIONES

El Informe del Tribunal de Cuentas es una buena ilustración de los efectos que la UE y sus mecanismos de coordinación de políticas nacionales enmarcados en el Semestre pueden tener en las políticas sociales y de empleo.

En particular, en el caso de España, revela cómo las reformas adoptadas han respondido a los retos identificados en el Semestre y cómo éste ha reconocido en su seguimiento el cumplimiento de las recomendaciones recibidas, aunque en algunos casos todavía es necesario seguir recabando información para su evaluación completa.

17 Para España se menciona la reforma de los subsidios por desempleo.

Este análisis es relevante en un momento en el que el Semestre está, una vez más, actualizándose para mantenerse como la referencia para la identificación de los retos y la orientación de las respuestas nacionales.

Mirando hacia adelante, parece de crucial importancia mantener la atención en el Semestre como instrumento de impulso (y también de reconocimiento) de los avances en política social y laboral. Más aún ahora que el Semestre profundiza en los desafíos de convergencia social que tiene cada país mediante el Marco de Convergencia Social y todavía más en la medida en que el Semestre previsiblemente estará ligado al acceso a la financiación europea.

En efecto, el propio Tribunal de Cuentas Europeo subraya en su informe la importancia de una mayor alineación entre la financiación de la UE y las prioridades estratégicas definidas en el Semestre Europeo para alcanzar en futuras reformas un enfoque más estratégico y centrado en los resultados. Junto a esto, las recomendaciones del Tribunal piden contar con marcos de seguimiento y evaluación de las medidas más sólidos. Todo ello apunta a un mayor papel del Semestre.

En la misma línea, las señales que emite la Comisión sobre su planteamiento para el próximo marco financiero europeo¹⁸, indican que va a proponer que la financiación que se conceda esté mucho más vinculada con que los países acometan las reformas y las inversiones necesarias para hacer frente a sus desafíos, ya sean económicos, fiscales, medioambientales o sociales. El Marco de Convergencia Social será el instrumento para que identifiquen los retos del ámbito social y el Semestre Europeo el marco en el que se definirá la orientación que se da a las políticas laborales, sociales y de empleo.

Miguel Fernández Díez-Picazo.

Consejero-coordinador en la Consejería de Trabajo,
Migraciones y Seguridad Social en la REPER UE

18 El posterior a 2027, para el que la Comisión presentará su propuesta a mediados de julio de este año.

LOS PLANES DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA EN ALEMANIA Y POLONIA

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es el principal componente de NextGenerationEU (la estrategia de recuperación económica de la Unión Europea (UE) tras la pandemia) y constituye la principal respuesta presupuestaria de la UE a la crisis del COVID-19. Se creó con un presupuesto inicial de 723.800 millones de euros (en subvenciones y préstamos), de los cuales se habían comprometido 650.000 millones al final de 2024, ya que varios Estados miembros decidieron no utilizar el componente de préstamo que se les había asignado.

Comenzaremos abordando los factores previos que han influido en el desarrollo del MRR y, determinado su capacidad para impactar en el ámbito laboral y social, lo que nos reportará el punto de partida para abordar el impacto en Alemania y Polonia. Acto seguido, detallaremos las medidas en materia sociolaboral contenidas en los Planes de Recuperación y Resiliencia de ambos países. Terminaremos, describiendo los principales ejes del debate que se produjo en cada país, y, como no, las conclusiones que podemos extraer para nuestro propio aprendizaje.



MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (MRR)

El MRR ha priorizado las medidas en materia medioambiental y digital¹. El Reglamento (2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021) impone que, como mínimo, el 37 % de los recursos se destine a la transición verde y el 20 % a la transformación digital. En cambio, no establece umbrales similares para la protección social ni para el cumplimiento del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Esto podría implicar un desplazamiento de la tradicional primacía de la disciplina económica hacia una prioridad medioambiental, que podría volver a relegar la dimensión social. Algunos autores² advierten que, si los Estados no refuerzan su capacidad para proteger a los colectivos vulnerables y para repartir equitativamente los costes de la descarbonización, la transición ecológica corre el riesgo de profundizar las desigualdades y erosionar el apoyo ciudadano necesario para su éxito.

El MRR busca reforzar la autonomía estratégica de la UE, hacer que la Unión sea más resiliente y, al mismo tiempo, generar un valor añadido a escala europea. De las seis prioridades del MRR, denominadas «pilares» (transición ecológica; transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como empleo y competitividad; cohesión social y territorial; salud y resiliencia económica, social e institucional; y, educación y competencias) las medidas en materia laboral están ubicadas en el pilar de la cohesión territorial y social. En el informe de evaluación externa³ a mitad del período de implementación del MRR señala que, de las 401 medidas incluidas en el pilar de cohesión social y territorial, solo 48 se refieren a la modernización del mercado

1 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

2 Theodoropoulou, Sotiria; Akgüç, Mehtap; y Wall, Jakob (2022): Balancing objectives? Just transition in national recovery and resilience plans, Working Paper 2022.11, European Trade Union Institute, Bruselas.

3 External supporting study - Case study on social and territorial cohesion: Active labour market policies.

laboral. España encabeza la lista con 9 medidas, seguida de Polonia con 5, y de Francia y Grecia, también con 5. España acumula también el mayor número de medidas (6) en el grupo de apoyo para la búsqueda de trabajo y creación de empleo, seguida de Francia (3), e Italia, Rumanía y Lituania (2).

El instrumento de seguimiento de los fondos incluye 14 indicadores comunes para los seis pilares del mecanismo, que permiten mostrar la evolución en todos los Estados miembros y realizar una evaluación comparativa. Además, sobre la base de este marcador, la Comisión Europea informa sobre el cumplimiento de los hitos específicos de cada país y los objetivos acordados, así como sobre la salida de los fondos. La evaluación de la Comisión se basa en comprobar, sobre el papel, que se han aprobado reformas o se han gastado fondos ("outputs").

PROGRAMAS.

1, Alemania

En el caso de Alemania, se debe destacar que no ha hecho, ni hará, uso de la posibilidad de obtener un préstamo. Según el sistema de seguimiento de los fondos⁴, cuenta con un presupuesto de 30.325 millones de euros en subvenciones del MRR para su plan de recuperación, lo que corresponde al 0,72 % de su PIB. Por su lado, Polonia tiene asignados 25.277 millones de euros en subvenciones y 34.541 millones en préstamos, totalizando 59.818 millones de euros, el equivalente al 7,99 % del PIB.

Para reflejar la naturaleza multifacética de las medidas, que suelen estar vinculadas a varios pilares, la presentación de informes asigna cada medida a dos pilares políticos: uno principal y otro secundario. La asignación se realiza en función de su pertinencia: el ámbito político predominante de la medida (por ejemplo, ecológico, digital, etc.) determina su asignación principal, mientras que la secundaria se basa en el segundo ámbito más relevante.

⁴ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=en

Siguiendo con Alemania, los fondos destinados a la cohesión social y territorial tienen un peso muy bajo en el conjunto: representan el 11,62 % en el pilar secundario y solo el 0,82 % en el pilar principal. El plan alemán destina el 19,38 % al gasto social. De esta suma, solo el 2 % se dedica al empleo y las cualificaciones, el 68 % a los cuidados de larga duración, el 29 % al cuidado de menores y el 0 % a las políticas sociales. En materia de empleo y cualificaciones, el plan solo prevé una reforma y tres inversiones.

El pilar de cohesión social y territorial del plan alemán promueve la inclusión social a través de una serie de reformas e inversiones orientadas a mejorar el acceso al mercado laboral, la calidad educativa, la formación profesional, la protección social y la transparencia del sistema de pensiones.

Uno de los ejes centrales es la ampliación de la infraestructura de atención a la infancia. A través del programa de inversión "*Financiación de la atención a la infancia 2020/21*", el gobierno federal ha apoyado a los Estados federados y a las autoridades locales en la construcción, ampliación, renovación y equipamiento de instalaciones de guarderías. Gracias a esta medida se han creado 90.000 nuevas plazas para niños en edad preescolar, tanto en centros de educación infantil como en servicios de cuidado diurno. El informe final confirma la ejecución de las inversiones antes del 31 de diciembre de 2022, en conformidad con la Ley federal de asistencia financiera (KitaFinHG).

Otra reforma destacada es la Garantía Social 2021. Su objetivo fue evitar un incremento excesivo de los costes laborales y de las cotizaciones sociales provocado por la pandemia. El gobierno federal cubrió los déficits financieros de los fondos de seguridad social mediante transferencias fiscales, lo que permitió mantener el tipo total de cotización por debajo del 40 % en 2021. Este porcentaje incluye las cotizaciones para pensiones, el desempleo, los cuidados de larga duración y el seguro de enfermedad, incluido el recargo adicional medio, conforme al artículo 242.a del Código Social V.

En el ámbito de la formación profesional, se puso en marcha el programa federal *Ausbildungsplätze sichern*. Este ofrece apoyo financiero a las pymes que contraten aprendices, mantengan su nivel de formación, eviten la reducción del tiempo de trabajo para aprendices o acojan aprendices de empresas insolventes. Las directrices revisadas del programa se publicaron tras la decisión del Consejo de Ministros del 17 de marzo de 2021. Se han desembolsado al menos 282 millones de euros y más de 70.000 solicitudes válidas han recibido financiación. La medida se completó antes del 31 de diciembre de 2022.



Para compensar los efectos negativos del cierre de escuelas durante la pandemia, el gobierno impulsó un programa de apoyo educativo a estudiantes con retrasos en el aprendizaje. Con financiación federal, los Estados ofrecieron clases y tutorías adicionales en asignaturas clave, como alemán, matemáticas y ciencias. Según el informe de seguimiento, al menos un millón de estudiantes recibieron este tipo de apoyo. La implementación se completó antes del 30 de septiembre de 2022.

En cuanto a la protección social y la planificación de la jubilación, se ha elaborado un resumen digital de las pensiones que integra la información sobre pensiones estatutarias, de empresa y privadas. El portal, coordinado por la entidad *Zentrale Stelle für die Digitale Rentenübersicht (ZfDR)*, busca ser accesible y útil para los ciudadanos. La Ley sobre el resumen digital de las pensiones (*RentÜG*) ya ha sido publicada y se ha presentado un informe de evaluación de la primera fase

operativa. Se establecerán objetivos concretos sobre la frecuencia de uso y la cobertura de los derechos de pensión, que deberán alcanzarse en el primer trimestre de 2026. De no cumplirse, se adoptarán medidas adicionales, como un reglamento que establezca la obligación de participación de los proveedores de pensiones.

2. Polonia

El plan polaco, por su parte, contempla un gasto en el pilar de cohesión social y territorial que alcanza el 53,59 % en el pilar secundario y el 20,54 % en el pilar principal. En cuanto al gasto social, representa el 12,61 % del total. La distribución de este gasto difiere en parte del plan alemán: se asigna el 10 % al empleo y las cualificaciones, el 45 % a los cuidados de larga duración, el 36 % al cuidado y la educación de menores, y el 9 % a las políticas sociales. En el ámbito del empleo, el plan prevé cinco inversiones y siete reformas.

En materia sociolaboral, el plan polaco tiene cuatro ejes de intervención: la creación de Centros Sectoriales de Competencias, la reforma de los Servicios Públicos de Empleo, la ampliación de los servicios de cuidado infantil y el impulso de la economía social.

Para la creación de Centros Sectoriales de Competencias, se pondrá en marcha una red de 120 Centros Sectoriales de Capacitación, con infraestructuras construidas conforme a estándares de consumo energético casi nulo. Estos centros ofrecerán formación especializada y recualificación profesional, con contenidos obligatorios en competencias digitales y verdes. Se prevé formar a 24.000 personas, entre adultos, jóvenes y docentes, con la participación activa de al menos 90 organizaciones sectoriales. Además, se establecerán Equipos Regionales de Coordinación, responsables de ejecutar, a nivel regional, la Estrategia Integrada de Competencias 2030. Estos equipos elaborarán programas de implementación, revisables cada cinco años, con la participación de autoridades regionales y actores sociales. También se modificarán las leyes de gobernanza regional y del mercado laboral para reforzar la coordinación de las políticas de formación a lo largo de la vida laboral.



Respecto a la reforma de los Servicios Públicos de Empleo, contempla la entrada en vigor de tres nuevas leyes orientadas a ampliar su alcance y eficacia. Se incluirá entre los beneficiarios a personas inactivas. Se exigirá a los empleadores que reciban fondos públicos registrar sus ofertas laborales en una base de datos centralizada, y se financiará la formación continua de personas empleadas y desempleadas mediante un bono de formación dirigido tanto a personas empleadas como desempleadas. La reforma facilitará también la contratación de trabajadores extranjeros mediante la digitalización de los procedimientos y la creación de servicios especializados. Se permitirá la formalización de contratos laborales en formato electrónico, integrados con los sistemas de seguridad social y fiscal. Estas modificaciones irán acompañadas de un nuevo sistema de gestión del rendimiento de los Servicios Públicos de Empleo, de la digitalización de los procesos operativos y de la capacitación del personal en nuevas herramientas. Asimismo, se pondrán en marcha campañas informativas dirigidas a nuevos usuarios. Paralelamente, se ha iniciado un proceso de consulta con los agentes sociales sobre el papel de la negociación colectiva y la posibilidad de implantar un contrato único de trabajo. A partir de este proceso, se elaborará un estudio jurídico y analítico, con apoyo técnico internacional, si es necesario, que podrá dar lugar a modificaciones legislativas.

En esta materia, cabe destacar que en septiembre de 2024 el Ministerio de Familia, Trabajo y Política Social informó que desistía de introducir el contrato de trabajo único. Polonia se había comprometido en su Plan de Recuperación y Resiliencia a finalizar un estudio sobre el impacto del contrato único en el mercado laboral y a promulgar la legislación necesaria para aplicar las reformas sugeridas en dicho estudio. El estudio del Instituto de Estudios Laborales y Sociales recomendaba no incorporar este tipo de contrato en el ordenamiento jurídico polaco, ya que implicaría la reducción o incluso la exclusión del uso de otros tipos de contratos laborales, especialmente los de duración determinada. El contrato de trabajo único tenía como objetivo sustituir los contratos temporales y los contratos de derecho civil. Según el Ins-

tituto, dicho contrato no resolvería los problemas actuales del mercado laboral polaco. Tras conocer los resultados, el Ministerio informó que no existían motivos para iniciar el trabajo legislativo en el marco del hito A54C.

En la misma línea, el pasado 21 de febrero, el Sejm aprobó la Ley del mercado de trabajo y servicios de empleo, que sustituirá a la Ley de fomento del empleo e instituciones del mercado laboral, en vigor desde hace más de 20 años. El objetivo es adaptar la normativa a los importantes cambios del mercado laboral en las últimas dos décadas. Para dar respuesta a los desafíos y necesidades actuales, tanto de los demandantes de empleo como de los empleadores, se adaptarán los instrumentos de apoyo a las necesidades reales de los solicitantes y se modernizarán los servicios públicos de empleo, las ofertas de formación, el asesoramiento profesional, incluidas las prácticas y los cursos. Las oficinas se centrarán en activar a las personas desempleadas. La nueva normativa elimina las restricciones de edad en el acceso a muchos instrumentos del mercado de trabajo, mejora el apoyo a grupos vulnerables y a familiares y cuidadores de personas con discapacidad, introduce nuevos instrumentos para la activación de personas mayores y aumenta la eficiencia del Fondo Nacional de Formación. La normativa constituye la implementación de uno de los hitos establecidos en el Plan.

En la ampliación de los servicios de cuidado infantil, se desarrollará un programa destinado a mejorar el acceso y la calidad del cuidado infantil para menores de tres años. Este programa prevé la creación de 47.500 nuevas plazas en guarderías y clubes infantiles mediante la construcción y renovación de infraestructuras, con financiación combinada de origen nacional y europeo. Para ello, se establecerá un marco legal único que permita una gestión unificada y eficiente de los recursos, introduzca estándares mínimos obligatorios de calidad y educación, y centralice el control a través del programa Maluch+. Se pondrá en funcionamiento un sistema informático de apoyo a las entidades gestoras

y se realizará un análisis independiente de los estándares vigentes, tomando como referencia la Recomendación del Consejo de 2019 sobre sistemas de educación y atención temprana de alta calidad. Las directrices resultantes serán consultadas y acordadas con el Ministerio de Familia, Trabajo y Política Social.



En último lugar, la reforma de la economía social, en vigor desde 2022, establece un marco jurídico específico para regular las empresas sociales, definir su funcionamiento, coordinar políticas públicas y fomentar la colaboración con los gobiernos locales. El objetivo es promover la reintegración laboral de personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo y avanzar en la desinstitucionalización de los servicios sociales. En este contexto, se concederá el estatus de empresa social a 1.400 entidades y se otorgarán subvenciones a al menos 1.000 de ellas. Estas ayudas tendrán como objetivo preservar el empleo, ampliar la actividad económica o reorientarla, con la condición de mantener los puestos de trabajo al menos durante doce meses. La selección de beneficiarios se realizará según principios de transparencia y no discriminación.

DISCUSIÓN EN ALEMANIA

La introducción del Next Generation EU y la posibilidad inédita de que la Unión Europea contrajera deuda conjunta generaron un intenso debate jurídico en Alemania.⁵ Uno de los puntos más controvertidos fue la legalidad de los fundamentos jurídicos utilizados para autorizar tanto la emisión de bonos europeos como la creación de un fondo financiero extraordinario fuera del presupuesto ordinario de la UE y del marco financiero plurianual. Las opiniones entre los expertos en Alemania fueron diversas: algunos expertos en Derecho europeo rechazaron completamente la validez jurídica de estas medidas; otros no se opusieron de forma tajante, pero expresaron dudas sobre la solidez del razonamiento legal empleado; y hubo quienes no manifestaron reservas al respecto.

Este debate fue zanjado, al menos en Alemania, con la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 6 de diciembre de 2022. El Tribunal reconoció que existían reservas sobre la legalidad del endeudamiento conjunto, dado que los tratados europeos no contemplan una base explícita para ello. Sin embargo, concluyó que esta medida no suponía una “extralimitación cualificada de competencias” y, por lo tanto, podía aceptarse de forma excepcional. Esta aceptación estaba condicionada a que el endeudamiento fuera temporal, limitado en volumen, vinculado a fines específicos y no superara los recursos propios de la UE.

Desde el ámbito económico, también se formularon objeciones importantes al mecanismo de deuda conjunta establecido por el NextGenerationEU. Los críticos argumentaron que permitir que la UE contrajera préstamos para redistribuir fondos entre los Estados miembros podría generar incentivos perversos. Específicamente, se señaló que algunos países podrían verse tentados a depender de la financiación europea en lugar de mantener una disciplina fiscal propia. Ade-

⁵ SWP (2023): Ein europäischer Hamilton-Moment? Der Corona-Wiederaufbaufonds der EU und die Weiterentwicklung der europäischen Integration. SWP-Studie 2023

más, se cuestionó la eficiencia del gasto: al no existir un vínculo directo entre quien asume la deuda y quien la gestiona, se corre el riesgo de que los recursos no se utilicen de forma económica ni efectiva.

Por otro lado, algunos comentaristas interpretaron esta transformación no como un riesgo, sino como una oportunidad: consideraron el NGEU un paso decisivo hacia la creación de una capacidad fiscal europea permanente, que podría fortalecer la cohesión y la resiliencia económica de la Unión en el futuro.

DISCUSIÓN EN POLONIA

Un elemento a tener en cuenta a la hora de analizar los fondos MRR fue la necesidad de condicionar la entrega de fondos a la consecución de objetivos políticos adicionales. Incluye también el respeto al Estado de derecho y la obligación de que los planes nacionales respondan a los desafíos identificados en las recomendaciones específicas por país, según lo establecido por la Comisión Europea. Esta condicionalidad, especialmente estricta en lo que se refiere al respeto de los principios del Estado de derecho, ha marcado la implementación del PRR polaco.

Entre 2021 y 2023, el plan polaco estuvo paralizado debido a tensiones entre Varsovia y Bruselas por reformas judiciales polémicas, como la creación de la Sala Disciplinaria para jueces. Solo tras las elecciones de octubre de 2023 la victoria de la coalición liderada por Tusk y sus gestos pro-UE (como la adhesión a la Fiscalía Europea y la separación de poderes entre el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General) reactivó el proceso. El nuevo gobierno impulsó un plan de acción para restablecer la independencia judicial. Esto permitió que la Comisión Europea aprobara una revisión del plan en diciembre de 2023, elevando su valor total a 59.800 millones de euros (25.300 millones en subvenciones y 34.500 millones en préstamos), incluyendo los fondos del capítulo energético REPowerEU.

A partir de entonces, Polonia comenzó a recibir fondos, con una primera transferencia de 5.100 millones de euros en diciembre de 2023, seguida por 6.300 millones más en abril de 2024, tras cumplir 2 de los 3 hitos sobre independencia judicial.

A lo largo de 2024, Polonia presentó solicitudes de pago por los tramos segundo y tercero, que fueron aprobadas por un total de 9.360 millones de euros. A finales de 2024, el país había recibido unos 20.800 millones de euros de su plan nacional de recuperación (KPO), aproximadamente el 35 % del total. Durante ese mismo año, lanzó convocatorias que cubrían el 94,4 % de los fondos del plan, lo que supuso la firma de contratos por valor de 44.749 millones de zlotys (alrededor de 10.500 millones de euros).

En 2025, el gobierno polaco continuó impulsando reformas para cumplir con el último hito pendiente, relacionado con la situación de los jueces nombrados por el sistema anterior. En abril de 2025, se presentó al Consejo de Europa un proyecto integral de reforma judicial para su evaluación legal. El éxito de esta reforma es clave para recibir los últimos 39.000 millones de euros pendientes del KPO antes de mediados del año 2026.

Polonia también planea realizar al menos dos nuevas revisiones del KPO en 2025 para adaptar proyectos e inversiones al calendario ajustado. La Comisión Europea ha indicado que seguirá supervisando el cumplimiento de los compromisos, pero reconoce los avances significativos bajo el gobierno de Tusk, incluyendo la despolitización de órganos judiciales y la reactivación de proyectos estratégicos en defensa, digitalización y transición ecológica.

CONCLUSIONES

Nos encontramos con dos países que han afrontado una oportunidad desde dos perspectivas bien distintas, y con unos condicionantes previos que han marcado, aún más, la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como



principal componente de NextGenerationEU y que suponía la principal respuesta presupuestaria de la Unión Europea a la crisis del COVID-19:

Alemania, que ha afrontado su participación en el MMR siendo fiel a su, hasta ahora, regla de austeridad, renunciando de partida a cualquier posible endeudamiento, y que, quizás, haya visto el MMR como una oportunidad hacia la creación de una capacidad fiscal europea permanente, más que una oportunidad interna propia. En este sentido, se observa una revisión de políticas propias encaminadas a revisar debilidades de su estructura de mercado laboral y social en materias como el acceso al mercado laboral, la calidad educativa y la formación profesional. Materias que, desde nuestra posición de observadores externos, van más encaminadas a solucionar sus problemas estructurales (la falta mano de obra cualificada, la atención a las personas migrantes para su acceso al mercado laboral, o la mejora en la obtención de cualificaciones para su demanda interna a través de una revisión de la formación profesional) que a una respuesta a la crisis del COVID-19. Quizás, también, porque ya contaban con mecanismos de flexibilización del mercado laboral, y ayudas a empresas con anterioridad a la crisis del COVID-19.

Polonia, por su parte, ha afrontado su participación en el MMR desde la perspectiva de un país con problemas internos que han paralizado la aplicación del propio MMR. Su “conflicto” con la propia UE, que motivó la paralización de la aplicación de los Fondos asignados, ha supuesto que cualquier medida pretendida con el Plan de Recuperación y Resiliencia (creación de Centros Sectoriales de Competencias, reforma de los Servicios Públicos de Empleo, ampliación de los servicios de cuidado infantil, e impulso de la economía social) se haya visto lastrada desde su inicio. El resultado se está viendo ahora, con el cambio de Gobierno, que, de momento, ha convencido a la UE para liberar fondos, y que tiene la difícil tarea de aplicar un Plan en cuya elaboración, ni siquiera, participó.

José María Casero Escalante.
Consejero de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Alemania.

Miguel Montero Lange.
Técnico Coordinador de la Unidad de Documentación.
Consejería de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Alemania.

FRANCIA 5 AÑOS DESPUÉS

1. CONTEXTO

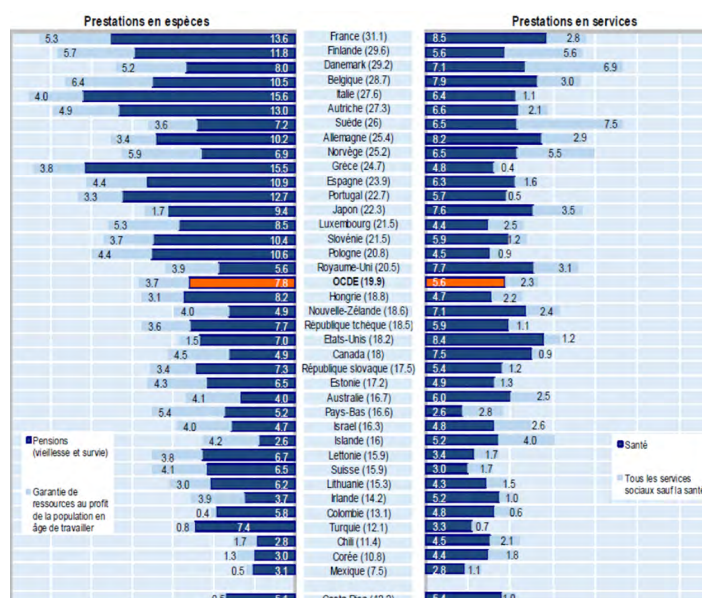
La pandemia del COVID-19 supuso para nuestras sociedades una crisis sin precedentes exponiéndonos a escenarios no vistos ni vividos en las décadas previas. En dicho contexto, Francia no fue ajena a las dinámicas, incertidumbres y preocupaciones que de forma generalizada se vivieron en todo el planeta; de la misma forma que tampoco fue ajena al **establecimiento de mecanismos, medidas y políticas dirigidas a mitigar, compensar y recuperarse frente a los graves daños e impactos que sufrían nuestras sociedades y estado del bienestar.**

Aunque se trate de una reflexión evidente, es importante recordar que el COVID-19 superó el puro ámbito sanitario para convertirse en una alteración disruptiva en todos los ámbitos. Se partía de una contingencia provocada por un virus que impactaba en la forma de funcionar de nuestras sociedades y nuestros modelos, al tener que afrontar una situación sin precedentes: el confinamiento y la parada abrupta de la actividad. **El mundo se paraba y nuestras sociedades contemporáneas no estaban preparadas ante un escenario no vivido en décadas recientes.** La actividad económica y la vida social se cortaron de raíz y en un mundo impactado y afectado, había que actuar para como aprendimos esos días, ser sociedades más resilientes y capaces de adaptarnos y mejorar pese a las circunstancias adversas.

En ese marco, **en Francia se desarrollaron una serie de iniciativas y políticas públicas al objeto de contrarrestar los impactos y prepararse para la recuperación**, en este artículo revisaremos las medidas llevadas a cabo en el ámbito sociolaboral, sabiendo que se corresponden con una parte de ese catálogo más amplio desarrollado.

En 2025, miramos con perspectiva los 5 años transcurridos y los hechos acontecidos. En la actualidad, la sociedad francesa se encuentra ante un escenario político complejo, con inesta-

bilidad y mucha polarización, de hecho, en 2024 los franceses votaron en unas inesperadas y repentinas elecciones legislativas que lejos de consolidar la gobernanza, provocó una de las crisis más intensas y profundas a nivel político sufrida en décadas. Contextualizamos estos hechos para entender cómo el **5º aniversario de la pandemia, no está acaparando mediáticamente la relevancia esperada, al estar eclipsada cualquier noticia ante la constante lluvia de titulares y noticias urgentes que acapara la situación política** con caídas de Primeros Ministros, formaciones de gobiernos, combates políticos constantes y reformas clave en constante revisión.



2. LA PANDEMIA EN FRANCIA

Antes de exponer el impacto de la pandemia en Francia, es importante hacer una aproximación a cuál era la realidad sociolaboral y de medidas de protección existentes previamente al Covid-19. Conforme recoge OCDE, a través de su base de datos SOCX¹ —Social Expenditure Database—,

1 La Base de Datos de Gasto Social de la OCDE (SOCX, por sus siglas en inglés) se ha desarrollado con el fin de monitorear los cambios en la política social en los países de la OCDE a lo largo del tiempo. Incluye estadísticas fiables e internacionalmente comparables sobre el gasto social público y privado a nivel de programas, así como indicadores de gasto social neto. Abarca los países miembros de la OCDE, así como algunos países en vías de adhesión. [Social Expenditure Database \(SOCX\) | OECD](#)

en 2019 el gasto en protección social totalizó el 20% del PIB en promedio en los países de la OCDE, frente al 31% del PIB en el caso concreto de Francia. Las pensiones y la salud son los principales conceptos del gasto público social, al respecto, se aprecia el detalle del gasto social público por grandes áreas, como porcentaje del PIB, en 2017/19 (o último año disponible) en la siguiente tabla que refleja las prestaciones (gastos en pensiones, protección trabajadores, sistema sanitario y servicios sociales):

El FMI² ofrece una interesante aproximación para identificar cuáles fueron las principales prioridades de Francia dado el alto impacto de la pandemia, tanto en términos sanitarios como económicos. De forma práctica las medidas de confinamiento provocaron la mayor recesión en Francia desde la Segunda Guerra Mundial. El COVID-19 se propagó rápida e intensamente en Francia, desencadenando una crisis sanitaria y

económica sin precedentes. El gobierno francés implementó varios paquetes de medidas de contención para frenar la propagación del virus.

En el gráfico se puede apreciar la relación entre las restricciones a la movilidad (Confinements / Confinamientos) y la evolución de los casos de contagios que disminuían a la par que se limitaban los movimientos. Como impacto, hay que considerar que el efecto económico de la medida era la bajada de la actividad y producción a la par que se producían los confinamientos, tal y como se refleja en el gráfico a continuación.

Es interesante ver el impacto en el gasto en protección social en Francia se puede considerar distribuido en:

2.1 Seguro de desempleo en Francia³

Se produjo una **disminución de ingresos del 9,5% junto a un fuerte aumento de gastos del 32%**. El déficit de UNEDIC, organismo responsable de la gestión del seguro de desempleo, para 2020, se calculó en **18.000 millones de euros, en comparación con los 2.000 millones de euros de 2018 y 2019**.

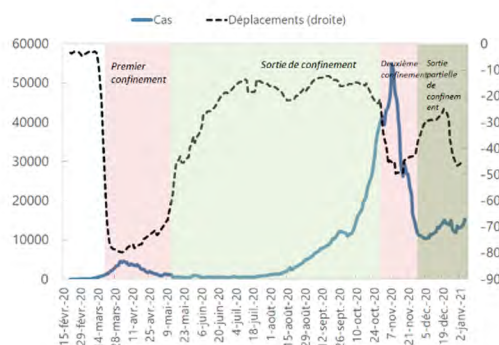
2.2 Seguro de enfermedad⁴

De forma generalizada fue necesaria adaptar la metodología estadística en la mayoría de los países para poder realizar un análisis detallado de la contabilidad en el ámbito sanitario. En concreto en Francia con esos cambios se consideró un **incremento cercano al 10% en gasto sanitario en 2020 y casi del 5% en 2021 frente al 2,4% que desde 2010 se había mantenido constante**. Los costes adicionales relacionados para el sector sanitario significaron 18.000 millones de euros en 2020 para las arcas francesas.

2 Fuente: Jeffrey Franks, Bertrand Gruss, Manasa Patnam

Confinements et déplacements

Les confinements ont permis de réduire le nombre de nouveaux cas en France mais ont entraîné une baisse de l'activité.
(moyenne mobile du nombre de cas quotidiens et de la mobilité sur 7 jours)



Sources : Google Mobility (moyenne des déplacements dans les magasins, sur les lieux de travail et dans les transports), ECDC; calculs des services du FMI.
Note : les zones en rouge correspondent aux périodes de confinement et les zones en vert à celles de sortie de confinement. La mobilité est exprimée en pourcentage d'écart par rapport à la norme.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

y Sebastian Weber. Artículo de actualidad publicado en el Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2021/01/15/na011921-five-charts-on-frances-policy-priorities-to-navigate-the-covid19-crisis>

3 Fuente: HCFiPS (2021), État des lieux du financement de la protection sociale (février 2021)

4 Fuente: HCFiPS (2021), État des lieux du financement de la protection sociale (février 2021)

2.3 Jubilación⁵

En el caso francés se optó por la aplicación de prórrogas, de tal forma que los trabajadores con jornada reducida obtenían derechos de pensión (Ley de 17 de junio de 2020). Su coste estimado fue de 245 millones de euros en 2020 del FSV⁶, por tanto, el **gasto en pensiones fue un 0,2% más alto en términos nominales entre 2019 y 2020, lo que corresponde a un aumento del 13,6 al 15,2 por ciento del PIB, sobre la base de una caída del 10 por ciento del PIB de acuerdo con el COR (Conseil d'Orientation des Retraites).**

Adicionalmente, la literatura relacionada con del ámbito sociolaboral recoge las medidas dirigidas a proteger las familias y las condiciones de vida de las personas, por lo que en muchos casos se incluyen referencia a las acciones llevadas a cabo alrededor de la vivienda⁷, en concreto de protección de los inquilinos con la prohibición o demora en los procedimientos de desahucio por impago de alquileres; o la protección de los propietarios de viviendas a través de la suspensión de cuotas hipotecarias. Destacaron asimismo la protección de las personas sin hogar con el establecimiento de ayudas de emergencia.

3. LAS PRIORIDADES DE FRANCIA

En 2020, la producción cayó alrededor de un 9%. En 2021, la recuperación fue parcial, ya que los efectos de la pandemia se siguieron sintiendo y los riesgos, en particular relacionados con la nueva variante del virus y la lentitud de la va-

5 COR- Conseil d'Orientation des Retraites- (Consejo de Orientación de Pensiones) www.cor-retraites.fr/node/545

6 EL FSV -Fonds de solidarité vieillesse-. Un actor del sistema de pensiones al servicio de la solidaridad. Desde 1994, el FSV financia subsidios mínimos de vejez y otras prestaciones de jubilación en el marco de la solidaridad nacional. FSV | Fonds de Solidarité Vieillesse

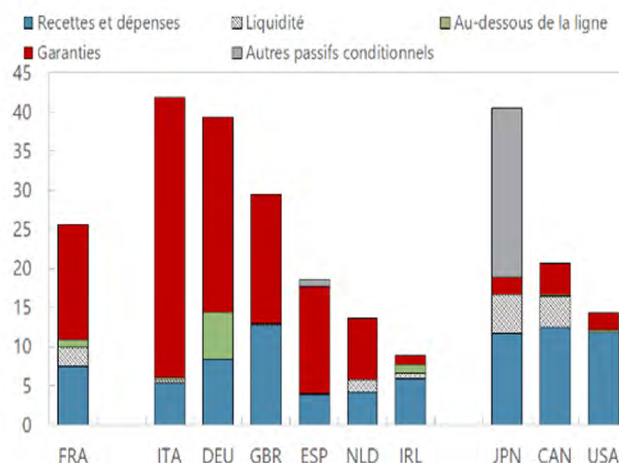
7 Fuente: OCDE (2021), "Building for a Better Tomorrow" https://www.oecd.org/en/publications/building-for-a-better-tomorrow-policies-to-make-housing-more-affordable_5d9127d4-en.html

cunación, generaron incertidumbre y rebajar las expectativas.

Riposte budgétaire à la COVID-19

La France a mis en oeuvre de vastes mesures budgétaires d'urgence et de relance, proportionnellement à l'incidence sanitaire et économique de la crise.

(en pourcentage du PIB)



Sources : base de données sur les mesures relatives à la COVID-19 du Moniteur des finances publiques (au 6 novembre) ; calculs des services du FMI.

Note : les mesures portant sur la liquidité prévoient un report des impôts ou un remboursement accéléré des déductions d'impôts. Les mesures extraordinaires comprennent les injections de capital ou l'achat d'actifs, les prêts de l'État, les reprises de dette et les nationalisations..

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

La respuesta de Francia a la crisis ha sido rápida, flexible y proporcional a su magnitud tal y como refleja el detalle de la gráfica.

El Gobierno puso en marcha planes fiscales integrales para 2020-2022, en virtud de los cuales se asignó el equivalente a alrededor del 26% del PIB a medidas de emergencia y estímulo. Las medidas de emergencia se ajustaron sin problemas a medida que la crisis fue avanzando, asignando recursos adicionales al sector sanitario y ayudando a los hogares y las empresas preservando los puestos de trabajo e inyectando liquidez. El plan de recuperación de Francia, reforzado por el plan de

recuperación NextGenerationEU, se basó en la transformación digital y ecológica de la economía, la mejora de las competencias y la mejora de la competitividad, como veremos más en detalle.

4. ACCIONES EMPRENDIDAS EN FRANCIA

Como parte del plan de recuperación europeo para hacer frente a las consecuencias de la crisis sanitaria, se asignaron 47.500 millones de euros adicionales de financiación actual a los programas de la política de cohesión 2014-2020 en el marco de una nueva iniciativa “REACT-UE”, a nivel de la Unión Europea. Estos créditos completan los programas FEDER, FSE y FEAD para el período 2014-2020 con el fin de dar una respuesta rápida a la crisis.

Las temáticas financiadas deben estar relacionadas con la recuperación resiliente, digital y ecológica de la economía. Por ejemplo, en el caso del FEDER, los temas apoyados se refieren a la salud, la transición a una economía verde, el apoyo a las pymes, la tecnología digital y los servicios básicos para los ciudadanos. Por lo que se refiere al FSE, los temas apoyados se refieren a la educación, la formación, el empleo juvenil, los servicios sociales, el mantenimiento del empleo y la creación de empleo. Sin embargo, cada programa define las prioridades de inversión de acuerdo con las necesidades de su territorio. Así, **Francia se benefició de 3.090 millones de euros en 2021 y se les consignó una segunda dotación de aproximadamente 822 millones de euros en 2022.**

4.1 Sistemas de protección y mantenimiento del empleo⁸

Al respecto del funcionamiento e impacto de los sistemas en los diferentes países europeos, es importante recoger las diferencias significativas entre los modelos ya experimentados y con recorrido frente a los de nueva creación. Por ello, los

⁸ Información disponible en EUROFUND: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2024/weathering-crisis-how-job-retention-schemes-preserved-employment-and-incomes>

regímenes más antiguos tenían tasas de aceptación más altas, lo que indica que la experiencia y el conocimiento de los regímenes y sistemas influyeron en la determinación de si las empresas optaron o no por solicitar la ayuda disponible. La gravedad del impacto económico generado por la pandemia, junto con la falta de previsibilidad respecto a la duración de los confinamientos, anuló los posibles efectos positivos que la generosidad pudo haber tenido en las tasas de participación.

Los efectos estimados sobre el empleo de los planes de protección y mantenimiento del empleo son significativos. **En 2020 y 2021, se estima que salvaron 26,9 millones de puestos de trabajo en Europa. Los grandes mercados laborales, incluidos los de Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos y España, representaron más del 80 % de los puestos de trabajo salvados en la UE durante 2020.**

En general en Europa, en muchos países la introducción de sistemas de mantenimiento del empleo (temporales o permanentes) se desencadenó inicialmente por la crisis financiera mundial y, posteriormente, por la pandemia de COVID-19. Once estados miembros contaban con planes de mantenimiento del empleo antes de la crisis financiera mundial. **En algunos países (por ejemplo, Francia y Alemania), su introducción inicial se remonta a unos 100 años; por tanto, para Francia no significaban una novedad, ni su puesta en marcha acarreó dificultades dada la consolidada experiencia y normalidad como instrumento disponible.**

Mientras que en muchos países el papel de los planes de mantenimiento del empleo se mantuvo relativamente sin cambios entre los dos años, en otros hay movimientos claros que ponen de manifiesto cuándo se utilizaron más los planes en respuesta a las restricciones nacionales impuestas por la pandemia. Este es claramente el caso de Austria, Hungría, Rumanía y España en 2020 y de Bulgaria, Grecia y Eslovaquia en 2021. **El caso francés se enmarca en el de sistema estable sin cambios significativas, más allá de aliviar las cargas administrativas asociadas a la solicitud de ayuda, lo que significa que tanto las normas**

como los procedimientos que debían seguirse para acceder se limitaron o simplificaron; además de permitir que las solicitudes se presentaran digitalmente, reducir la cantidad de documentación que debía presentarse y permitir el uso de datos de otras fuentes.

Respecto al impacto de los programas de mantenimiento del empleo en la pobreza y la desigualdad en la UE, es relevante recoger que, en Croacia, Chipre, Chequia, Francia, Grecia, Luxemburgo, los Países Bajos y Eslovaquia, los planes de mantenimiento del empleo absorbieron entre el 30 % y el 50 % de la perturbación de los ingresos del mercado. En general y en concreto para Francia, los planes de mantenimiento del empleo en todos los demás países ayudaron a absorber el impacto de la pandemia en los hogares entre un 10 % y un 30 %.

En algunos países, como es el caso de Francia, se estipularon umbrales de tamaño que exigen a las empresas que tengan al menos diez empleados (Croacia, Francia, Alemania y España). Francia, como la mayoría de los países, no estipulaba ningún requisito con respecto a la salud financiera de la empresa antes de la pandemia.

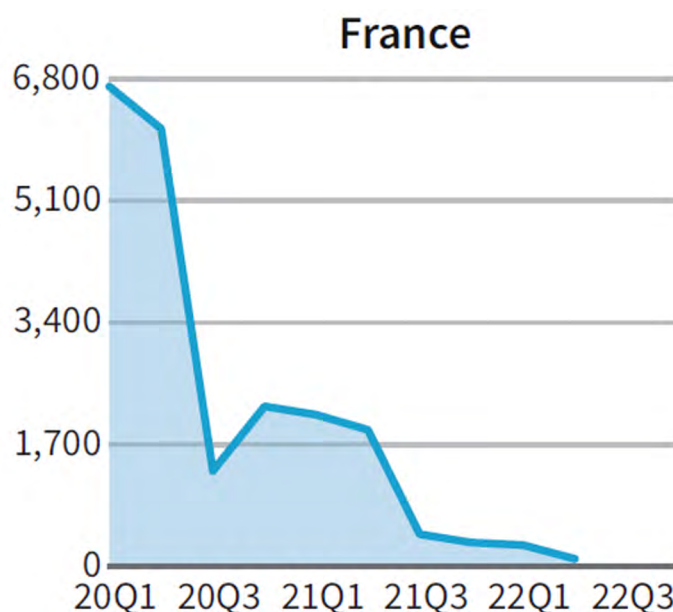
También se observan diferencias significativas, principalmente vinculadas a las tradiciones subyacentes de las relaciones laborales, en cuanto a los requisitos de participación sindical o de negociación colectiva en la aplicación de los planes de mantenimiento del empleo. En once países (Bulgaria, Chipre, Croacia, República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania y Malta) no había requisitos formales para esa participación. Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España exigieron consultas con los interlocutores sociales para la aplicación de los programas a nivel de las empresas. En el caso de Francia, al igual que Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia, Polonia y Suecia, se requirió un acuerdo formal. Una de las contribuciones importantes de la negociación colectiva fue la negociación de suplementos a los pagos estatales. En Bélgica, se acordó un complemento de este

tipo a nivel sectorial, mientras que en República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia y Eslovenia se negociaron algunos suplementos a nivel de empresa.

Los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal estaban cubiertos en dieciocho países. En Francia, Irlanda, Letonia, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía, se apoyó a los trabajadores eventuales, como los temporeros. Francia también incluyó a los trabajadores domésticos y aprendices entre los cubiertos.

Por tanto, en Francia se cubrieron todas las categorías de trabajadores, además de los principales correspondientes a los trabajadores indefinidos con contrato completo, se incluían a los trabajadores a tiempo parcial, a los trabajadores con contratos de duración limitada, a los trabajadores a través de ETT o a los trabajadores con contratos eventuales.

A la hora de considerar las coberturas y protección frente al despido, Francia también ha ofrecido una amplia cobertura frente a otros países europeos, ya que Los trabajadores están protegidos durante el doble del período autorizado en el régimen que les corresponde.



A modo de resumen, para el supuesto de Francia se tiene el siguiente detalle:

- **Gráfico con el número medio de asalariados apoyados por programas de mantenimiento del empleo en Francia, 2020-2022 por trimestres con valores en miles:**
- **Número de puestos de trabajo salvados, en miles y como porcentaje del empleo total**

Francia	2020		2021	
	Total (en miles)	% del total de empleo	Total (en miles)	% del total de empleo
	6,612.59	25.0	-104.92	-0.4

- **Transiciones del mercado laboral, 2021**

	Francia
Reducción de horas (%)	24.3
Meses en el plan de retención del empleo	3.9
Porcentaje de asalariados que se han trasladado a planes de mantenimiento del empleo (%)	13.6
Porcentaje de trabajadores por cuenta propia que pasaron a un plan de mantenimiento del empleo (%)	48.1
Porcentaje de asalariados pasados al desempleo (%)	2.2

4.2 B- Plan “Prêt Rebond”⁹

Como hemos indicado, la Unión Europea fue clave en el rescate de la actividad laboral y económica y la durante la crisis, el ejemplo francés es el plan “Prêt Rebond” (un juego de palabras alrededor de “prêt” que se puede traducir como “listo” y como “préstamo” junto a la palabra “rebond” que signifi-

ca “rebote). **Este plan cofinanciado por las Regiones francesas y Bpifrance¹⁰, fue diseñado para aliviar las dificultades encontradas por las empresas desde la crisis de la COVID-19, aprovecha los fondos europeos para ayudar a las empresas a mantener su actividad económica en territorio francés.**

El origen y necesidad de activar el plan, nace ante la situación de parada de la actividad provocada por la pandemia que dio lugar mayoritariamente a una reducción de pedidos y a grandes dificultades. En concreto las regiones francesas con competencias en la gestión de las acciones de protección a sus ciudadanos y empresas, pusieron en marcha una batería de ayudas financieras a las empresas, con el soporte de los fondos europeos en la mayoría de los casos. **Algunas ayudas adoptaron la forma de instrumentos financieros, término que incluye los mecanismos de garantía, crédito o inversión ofrecidos por las autoridades. Son instrumentos que facilitan devolver las sumas prestadas o invertidas por la comunidad con fondos públicos, lo que permite ampliar el alcance e impacto de las ayudas.**

Este plan, se creó por primera vez en Francia en abril de 2020, como continuación de las medidas de emergencia vinculadas al confinamiento. Desde el inicio de la primera ola de la pandemia, el Estado y las regiones ofrecieron inicialmente subvenciones de 1.500 euros a las empresas en dificultades para que pudieran hacer frente a las necesidades más urgentes. Con el apoyo de Bpifrance, **el préstamo Rebond es una palanca de acción de los entes locales a medio plazo, con el objetivo de permitir a las empresas continuar sus actividades con tranquilidad.** Ante la magnitud de las necesidades, el Préstamo de Recuperación FEDER tomó el relevo para garantizar la continuidad de las ayudas públicas. Cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regio-

9 Artículo escrito por Barthélémy Gaillard (Toute l'Europe) en colaboración con la Agencia Nacional de Cohesión Territorial. <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/articles/un-ion-europeenne-secours-economie-pendant-crise-exemple-francais-pret-rebond>

10 Bpifrance es el Banco Público de Inversión francés. Desde 2013 se ha convertido en la ventanilla única para los emprendedores, con un amplio conjunto de herramientas que se ofrece a los clientes a través de 50 sucursales locales. Su misión: “creemos en servir al futuro, estando centrados en el emprendedor y fuertemente descentralizados”.

nal, fue integrado dentro de las inversiones de la UE en respuesta al coronavirus.

Prêt Rebond ofrece **préstamos que oscilan entre los 10.000 y los 300.000 euros a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas con al menos un año de antigüedad y que atravesaron dificultades económicas vinculadas a la crisis de COVID-19. Estos préstamos se amortizan en un plazo de 7 años, con un periodo de carencia de dos años de amortización de capital, es decir, el periodo durante el cual la empresa puede no devolver el préstamo.** Esta financiación estaba destinada a satisfacer las necesidades de flujo de caja, en capital de trabajo, es decir, los fondos que una empresa tiene disponibles para pagar a sus proveedores o empleados, por ejemplo, inversiones intangibles como los fondos necesarios para el cumplimiento o la contratación, o inversiones tangibles, como equipos. La tramitación de las solicitudes conllevaba normalmente una semana y en el caso de importes inferiores a 50.000 euros, algunas regiones establecieron mecanismos de tramitación en línea con respuesta en un plazo máximo de 48 horas.

La Agencia Nacional de Cohesión Territorial (ANCT)¹¹ desempeñó un papel de asesoramiento y apoyo jurídico para facilitar el uso de los fondos europeos. De hecho, la ANCT, junto con Bpifrance, establecieron un sistema nacional compatible con las exigencias europeas. De este modo, cada región pudo aplicar el régimen en su territorio para movilizar más fácilmente los fondos FEDER.

Los impactos fueron muy positivos, por ejemplo, estas reformas e inversiones adicionales permitieron a la región de Île-de-France conceder préstamos Prêt Rebond a 6.060 empresas entre mayo y diciembre de 2020, por un importe de 300 millones de euros para un préstamo medio de 50.000 euros. Dado el éxito del plan, se duplicó el presupuesto asignado. El perfil de empresas beneficiarias fue principalmente el de pequeñas empresas, un tercio de ellas sin empleados, en

actividades científicas y técnicas, comercio, industria y, por último, en la hostelería y restauración.

El papel de Europa fue clave; además de utilizar el FEDER para apoyar a las empresas a través de Prêt Rebond, la Unión Europea ha desplegado en Francia un gran número de respuestas para apoyar a las empresas frente a la crisis. Destacaron, las simplificaciones regulatorias (CRII - Coronavirus Response Investment Initiative - y la normativa CRII+) y la flexibilización de la normativa sobre ayudas estatales, ya que la Comisión Europea, garante de la libre competencia dentro del mercado único, controla las ayudas públicas a las empresas. No obstante, en el contexto de la crisis, se estableció un régimen de excepciones que autorizaba a las empresas de muchos sectores a recibir ayudas de hasta 1,8 millones de euros, lo cual tuvo un significativo impacto en el tejido empresarial francés. Se contabilizaron 3.900 millones de euros adicionales para Francia que se utilizaron hasta 2023 en beneficio de los territorios (iniciativa REACT-UE para la «Ayuda a la recuperación de la cohesión y los territorios de Europa»). **Globalmente, el 40 % de la contribución de la Unión Europea al Plan de Recuperación de Francia (a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia), significaron 40.000 millones de euros de un importe total de 100.000 millones de euros en Francia.**

4.3 Plan de recuperación France Relance¹²

Como pieza clave que aglutinó y ordenó las medidas y acciones emprendidas por el Gobierno de Francia, hay que destacar el **plan de recuperación “France Relance: construir la Francia de 2030”**. El objetivo de France Relance fue hacer frente a las consecuencias económicas de la COVID-19, y fue presentado el 3 de septiembre de 2020 por el Gobierno francés.

Se trata de un enorme plan de inversión de **100.000 millones de euros que representa el equivalente a un tercio del presupuesto estatal anual, con los ya comentados 40.000 millones**

11 Detalle ANCT: <https://anct.gouv.fr/>

12 [France Relance recovery plan: building the France of 2030 - Ministry for Europe and Foreign Affairs](#)



de euros aportados por la Unión Europea para apoyar a las empresas, replantear los modelos de producción, transformar las infraestructuras e invertir en formación. Francia fue el primer país europeo en términos de atractivo para la inversión extranjera directa en 2019 y este plan tenía por objetivo reforzar aún más su competitividad y ayudar a respaldar su apertura a los inversores extranjeros pese a la pandemia. Textualmente el Presidente francés Emmanuel Macron, dijo: **«Convertir el riesgo y la crisis en oportunidades, invirtiendo principalmente en los campos más prometedores, que impulsarán la economía y crearán los empleos del futuro. Esa es nuestra elección, una elección para el futuro, una elección planificada. Con el plan de recuperación France Relance, queremos construir hoy la Francia de 2030».**

El plan tiene tres ejes principales: ecología, competitividad y cohesión.

Ecología

Francia marcó un objetivo ambicioso: **convertirse en la primera gran economía descarbonizada de Europa logrando la neutralidad de carbono para 2050.** Para reducir el impacto de la actividad económica de Francia en el medio ambiente, el plan de recuperación aceleraba significativamente la transición ecológica y le proporcionará 30.000 millones de euros. Francia apoyará la renovación térmica de los edificios, la descarbonización de la industria, el hidrógeno verde, un transporte más limpio y la transformación del sector agrícola.

Desarrollo del hidrógeno verde: liderar la vanguardia de la producción de hidrógeno renovable y de las tecnologías bajas en carbono, apoyando proyectos liderados por empresas de todo el país con el fin de fomentar la aparición de soluciones francesas de hidrógeno. Establecerá un mecanismo para apoyar el hidrógeno producido por electrólisis del agua y creará un Proyecto Importante de Interés Común Europeo (IPCEI) para apoyar la industrialización en Francia y desarrollar demostradores.

Mejorar la movilidad cotidiana: movilizando 1.200 millones de euros para desarrollar el uso de la bicicleta y el transporte público mediante la mejora de los servicios existentes.

Apoyo al sector ferroviario: la mejora de la calidad de la red ferroviaria ayudará a aumentar la oferta de trenes para diferentes fines. El objetivo giraba alrededor de aumentar la oferta en las zonas menos densamente pobladas y conectarlas mejor con las zonas urbanas, acelerar los trabajos para mejorar la experiencia en las estaciones de ferrocarril, especialmente para las personas con movilidad reducida, y desarrollar el transporte de mercancías para servir de cerca a las empresas, plataformas logísticas y puertos en buenas condiciones económicas.

Biodiversidad, lucha contra la apropiación de tierras y transición agrícola: Francia aumentará su soberanía alimentaria para satisfacer la creciente demanda de productos locales cambiando su modelo agrícola hacia sistemas más resilientes. Esta transformación ayudará a restaurar la biodiversidad de los territorios y a luchar contra la apropiación de tierras.

Competitividad

Francia optó por mejorar sus instalaciones de producción, **invertir fuertemente en tecnologías futuras (incluidas las tecnologías verdes), reducir los impuestos sobre la producción y aumentar el apoyo a la investigación,** la formación y el desarrollo de las competencias y los conocimientos nacionales existentes.

Estas opciones deberían permitir a Francia recuperar su soberanía económica, como una capacidad de independencia recuperada para servir a Francia y a Europa. El plan France Relance ha destinado 34.000 millones de euros a este fin.

Relocalización de la producción industrial: para garantizar su independencia económica y tecnológica, Francia se centra en cinco sectores estratégicos para sus inversiones, que son (1) salud, (2) artículos que entran en los procesos de producción esencia-

les para la industria, (3) electrónica, (4) industria agroalimentaria y (5) aplicaciones industriales 5G.

Algunas actividades productivas se trasladarán a Francia, lo que reducirá significativamente la huella de carbono de las empresas.

Invertir en tecnologías futuras: con el Programa Inversiones para el Futuro (PIA), el Estado francés apoyará la innovación y, en particular, la inversión en tecnologías del futuro, incluidas las tecnologías digitales, la investigación médica y de la industria sanitaria, las energías libres de carbono, la agricultura responsable y la soberanía alimentaria, el transporte y la movilidad sostenibles, y las industrias culturales y creativas. El objetivo es convertir a Francia en el mejor país de Europa para la investigación y el emprendimiento.

Impuestos a la producción más bajos: los impuestos a la producción inhiben la competitividad de las empresas francesas. En Francia, representaron el 3,2% del PIB en 2018, frente a una media del 1,6% en toda la Unión Europea. Para hacer que Francia sea más atractiva y fomentar la creación de empresas industriales, estos impuestos se redujeron en 10.000 millones de euros anuales a partir del 1 de enero de 2021.

Cohesión

En 2030, Francia necesitará una mano de obra bien formada, por ello se está invirtiendo fuertemente (36.000 millones de euros) en el mayor activo que el Gobierno de Francia identifica: sus **ciudadanos**. Para evitar el aumento de las desigualdades, el plan de recuperación está diseñado de tal manera que brinde un mejor apoyo a los jóvenes y las personas vulnerables que buscan empleo en todo el país.

Fortalecimiento de competencias y transformación de la formación profesional: para responder a las nuevas actividades relacionadas con la transición ecológica, la economía circular y la tecnología digital, **el plan de recuperación aumentará la disponibilidad de formación de la mano de obra**

en unas 400.000 personas y transformará los sistemas de formación profesional para convertir a Francia en un líder en el ámbito de la tecnología digital y la innovación educativa.

Capacitar a los jóvenes en sectores estratégicos de alto crecimiento: para hacer frente al aumento previsto de jóvenes demandantes de empleo, se han asignado 1.600 millones de euros para aumentar el número de cursos de formación basados en certificados para todos los jóvenes que lleguen al mercado laboral a partir de septiembre de 2020.

4.3. Plan France 2030¹³

Como complemento al plan “France Relance”, se presentó el 12 de octubre de 2021 el plan “France 2030” con un presupuesto de **54.000 millones** de euros invertidos para que las empresas, escuelas, universidades u organizaciones de investigación puedan realizar sus transiciones correctamente con el objetivo en el año 2030. El desafío es permitirles responder de manera competitiva a los desafíos ecológicos, digitales, así como a cualquier otro reto del mañana, y desarrollar a los futuros campeones de los sectores de excelencia en Francia.

El plan France 2030 se define por dos objetivos transversales que consisten en dedicar el 50 % de este gasto a la descarbonización de la economía y el 50 % a los actores emergentes, portadores de innovación, sin gastos desfavorables para el medioambiente.

El plan de inversiones Francia 2030 está en línea con el plan France Relance. Debe permitir continuar la transformación de los sectores clave a través de la innovación tecnológica, apoyando las inversiones en capacidad, para ponerse al día en determinados sectores; y crear nuevos sectores en estos sectores estratégicos explorando nuevos campos en los que Francia ya se encuentra en la frontera tecnológica. Este ambicioso plan apoya proyectos de excelencia que abordan

13 <https://www.info.gouv.fr/grand-dossier/france-2030-es/comprender-francia-2030>

toda la cadena de valor productiva y continúa la estrategia del Gobierno a favor de la inversión, la innovación y la reindustrialización.

El plan France 2030 tiene por objetivos: **(1) producir mejor**, Francia debe revolucionar su capacidad de producir energía, de hacer industria, de moverse, de organizarse para respetar la biodiversidad y lograr el objetivo de ser neutros en carbono en 2050; **(2) vivir mejor** que significa innovar para ofrecer una mejor calidad de vida a la población francesa y exportar ese ideario; y finalmente **(3) comprender mejor el mundo** para superar los límites de nuestro conocimiento, con el objetivo también de encontrar nuevos campos de experimentación que puedan conducir a nuevos usos.

5. EVALUACIÓN 5 AÑOS DESPUÉS¹⁴

Tal y como exponíamos al comienzo de este artículo, **cinco años después la realidad política y social de Francia marca que la atención sobre la pandemia sea mínima, ante la tumultuosa realidad llena de titulares ante la inestabilidad existente**. Los medios recogen este aniversario con las grandes cuestiones alrededor de las políticas que se implantaron y las decisiones que se tomaron, así se preguntan ¿qué hemos aprendido del COVID-19? ¿Han aprendido los líderes las lecciones de la pandemia? Los medios franceses recuerdan las palabras de Emmanuel Macron en marzo de 2020: «Estamos en guerra».

Cinco años después, se preguntan ¿está Francia mejor equipada? sin que se obtengan respuestas claras y gran parte de la atención recaiga en las cuestiones sanitarias y de orden público, donde hubo una desorganización general, cadenas de decisiones ilegibles, una dilución de responsabilidades, etc. Considerando lo anterior, en lo referido al ámbito sociolaboral a grandes rasgos se puede concluir que se actuó

con impactos positivos y se establecieron las guías y referencias para estar mejor adaptada Francia ante situaciones inesperadas, con una sociedad más resiliente y con planes y políticas que ayudaron a minimizar los efectos de la pandemia y ofrecer mecanismos para adaptar Francia ante las grandes transformaciones venideras (verde, digital, demográfica, etc.) tanto como país individual como miembro de la UE. **A destacar que los retos de raíz que antes de la pandemia afrontaba Francia en lo referido a gasto público, endeudamiento, reformas claves en las políticas de protección social, etc., siguen estando pendientes.**

La **colaboración, ayuda y soporte financiero de Europa fueron claves** no solamente en Francia, sino en el conjunto del resto de estados miembros, ayudando **no solamente a recuperar situación prepandemia sino a seguir mejorando.**

Daniel Solana Gázquez.

Consejero de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Francia.

¹⁴ Información recogida en <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-billet-politique/covid-19-cinq-ans-apres-sommes-nous-mieux-armes-3851561>

LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA NATURALEZA SOCIOLABORAL ADOPTADAS EN ITALIA FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID 19

RESUMEN

La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 afectó de forma importante al desarrollo económico y social italiano, repercutiendo directamente en el mercado de trabajo, con la pérdida de puestos de trabajo y de horas trabajadas, y provocando que muchas empresas se encontrasen en riesgo de cierre. Ante tal situación, el Gobierno italiano adoptó medidas de emergencia, como la ampliación de las ayudas y subsidios laborales potenciando de manera notable la función de los amortiguadores sociales, la adopción de medidas para la mejora de las condiciones del empleo, el reforzamiento de los incentivos y de las políticas de empleo, el bloqueo temporal de los despidos, o la expansión del denominado trabajo inteligente (smart working).

LOS EFECTOS LABORALES Y ECONÓMICOS PROVOCADOS POR LA PANDEMIA

En 2020, la pandemia causada por el COVID-19 condicionó de manera importante el desarrollo económico y social italiano, como asimismo en el resto de países. La emergencia sanitaria y la interrupción de las actividades de sectores productivos enteros provocó la apremiante necesidad de adoptar medidas que se orientasen a hacer frente a la caída de la actividad económica y laboral.

El Gobierno de Mario Draghi debió afrontar las consecuencias de la pandemia para el ámbito laboral, que fueron las siguientes:

- Cerca de 3 millones de personas (13,2% de las ocupadas) se quedaron repentinamente sin trabajo. De ellos, aproximadamente

un millón eran personas trabajadoras por cuenta propia y 2 millones asalariados, la mayoría, en comercios.

- Casi 8 millones de personas continuaron trabajando para garantizar los servicios esenciales (35,2% del total): personal médico y enfermeras, fuerzas de seguridad, profesores y docentes escolares y universitarios, servicios públicos esenciales y algunas actividades privadas como el comercio (alimentación, farmacias y quioscos), bancos y servicios informativos.
- 3,6 millones de personas ocupadas (16% del total) pertenecientes a sectores con riesgo de cierre por la caída en picado de la demanda de los servicios (turismo, intermediación inmobiliaria, construcción y algunas actividades profesionales, sobre todo, de carácter técnico), continuaron trabajando parcialmente.
- 8 millones de ocupados (35,6% del total) de los sectores manufactureros y de servicio a las empresas siguieron trabajando hasta que se decretó el cierre de las actividades económicas no esenciales a partir del 26 de marzo de 2020.

Las horas trabajadas registraron un descenso coyuntural del 7,7% en el primer trimestre, del 15,1% en el segundo trimestre, con una recuperación del 21% en el tercer trimestre.

De la pandemia surgió igualmente un auge del teletrabajo para millones de italianos, en muchos casos con carácter involuntario. La digitalización y el distanciamiento social contribuyeron a producir una nueva división en el mercado de trabajo, distinguiendo entre quienes pudieron trabajar desde casa y quienes, por la naturaleza de la prestación, estaban estrechamente vinculados al lugar de trabajo. Así, se pasó de 570.000 personas trabajadoras a distancia (smartworkers) en 2019 hasta 8 millones en los momentos posteriores a la pandemia.

En lo referido al plano económico, en el primer trimestre de 2020 se manifestaron las primeras consecuencias negativas de la pandemia sobre el PIB, con una reducción del 5,5% respecto al cuarto trimestre de 2019, que se acentuó en el segundo trimestre con una disminución del 13%; y aunque en el tercer trimestre se produjo una fuerte recuperación de la actividad económica, en el cuarto trimestre se registró una nueva reducción, llevando todo ello a un descenso del 8,9% en la media anual de 2020.

La primera norma de referencia como respuesta inmediata a la emergencia sanitaria y económica provocada por la pandemia fue el Decreto Legislativo 18/2020 (“Decreto Cura Italia”), que introdujo una serie de medidas laborales, sociales y fiscales con el objetivo de proteger a las personas trabajadoras, las familias y las empresas.

Asimismo, Italia canalizó buena parte de sus políticas laborales y de recuperación frente a la pandemia, a través del Plan de Recuperación y Resiliencia (en adelante PNRR), financiado por NextGenerationEU,

Las medidas laborales y sociales contenidas en el Decreto Legislativo 18/2020 fueron las siguientes:

1. Ampliación de la Cassa Integrazione Guadagni (CIG).
2. Suspensión de despidos.
3. Mejora de los permisos parentales y apoyo a la familia.
4. Ampliación del número de días de permiso retribuido para la asistencia a familiares con discapacidad grave.
5. Flexibilización de la prestación del trabajo ágil (smart working).
6. Apoyo a las personas trabajadoras autónomos y profesionales.
7. Medidas para empresas, de suspensión de contribuciones y pagos fiscales y de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas.

LOS INCENTIVOS AL EMPLEO

El día 13 de julio de 2021 fue aprobado el PNRR para Italia mediante una Decisión de Ejecución del Consejo¹, poniéndose a su disposición 191.500 millones de euros, financiados mediante subvenciones a fondo perdido por valor de 68.900 millones de euros, y a través de préstamos por 122.600 millones de euros.

A lo largo de 2021, se adoptaron en Italia las primeras medidas para el desarrollo del PNRR. Posteriormente, a través de los Presupuestos Generales para 2022 (en adelante, LPGE) y otras iniciativas normativas, Italia siguió avanzando en la adopción de diferentes reformas, entre ellas las sociales y laborales, algunas bastante relevantes, para dar cumplimiento a los objetivos recogidos en el PNRR.

De entre los múltiples programas incluidos en las Misiones, los que estuvieron más relacionados con el objeto del presente trabajo fueron los siguientes:

- La Misión Cuarta, sobre Educación e investigación.
- La Misión Quinta, sobre Inclusión y Cohesión, que contuvo las cuestiones más vinculadas con el ámbito socio-laboral.

Del conjunto de objetivos socio-laborales que se adoptaron para el desarrollo del PNRR, destacaron los de reforma de los denominados amortiguadores sociales, la gestión de las crisis empresariales, el relanzamiento del aprendizaje formativo, la mejora de la seguridad y salud laborales en el lugar de trabajo, las medidas socio-laborales para los jóvenes y las mujeres, los propiciados para incrementar la natalidad, los aplicados para avanzar

¹ El Gobierno italiano remitió a la Comisión Europea el 30 de abril de 2021 el texto del PNRR, que se enmarcaba en el programa Next Generation EU (NGEU), mediante el que estaba previsto destinar al conjunto de los Estados de la Unión Europea 750.000 M€ en respuesta a la crisis de la pandemia, acogiendo otros retos, como la contribución para resolver las debilidades estructurales de la economía y posibilitar la transición ecológica y ambiental, como sucede en el caso de Italia.

en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo, y la lucha contra el empleo oculto.

Mediante el objetivo propuesto en el PNRR en materia de empleo en su Misión Cinco (para promover un sistema de mercado de trabajo más activo y eficiente, a través de servicios específicos de empleo y planes de activación personalizados), se consolidaba y complementaba con la creación de un programa nacional de garantía de ocupación de las personas trabajadoras (programma nazionale di Garanzia di occupabilità dei lavoratori; en adelante Programa GOL), que tendría una duración de cinco años, al igual que el PNRR.

LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EN ACTIVO Y DE QUIENES PERDIERON SU EMPLEO, A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE GARANTÍA DE OCUPACIÓN

El programa GOL fue un plan fundamental del Gobierno de Draghi para proteger el empleo en el inicio de la crisis ocasionada por la pandemia. Fue concebido inicialmente como un Fondo para desarrollar medidas relativas a políticas activas, dentro de las previstas por la Comisión Europea en el marco del programa React EU, con el objetivo de reactivar el empleo, la formación, y luchar contra el desempleo.

El Programa GOL se dirigió a distintos tipos de beneficiarios:

- De una parte, a personas trabajadoras que atravesaban por determinadas dificultades laborales, bien por disminución de la actividad o por haber perdido su trabajo, o a personas trabajadoras para los que se preveía una reducción de su jornada laboral a causa de los problemas que atravesase su empresa.
- De otra parte, también estaba previsto que el programa GOL protegiese a otros colectivos, como el de personas trabajadoras frágiles o vulnerables, entre ellos, los jóvenes

ninis menores de 30 años, las mujeres en condiciones desfavorecidas, las personas con discapacidad, así como las personas trabajadoras maduras de más de 55 años; también eran objeto de este programa las personas desempleadas sin apoyo en sus rentas, o receptores de la entonces Renta de la Ciudadanía.

Igualmente, el programa GOL tuvo como objetivo mejorar el acceso a la información del mercado de trabajo y a los servicios personalizados de orientación, reciclaje y reubicación de las personas trabajadoras, cuestiones que analizaremos.

Para dar cumplimiento a las prioridades contenidas en Decreto Cura Italia y en el PNRR sobre mejora de las políticas sociales y laborales, se pusieron en marcha algunas medidas e incrementaron otras precedentes en esta materia, recogándose todas ellas, como se ha señalado, en el Programa GOL. En especial, nos referimos a las ayudas derivadas de Caja de Integración de Ganancias o CIG).

La CIG comprendió a su vez varias cajas, la Cassa Integrazione Ordinaria² (en adelante CIGO) y la Cassa Integrazione Straordinaria³ (en adelante CIGS). En todos los supuestos se abonaba a las personas trabajadoras afectados por una crisis empresarial hasta el 80% de su remuneración total, por los periodos establecidos normativamente.

Además, a partir del 1 de enero de 2022, se extendió el ámbito de aplicación de la CIGS a todas las empresas con más de 15 personas trabajado-

2 La CIGO concedía ayudas en situaciones transitorias, de reducción o suspensión completa de la actividad laboral, debido a acontecimientos imprevisibles para las empresas, que no dependen por tanto de su acción o de su voluntad.

3 La CIGS fue otro amortiguador social destinado a los trabajadores de las empresas pertenecientes a determinados sectores, como el industrial y artesanal, así como de las empresas agrícolas, comerciales, de transporte aéreo y aeroportuario, que se encontrasen en la necesidad de afrontar una crisis de carácter estructural que supusiera una reorganización o conversión que no implicase la interrupción de las actividades.



ras, y con independencia del número de personas trabajadoras, a las empresas de transporte aéreo, y de gestión aeroportuaria.

El Fondo de Integración Salarial (en adelante FIS) fue otra medida aplicada, en este caso, relativa a los fondos de solidaridad previstos como herramientas de apoyo a la renta, en caso de suspensión o cese de la relación laboral de las personas trabajadoras de empresas que empleaban en promedio más de 15 empleados, que vieses suspendida o reducida su jornada, y que perteneciesen a sectores no contemplados en la legislación de integración salarial CIG. El FIS prestó ayudas igualmente a través de subsidios. Es importante reseñar que se flexibilizó el acceso a los Fondos de Garantía de los Salarios, para que se pudieran acoger a ellos un mayor número de personas trabajadoras.

Se llevaron a cabo también mejoras en el denominado Nuevo Seguro Social para el Empleo (NASPI), del que eran beneficiarias las personas trabajadoras por cuenta ajena que hubiesen perdido su trabajo de forma involuntaria. El seguro se amplió a partir del 1 de enero de 2022 a las personas trabajadoras pertenecientes al sector agrícola de manera permanente, relajándose algunos requisitos para el acceso a ese derecho.

Para el seguro DIS-COLL, que protegía a los denominados colaboradores coordinados y permanentes, a los becarios y doctorandos becados que perdiesen involuntariamente sus trabajos y que estaban registrados exclusivamente en la Gestión Separada del INPS, se mejoró el importe de la prestación recibida en caso de incurrir en desempleo.

Otra pretensión del programa GOL fue definir las políticas activas de empleo que constituyesen derechos para las personas trabajadoras que acudían a la red de servicios públicos de empleo. Uno de sus objetivos era que los principales beneficiarios de las acciones formativas, en su mayoría especializadas, fuesen los colectivos de mujeres, de jóvenes menores de 30 años, de desempleados de larga duración, de personas

con discapacidad, y de personas trabajadoras mayores de 55 años.

Para ello el PNRR, a través del Programa GOL, contuvo medidas sobre formación profesional y de planes de mejora de los Centros de Empleo. El Gobierno italiano en este sentido aprobó el Plan Nacional de nuevas habilidades (en adelante PNH), con el principal objetivo de definir los niveles esenciales de formación profesional para todo el territorio nacional y de perfilar con mayor precisión las características y los estándares de formación de las personas trabajadoras en transición y de los desempleados beneficiarios del programa GOL.

Otros objetivos más generales del PNH fueron los de alcanzar la uniformidad de las prestaciones y de los servicios garantizados, aproximar los servicios de empleo a sus usuarios, prescindir en la medida de lo posible de canales de intervención separados, integrar las políticas de formación y las políticas laborales activas, coordinar la red territorial de servicios para la formación, acrecentar la cooperación entre los sistemas público y privado con la participación las agencias de empleo, lograr la adaptación personalizada para cada tipo de beneficiario del servicio, o implicar a los agentes económicos locales, especialmente las empresas.

En cuanto a las políticas activas de empleo se dispuso, también a través del programa GOL, la autorización de un mayor gasto para hacer frente a las cargas de funcionamiento de los Centros de Empleo. Esta medida, con la que se trataba de poner en marcha servicios innovadores de política activa, incluyó inversiones estructurales, así como el desarrollo de Observatorios del mercado laboral a nivel regional, la interoperabilidad de los sistemas de información regionales y nacional, y la planificación y puesta en marcha de intervenciones de formación para actualizar las habilidades de los consultores de las personas trabajadoras.

EL FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN LABORAL EN LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO PARA 2022

La previsión para 2022 era que resultaba claramente necesario proseguir con el plan de ayudas establecido, ya que las consecuencias negativas de la pandemia de COVID-19 todavía persistían. Por ello, los LPGE para dicho año contuvieron novedades normativas para cumplir con las propuestas del PNRR de favorecer el incremento y la mejora del empleo.

Así, a través de la LPGE se introdujeron, conservaron o mejoraron, según los casos, incentivos para fomentar la contratación de determinadas categorías de personas trabajadoras de empresas privadas, tal como se describirá a continuación, tratándose en varios casos de programas previstos para el bienio 2021-2022, coincidiendo con la puesta en marcha del PNRR.

La contratación de dichas personas conllevó a una reducción parcial o total, por un tiempo determinado, de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, con límites en las cantidades deducibles. El importe de las citadas reducciones fue financiado por el INPS.

Las principales modalidades de contratación laboral incentivadas fueron las siguientes:

1. Contratos de aprendizaje.
2. Contratación de personas trabajadoras procedentes de empresas en crisis.
3. Contratación de personas trabajadoras perceptoras del subsidio de recolocación y de las ayudas procedentes del amortiguador CIGS.
4. Fomento del trabajo en Cooperativas.
5. Contratación de mujeres.
6. Contratación de jóvenes.

Se dispuso una reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social, en un porcentaje del

100%, para los empresarios que contratasen a jóvenes de manera indefinida o transformasen sus contratos temporales en indefinidos. El periodo del beneficio en la cotización era de tres años, ampliable a cuatro cuando la empresa radicase en alguna de las regiones que se prevean.

1. Contrataciones en el sur de Italia.
2. Contratación de perceptores de la prestación de la Renta de la Ciudadanía.
3. Contratación de personas con discapacidad.
4. Contratación de personas mayores de 50 años.

MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DEL EMPLEO

La lucha contra el empleo no declarado

La lucha contra el trabajo irregular fue uno de los objetivos enunciados en el PNRR, que pretendía hacer más eficaz la actividad de control del empleo en los diversos sectores productivos. El objetivo de esta medida era mejorar la calidad del trabajo y las condiciones de las personas trabajadoras. De ahí que se incluyesen acciones para prevenir y combatir el trabajo no declarado, la explotación de personas trabajadoras (caporalato) y otras formas de trabajo irregular. Mediante los requerimientos propuestos en el PNRR se pretendía:

- La introducción de medidas directas e indirectas para transformar el trabajo no declarado en una relación laboral legalizada, de manera que los beneficios de operar en la economía regular superen a las ventajas de continuar en la economía sumergida.
- El fortalecimiento de la capacidad de la Inspección Nacional del Trabajo (en adelante INT).
- La mejora cualitativa de las técnicas de planificación e inspección, y el intercambio de datos sobre el trabajo no declarado.

- La implementación de campañas de comunicación y actividades de información y sensibilización.
- El fortalecimiento del sistema de gobernanza para combatir el trabajo no declarado a nivel nacional y local.

En desarrollo de la Misión Quinta se aplicaron distintas iniciativas, como el establecimiento del Portal Único para la lucha contra el trabajo no declarado, la mejora del sistema de control inspector del trabajo irregular, ampliando las competencias de la INT a todos los sectores de la actividad, y reforzando sus efectivos a lo largo de 2022.

LA PROTECCIÓN DE LA SALUD LABORAL EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DEL PNRR

Se decidió que el Instituto Nacional del Seguro contra Accidentes de Trabajo, INAIL, promoviese memorandos de entendimiento específicos con empresas y los grandes grupos industriales.

MEDIDAS PARA FAVORECER LA INSERCIÓN Y EL MANTENIMIENTO DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO DE TRABAJO

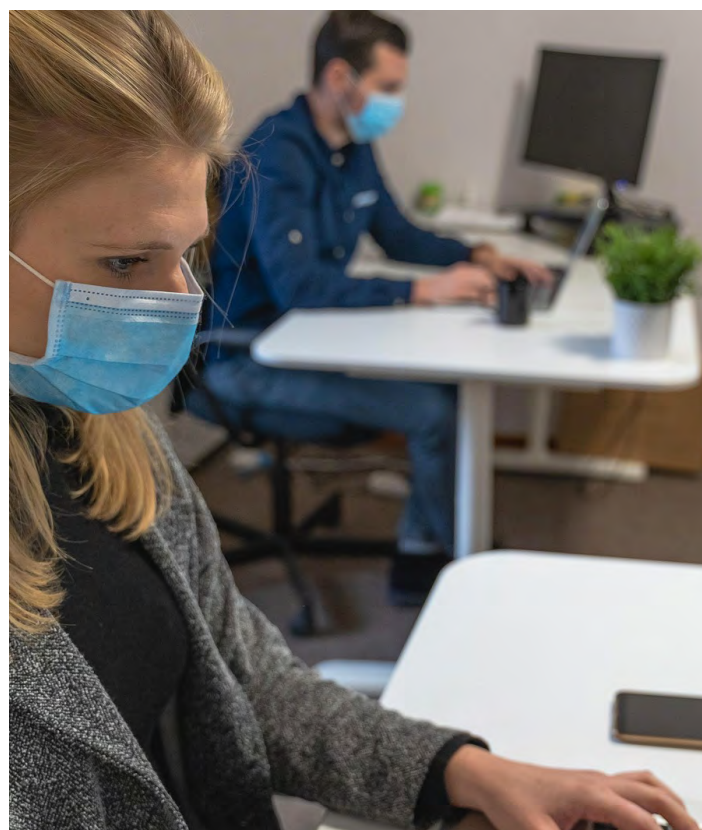
Se mencionaba tanto en el Decreto Cura Italia como en la Misión Cuarta del PNRR que los jóvenes eran una de las categorías de personas trabajadoras más afectadas por las repercusiones sociales y económicas de la epidemia del coronavirus. Por ello, se desarrollaron varias iniciativas, de las que se pueden destacar bonificaciones para la contratación del colectivo, la formación digital y profesional, o las ayudas al autoempleo.

Además, se constató que había aumentado el número de jóvenes que no trabajaban y no estaban matriculados en ningún tipo de estudio o formación. Si antes de la pandemia los denominados ninis alcanzaban aproximadamente dos millones, en el cuarto trimestre de 2020 la cifra había aumentado en 60.000. Según Eurostat, en el grupo

de edad de 20 a 34 años, en 2020 Italia era el país con el mayor número de personas con estas características de la Unión Europea, un 27,8% frente a la media UE del 16,4%.

MEDIDAS PARA FAVORECER PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL

El objetivo de esta medida, según se citaba igualmente en la Misión Cuarta del PNRR, era contribuir a elevar el nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral y, en particular, apoyarlas en actividades de emprendimiento y de creación de empresas. Las reformas para desarrollar en este ámbito deberían de sistematizar y rediseñar las herramientas de apoyo al emprendimiento femenino para aumentar su efectividad, incentivando la puesta en marcha de actividades empresariales femeninas a través de tutorías, de apoyo técnico a la gestión, de introducción de más medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, y para el progreso en la igualdad de oportunidades en cuestión de género.



LA PROHIBICIÓN DE LOS DESPIDOS

Otra medida importante que tomó el Gobierno de Draghi fue la congelación de los despidos, de manera extraordinaria, y que no tenía precedentes. A partir del Decreto Cura Italia, se dispuso la prohibición general de despidos para la mayoría de los empresarios.

Según el artículo 46 del Decreto Legislativo de 2020 (Cura Italia), la prohibición de despidos debía durar sólo 60 días y, en el caso de despidos colectivos, tener efecto retroactivo a partir del 23 de febrero de 2020. Posteriormente se amplió el plazo de 60 días en dos ocasiones, a cinco meses, hasta el 17 de agosto de 2020, y posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2020.

LA EXPANSION DEL DENOMINADO TRABAJO INTELIGENTE (SMART WORKING)

La regulación del trabajo inteligente en Italia era anterior a la pandemia, se trataba de la ley 81/2017 que, con ocasión de la emergencia sanitaria, fue modificada a través del Decreto Cura Italia, con la idea de simplificar el procedimiento para aplicar el trabajo inteligente.

Este sistema de trabajo se extendió sobre todo a algunos sectores de la actividad de servicios, Administración Pública y Universidades principalmente. Una característica fundamental de la regulación que se modificó consistió en permitir que se desarrollase el trabajo inteligente, sin necesidad de la existencia de un acuerdo individual entre la persona trabajadora y su empresario.

A consecuencia de la emergencia del COVID-19, el trabajo inteligente experimentó una auténtica aceleración, al ser adoptados como preferible o incluso obligatorio, como solución para conciliar las limitaciones debidas a la emergencia sanitaria con la necesidad de asegurar la continuidad del negocio.

A partir de 2022, esta forma de trabajo retornó a su formato inicial, requiriéndose de nuevo el acuerdo entre la persona trabajadora y el empresario. Como singularidad, cabe recordar que el derecho a la modalidad del trabajo inteligente para los padres de niños menores de 14 años en el sector público se prorrogó hasta el 1 de enero de 2023, mientras que las personas trabajadoras frágiles pudieron seguir beneficiándose del citado derecho subjetivo hasta el 31 de diciembre de 2023.

Javier Aibar Bernad.

Consejero de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Italia.

RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES FEDERALES DE ESTADOS UNIDOS A LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y LOS EFECTOS SOBRE EL MERCADO LABORAL

La pandemia de la COVID-19, que comenzó a finales de 2019 y se propagó rápidamente por todo el mundo en 2020, representó un desafío sin precedentes para los gobiernos de todo el mundo. En Estados Unidos, el desempleo subió casi diez puntos y el PIB se contrajo a un ritmo anual del 32,9%.

La respuesta del gobierno federal fue compleja y evolucionó con el tiempo, implementándose medidas para mitigar la propagación del virus, apoyar el sistema de salud y brindar asistencia económica a los ciudadanos. Fueron, según los casos, tan exitosas como controvertidas.

Al inicio de la pandemia, en enero de 2020, la respuesta federal fue lenta y fragmentada. Aunque se establecieron restricciones de viaje desde China y luego desde Europa, en esta fase, la falta de pruebas generalizadas y la escasez de equipos de protección personal (EPP) mostraron las debilidades de la preparación del sistema de salud pública. El gobierno Trump declaró una emergencia nacional en marzo de 2020, lo que permitió liberar fondos federales y coordinar recursos con los estados. Sin embargo, la gestión de la crisis se vio obstaculizada por la politización del uso de mascarillas, la promoción de tratamientos no testados y una comunicación pública inconsistente. Tal es así que la respuesta federal recibió críticas por la inexistencia de una estrategia nacional coherente, especialmente durante los primeros meses de la pandemia.

Las diferencias entre las políticas estatales y las federales generaron confusión y desigualdad en la aplicación de las medidas sanitarias. Además, la desinformación y la politización de todos los aspectos de la pandemia dificultaron la aceptación

de las vacunas y la implantación de las recomendaciones de las instituciones de salud pública.

Aunque la respuesta inicial tuvo fallos importantes, con el tiempo se implementaron medidas efectivas como el desarrollo de vacunas, el apoyo económico a la población y la coordinación para la distribución de recursos médicos. La experiencia adquirida pone de relieve la importancia de una respuesta rápida, unificada y basada en la ciencia para hacer frente a futuras crisis de salud pública.

MEDIDAS SANITARIAS Y DESARROLLO DE VACUNAS

Uno de los logros más significativos de la respuesta del gobierno federal fue el lanzamiento de la iniciativa *"Operation Warp Speed"*, un programa público-privado dirigido a acelerar el desarrollo, fabricación y distribución de vacunas contra la COVID-19. Gracias a esta medida, las primeras vacunas fueron desarrolladas y autorizadas para uso de emergencia por la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA) en diciembre de 2020. La distribución inicial priorizó a trabajadores de la salud, adultos mayores y personas con condiciones médicas de riesgo.



Además, el gobierno federal brindó apoyo financiero a hospitales y proveedores sanitarios, distribuyó EPP y ventiladores, y estableció espacios para la realización de test de COVID en colaboración con instituciones estatales y locales. Sin embargo, la experiencia también dejó valiosas

lecciones sobre la importancia de la preparación ante pandemias, la necesidad de una mejor coordinación entre agencias y niveles de gobierno, y el papel clave de la ciencia y la comunicación clara en la gestión de crisis sanitarias.

MEDIDAS LEGISLATIVAS

Consciente del impacto económico de los confinamientos y cierre de negocios, el Congreso de EE.UU. aprobó varios paquetes de ayuda económica. En un principio se aprobaron dos leyes para cubrir las necesidades perentorias, seguidas por una gran ley de gasto. Posteriormente se aprobó otra ley para cubrir necesidades inmediatas y luego otras dos grandes leyes de gasto con medidas de mayor calado.

CORONAVIRUS PREPAREDNESS AND RESPONSE SUPPLEMENTAL APPROPRIATIONS ACT

El 6 de marzo de 2020 el presidente Trump firmó la ley *Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*, que había aprobado el Congreso como una medida suplementaria a la ley de presupuestos. La ley asignó, aproximadamente, 8.300 millones de dólares para financiar esfuerzos relacionados con la preparación, contención y respuesta ante el coronavirus. Sus objetivos principales eran fortalecer el sistema de salud pública, apoyar el desarrollo de vacunas, tratamientos y diagnósticos, y proporcionar ayuda internacional para combatir la propagación del virus. Las principales componentes de esta ley eran:

- **Financiación de la salud pública:** Se destinaron 2.200 millones de dólares a los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC), para apoyar las actividades estatales y locales de salud pública, incluyendo test, vigilancia y respuesta comunitaria.
- **Desarrollo de vacunas y tratamientos:** Se otorgaron 3.000 millones de dólares a los

Institutos Nacionales de Salud (NIH) y a la Autoridad de Investigación y Desarrollo Biomédico Avanzado (BARDA) para acelerar la investigación y el desarrollo de vacunas, terapias antivirales y pruebas diagnósticas.

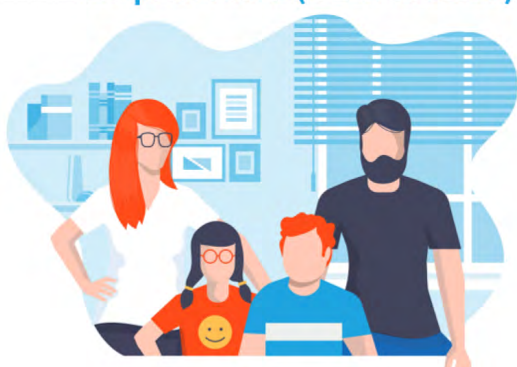
- **Compra de suministros médicos:** Parte de los fondos, unos 1.000 millones, se utilizaron para adquirir equipos de protección personal (EPP), como mascarillas, guantes y batas, así como otros suministros esenciales para los trabajadores sanitarios.
- **Asistencia internacional:** Una porción significativa, 1.200 millones, del presupuesto fue destinada al Departamento de Estado y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para apoyar la respuesta internacional al brote, incluyendo ayuda humanitaria y actividades de salud pública en el extranjero.
- **Telemedicina y tecnología de salud:** La ley también incluyó 500 millones de dólares para facilitar el acceso a servicios de salud mediante telemedicina, especialmente en áreas rurales y comunidades con acceso limitado a la atención médica.

FAMILIES FIRST CORONAVIRUS RESPONSE ACT

La *Families First Coronavirus Response Act* (FFCRA), fue aprobada por el Congreso y firmada por el presidente Donald Trump el 18 de marzo de 2020. La norma se enfocó en brindar asistencia directa a trabajadores, familias y a los sistemas de salud pública. El costo total ascendió a 15.400 millones de dólares. El objetivo principal de la FFCRA fue proteger a las familias y trabajadores afectados por la pandemia mediante la expansión de las prestaciones, el apoyo alimenticio y la asistencia médica. También buscó aliviar la carga sobre la pequeña empresa y reforzar la respuesta del sistema de salud. Sus principales medidas consistieron en:

- **Permisos retribuidos por enfermedad:** Se estableció un permiso retribuido por enfermedad pagada para empleados que no pudieran trabajar (presencialmente o a distancia) debido a síntomas de la COVID-19, cuarentena obligatoria o cuidado de un familiar afectado. Además, se introdujo también un permiso para trabajadores que necesitaran cuidar a un hijo cuya escuela o guardería estuviera cerrada debido al virus.

Response Act (FFCRA or Act)



- **Créditos fiscales a empresas:** Las empresas con menos de 500 empleados recibieron créditos fiscales reembolsables para cubrir el costo de los permisos remunerados obligatorios, con el objetivo de no perjudicar financieramente a las pequeñas empresas.
- **Pruebas de la COVID-19 gratuitas:** La ley garantizó que todas las pruebas de diagnóstico del coronavirus serían cubiertas sin costo para los pacientes, independientemente de su tipo de seguro médico.
- **Expansión de Medicaid y asistencia alimentaria:** Se incrementó la financiación federal a los programas de Medicaid (sanidad pública para personas de bajos recursos) para ayudar a los estados a cubrir los crecientes costos de atención médica. Se fortalecieron programas de asistencia alimentaria, y se asignaron fondos adicionales para bancos de alimentos y servicios de alimentación escolar, especialmente para niños afectados por el cierre de escuelas.

- **Protección para trabajadores de salud y agencias públicas:** Algunos trabajadores públicos y empleados del sistema de salud también fueron cubiertos bajo ciertas disposiciones de la ley, aunque con ciertas limitaciones dependiendo del empleador.

THE CORONAVIRUS AID, RELIEF, AND ECONOMIC SECURITY ACT (CARES ACT)

La ley *Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act*, aprobada el 27 de marzo, representó el paquete de estímulo económico más grande en la historia del país hasta ese momento, con un valor de aproximadamente 2.2 billones de dólares. Su objetivo principal fue mitigar el impacto económico y sanitario de la pandemia de la COVID-19 sobre los trabajadores, las familias, las empresas, los hospitales y el sistema económico en general. Contenía las siguientes medidas:

- **Ayuda a las familias, personas trabajadoras y desempleadas:** pagos directos a los contribuyentes individuales de 1.200 dólares, 2.400 dólares a las parejas que declaran conjuntamente (con ingresos inferiores a 150.000 dólares anuales), y 500 dólares por hijo.
- Partida de 250.000 millones de dólares adicionales (el denominado *Paycheck Protection Program*) en pagos directos de salarios de trabajadores afectados por ERTES (*furloughs*) durante cuatro meses. La partida incluía a los trabajadores autónomos de la economía compartida (plataformas). Además, **aplazó el pago de las empresas de las cotizaciones de Seguridad Social y creó una desgravación por retención de empleados**, con un costo de unos 50.000 millones de dólares, al que podían acogerse las empresas que no efectuasen despidos o ERTES y que mantuvieran al menos el 50% de los salarios habituales de los trabajadores.
- Además, invirtió otro cuarto de billón de dólares en **prestaciones por desempleo**. Incrementó las prestaciones del seguro de

desempleo, ampliando la elegibilidad y ofreciendo a los trabajadores 600 dólares adicionales a la semana durante cuatro meses, que se sumaban a lo que percibían de los programas estatales de desempleo.

- Destinó 367.000 millones de dólares para **créditos a bajo interés para las pequeñas empresas**.
- Los **hospitales** recibieron 130.000 millones de dólares a fondo perdido.
- Las **administraciones públicas estatales y locales** recibieron 170.000 millones para implementar sus propios programas de estímulo.
- Se crearon **ayudas específicas para las empresas de sectores especialmente afectados** por la crisis: 50.000 millones de dólares para las aerolíneas, 8.000 millones de dólares para aviación de carga y 17.000 millones de dólares para empresas consideradas de interés para la seguridad nacional.
- También destinó medio billón de dólares a **créditos a bajo interés para empresas gravemente afectadas por la crisis**, creando un inspector general y un consejo de supervisión de los fondos distribuidos a corporaciones.



- Otras líneas de ayuda: 25.000 millones de dólares destinados a **programas de nutrición**, 24.000 millones de dólares para **explotaciones agropecuarias** 30.000 millones para la

educación pública y privada y 10.500 millones de dólares para **Defensa**.

- La ley garantizó que todas las pruebas de diagnóstico del coronavirus serían cubiertas sin costo para los pacientes, independientemente de su tipo de seguro médico.

La norma representó un paso crucial en la primera fase de la respuesta federal a la pandemia. Supuso un alivio inmediato para millones de trabajadores y familias vulnerables, garantizó el acceso a pruebas médicas, y redujo la carga económica sobre los empleadores durante el inicio de la crisis sanitaria.

PAYCHECK PROTECTION PROGRAM AND HEALTH CARE ENHANCEMENT ACT

La ley *Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act*, fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos y firmada por el presidente Donald Trump el 24 de abril de 2020. Consistió en un refuerzo de los fondos previamente establecidos en la Ley CARES, en respuesta a la enorme demanda de ayuda económica provocada por la pandemia de la COVID-19.

Con un costo aproximado de 484.000 millones de dólares, sirvió como paquete de financiación complementario y urgente para apoyar a pequeñas empresas, hospitales y sistemas de detección del coronavirus. Sus principales medidas fueron:

- **Ampliación del Paycheck Protection Program (PPP):** Se asignaron 310.000 millones de dólares adicionales al PPP, un programa de préstamos diseñado para ayudar a pequeñas empresas a mantener a sus empleados en nómina durante la pandemia. De esta cantidad, se reservaron 60.000 millones específicamente para instituciones financieras comunitarias y bancos más pequeños, con el fin de garantizar el acceso a fondos en zonas rurales o desfavorecidas.
- **Financiación para hospitales y centros sanitarios:** Se destinaron **75.000 millones de dó-**

lares en ayuda directa a hospitales, clínicas y otros proveedores sanitarios para cubrir costes relacionados con la respuesta a la COVID-19, como la compra de equipos de protección personal (EPP), ventiladores, camas de UCI y pruebas diagnósticas.

- **Expansión de las pruebas de la COVID-19:** Se asignaron **25.000 millones de dólares** para apoyar la investigación, desarrollo, adquisición y distribución de pruebas de detección del coronavirus en todo el país. Se incluyeron recursos para laboratorios, hospitales, y gobiernos estatales y locales, con el objetivo de mejorar la vigilancia epidemiológica y contener los brotes.

CORONAVIRUS RESPONSE AND RELIEF SUPPLEMENTAL APPROPRIATIONS ACT, 2021 CONSOLIDATED APPROPRIATIONS ACT, 2021

La ley *Coronavirus Response and Relief Supplemental Appropriations Act*, fue aprobada el 27 diciembre de como parte de una ampliación del gasto presupuestario. Su objeto fue ampliar el gasto para continuar con la asistencia a contribuyentes, desempleados y pequeñas empresas, educación, sanidad, ayudas al alquiler y a la vivienda. Su costo fue de 900.000 millones de dólares.

Entre sus medidas más destacadas se incluían:

- **Pagos directos a contribuyentes:** Se aprobaron cheques de estímulo de hasta 600 dólares por adulto y por hijo dependiente, destinados a ayudar a las familias a cubrir necesidades básicas durante la crisis.
- **Ampliación del subsidio por desempleo:** Se ofreció una ayuda adicional de 300 dólares semanales a quienes estuvieran recibiendo prestaciones por desempleo.
- **Apoyo a pequeñas empresas:** Se reforzó el programa de protección de nóminas (PPP), proporcionando préstamos condonables a pequeñas empresas para ayudarles a mantener a sus empleados.

- **Fondos para educación y salud pública:** Se asignaron recursos para la reapertura segura de escuelas, la distribución de vacunas, la realización de pruebas de la COVID-19 y el refuerzo del sistema sanitario.
- **Asistencia para el alquiler y la vivienda:** Se incluyeron fondos para ayudar a inquilinos en riesgo de desahucio y para personas sin hogar.

Esta legislación fue vista como una medida urgente para proporcionar alivio económico y sanitario hasta que se pudiera implementar un plan más amplio en 2021, tras la toma de posesión del nuevo Congreso y presidente de la nación.

AMERICAN RESCUE PLAN OF 2021

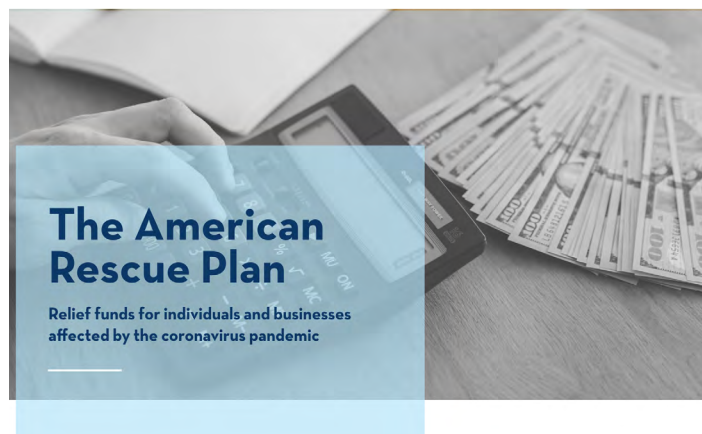
El *American Rescue Plan Act de 2021* (Ley del Plan de Rescate Estadounidense de 2021) fue una legislación aprobada en Estados Unidos con el objetivo de hacer frente a los efectos económicos y sanitarios causados por la pandemia de la COVID-19. Esta ley fue firmada por el presidente Joe Biden el 11 de marzo de 2021 y supuso un paquete de estímulo económico valorado en aproximadamente 1,9 billones de dólares. Entre las principales medidas incluidas en este plan destacan:

- **Subsidios directos a contribuyentes:** Ayudas directas de 1.400 dólares a los contribuyentes individuales y de 2.800 dólares a los conjuntos, más 1.400 dólares por dependiente con ingresos de hasta 75.000 dólares anuales (individuales) o 150.000 dólares (declaraciones conjuntas). La cuantía de las ayudas se reducía gradualmente, quedando eliminada a partir de los 80.000 dólares de ingresos individuales o 160.000 dólares conjuntos.
- **Refuerzo del seguro de desempleo:** Ampliación de la prestación extraordinaria de desempleo hasta el 6 de septiembre. La ayuda se redujo a la mitad, 300 dólares a la semana. Los primeros 10.200 dólares estaban exentos de impuestos para los hogares

con ingresos inferiores a 150.000 dólares anuales. Además, se creó un subsidio del 100% de las pólizas de sanidad privada de los desempleados y se amplió y extendió la ayuda por desempleo federal, incluyendo un suplemento semanal adicional.

- **Apoyo a gobiernos estatales y locales:** Se asignaron 350.000 millones de dólares para ayudar a las administraciones públicas estatales y locales a cubrir déficits presupuestarios derivados de la crisis sanitaria.
- **Fondos para la vacunación y salud pública:** Se destinaron 46.000 millones de dólares para mejorar el sistema de pruebas de contagios y 14.000 millones de dólares para mejorar la distribución y administración de vacunas, mejorar el sistema sanitario y reforzar la respuesta a la pandemia.
- **Ayuda a la educación:** Se proporcionaron fondos para la reapertura segura de escuelas y el apoyo al aprendizaje a distancia, 130.000 millones a escuelas de primaria y secundaria para reducir el número alumnos por aula, adaptar las aulas para mejorar la distancia social, mejorar la ventilación y compra de EPP. También, ayudas de 40.000 millones de dólares para universidades.
- **Ayudas a empresas.** 25.000 millones de dólares para bares y restaurantes, destinadas a nóminas, alquiler, utilidades y otros gastos de funcionamiento. También incluía 7.250 millones de dólares adicionales para préstamos a pequeñas empresas (PPP).
- **Sanidad:** incremento de la cobertura de las pólizas sanitarias subvencionadas del programa ACA para incluir más familias de clase media mediante subvenciones directas para reducir el coste de las pólizas.
- **Crédito tributario por hijo.** Se ofrecieron más reducciones impositivas de 3.600 dólares por cada hijo menor de seis años.

- **Alquileres:** para evitar desahucios, se incluyeron 30.000 millones de dólares destinados al alquiler y utilidades de personas de bajos ingresos y 10.000 millones de dólares a propietarios con dificultades para pagar la hipoteca.



- **Ampliación del crédito tributario por hijos:** Se aumentó temporalmente el importe del crédito fiscal por hijos y se permitió su pago por adelantado a muchas familias.

El *American Rescue Plan* fue una de las medidas económicas más ambiciosas adoptadas en la historia reciente de Estados Unidos. Su objetivo principal fue acelerar la recuperación económica, proteger a los más vulnerables y controlar la pandemia mediante un enfoque integral y expansivo.

PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Cada estado cuenta con legislación propia por desempleo, que cubre entre 12 y 24 semanas de prestación. Una vez finalizada la cobertura normal, hay un programa federal que transfiere fondos a los estados para prolongar la prestación otras 13 semanas cuando el estado en cuestión está sufriendo una tasa muy elevada de desempleo. Durante la pandemia, además, entraron en vigor tres programas adicionales:

1. **Pandemic Unemployment Assistance** (PUA), que amplió las prestaciones por desempleo a los trabajadores autónomos cuya actividad se viera afectada por la pandemia. Ofrecía la prestación durante un máximo de 79 semanas.



2. **Pandemic Emergency Unemployment Compensation** (PEUC) prolongaba la prestación de desempleo durante 39 semanas más, después de la finalización de la extensión automática de 13 semanas tras la prestación estatal. Posteriormente, el PEU se extendió hasta un máximo de 79 semanas en lugar de las 39 contempladas inicialmente.
3. **Federal Pandemic Unemployment Compensation** (PPUC). Entre abril y julio de 2020 abonaba 600 dólares semanales como prestación adicional por desempleo. Posteriormente, en diciembre de 2020 y septiembre de 2021, abonó 300 dólares semanales.

EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL Y TELETRABAJO

El brote de coronavirus tuvo un impacto inmediato en el empleo en EE.UU. En febrero de 2020, antes de que se generalizaran los cierres patronales y las órdenes de confinamiento en casa, la tasa de desempleo nacional se situaba en el 3,8%. En abril de 2020 alcanzó el 14,4%. El desempleo creció en tres semanas a un nivel más elevado que en los dos primeros años de la Gran Depresión de principios del siglo XX. El repunte fue intenso, pero relativamente efímero. En el cuarto trimestre de 2021, la tasa de desempleo se situaba de nuevo en torno al 4%.

Los colectivos que se vieron más afectados por las primeras pérdidas de empleo fueron las mujeres, las personas inmigrantes, los trabajadores jóvenes (de 16 a 24 años), quienes no habían terminado la enseñanza secundaria y los trabajadores con ingresos más bajos.

Además, millones de trabajadores se retiraron por completo de la población activa, cuya tasa se contrajo en 3,2 puntos en el primer mes de la pandemia y todavía hoy continúa 0,7 puntos por debajo del nivel prepandemia. Más mujeres que hombres abandonaron la población activa durante el primer año de la pandemia.

EL IMPACTO INICIAL DE LA PANDEMIA EN LOS TRABAJADORES

El mayor cambio del mercado laboral que generó la pandemia fue el incremento del teletrabajo. Es importante resaltar que la mayoría de los trabajadores (aproximadamente el 60%) no tienen empleos que puedan realizarse desde casa. Muchos de estos trabajadores perdieron su empleo en los primeros meses de la pandemia por el cierre de sus empresas, pero otros tuvieron que seguir yendo a trabajar, aun corriendo el riesgo de contraer el virus.

Los colectivos que contaron con mayores probabilidades de no poder teletrabajar fueron los

varones, las personas trabajadoras sin titulación universitaria y los trabajadores de bajos ingresos.

En otoño de 2020, se encuestó a los trabajadores con empleos que no podían realizarse desde casa cómo de preocupados estaban por la posibilidad de verse expuestos al coronavirus a través de las personas con las que interactuaban en el trabajo; el 53% dijo que estaban muy o algo preocupados por ello. Aproximadamente cuatro de cada diez (39%) afirmaron estar muy satisfechos con las medidas que su empresa había puesto en marcha para protegerles de la exposición.

LA RÁPIDA TRANSICIÓN AL TELETRABAJO

Sólo el 14% de los trabajadores cuyas actividades se pueden realizar mayoritariamente a distancia teletrabajaban siempre antes del coronavirus. En octubre de 2020, en el punto álgido del teletrabajo, el 55% de los que tenían empleos tele-



trabajables lo hacían. El porcentaje ha disminuido desde entonces. En octubre de 2024, aproximadamente un tercio (32%) afirmaba trabajar desde casa todo el tiempo. El porcentaje de los que trabajan desde casa la mayor parte o parte del tiempo ha aumentado desde el inicio de la pandemia a medida que las oficinas han empezado gradualmente a reabrir. En la actualidad, el 43% de los trabajadores afirma tener este tipo de horario híbrido, frente a aproximadamente un tercio en 2022. Según diversas encuestas, la mayoría de los trabajadores encontró fácil la transición al teletrabajo, aunque casi un tercio, en su mayoría jóvenes, encontraron difícil sentirse motivados y poder trabajar sin interrupciones.

SITUACIÓN ACTUAL

Cinco años después del inicio de la pandemia, una parte cada vez mayor de los trabajadores híbridos se enfrentan a órdenes de sus empleadores para volver a la oficina. Entre los que tienen empleos susceptibles de teletrabajo y afirman que actualmente no trabajan desde casa siempre, el 75% dice que su empleador les exige ahora trabajo híbrido, trabajando un cierto número de días a la semana o al mes en la oficina o centro de trabajo. Este porcentaje ha aumentado significativamente desde el 63% de 2023. Casi la mitad (46%) de quienes teletrabajan afirman que cambiaría de empleo si esto ocurriera, y un porcentaje menor (36%) afirma que probablemente seguiría en su puesto. Las mujeres se inclinan algo más que los hombres a decir que sería poco probable que permanecieran en su puesto de trabajo si ya no pudieran trabajar desde casa (49% frente a 43%). Y los trabajadores más jóvenes (de 18 a 49 años) son más propensos que los de 50 años o más a decir esto (50% frente a 35%).

Marcos Fraile Pastor.

Consejero de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Estados Unidos.

EVOLUCION RECIENTE DE LA LEGISLACION LABORAL CHINA. PANDEMIA COVID 19 Y PRIORIDADES DE REFORMAS

INTRODUCCIÓN

En el contexto desatado por el COVID-19, el Gobierno chino desarrolló un conjunto de políticas y acciones dirigidas a la “protección de la población en general y específicamente de los trabajadores”. Son conocidas las medidas básicas puestas en marcha, medidas que posteriormente se trasladarían de forma relativamente homogénea al resto de países. El uso obligatorio de mascarillas, la desinfección de lugares públicos y el distanciamiento social se convirtieron en algo muy común en todos los lugares del planeta.

En el caso de China, los protocolos de detección y aislamiento para identificar y aislar rápidamente a los casos sospechosos fueron particularmente exigentes. La detección de un caso positivo implicaba el aislamiento de todos los residentes del edificio entero donde residía el caso positivo hasta que se verificaban las pruebas pertinentes, algo que podía demorarse varios días, y esto impactaba lógicamente en un absentismo laboral inevitable.

En resumen, China adoptó medidas y regulaciones para proteger a los trabajadores durante el período del COVID-19, incluyendo medidas relativas a la protección de la salud de perfil sanitario (prevención, protocolos de detección y aislamiento, etc.), medidas fiscales específicas (exención, reducción o suspensión temporal de pago de impuestos, en particular impuesto sobre la renta) y medidas para garantizar la vigencia de contratos de trabajo, pagos de salarios y otros derechos de los trabajadores.

La casuística en los resultados y destinatarios es variada y dispersa. La nacionalidad del pequeño empresario o autónomo, la titularidad pública o privada de los locales donde alojaban sus negocios podía determinar el acceso a los beneficios duran-

te la pandemia. La exención del pago de alquiler de locales, el pago de impuestos, la obtención de ayudas o la exención en el pago de salarios estuvieron condicionados por esos factores. Cuanto mayor fue el tamaño de la empresa, menor fue la incertidumbre para acogerse a los beneficios.

MARCO REGULADOR DE LAS RELACIONES LABORALES. LEGISLACIÓN BÁSICA. EL MERCADO DE TRABAJO EN CHINA

Aspectos básicos del contenido regulador

Los contratos de trabajo por escrito son obligatorios y su incumplimiento es sancionable. Su tipología, similar a Occidente, distingue los de plazo fijo, indefinidos y por proyecto (similares a nuestro históricos “obra o servicio”).

En cuanto a la jornada y horario de trabajo, la ley sigue fijándola en un máximo de 44 horas semanales, si bien en la práctica muchas empresas tienen estandarizada la jornada de 40 horas. Las horas extras, según ley, no pueden exceder de 3 horas diarias ni 36 mensuales. Sin embargo, no debe olvidarse la vieja práctica conocida como “996”, esto es, de 9:00 AM a 21:00 PM, 6 días a la semana. Su alcance y operatividad actual es difusa.



El salario mínimo es otra de las peculiaridades del sistema chino. Establecido por los gobiernos locales, varía según la región, provincia o localidad. El salario mínimo en China no es homogéneo, y se fija según el costo de vida y el desarrollo económico local¹.

Las zonas más desarrolladas (Shanghái y Pekín) tienen salarios mínimos más altos que las regiones menos urbanizadas. El Salario promedio anual (bruto) en China (2023-2024) fue de 120,000 RMB/año, si bien la mediana, (más realista) se sitúa entre 70,000–90,000 RMB/año.² En las zonas rurales, los salarios pueden ser un 30-50% menores que en ciudades o áreas urbanas. Es importante señalar que la legislación china prohíbe diferencias salariales por razones de género, etnia o religión.

Por otro lado, China ha ido construyendo un sistema de seguridad social desde comienzos del presente siglo, articulado en cinco pilares, muy similar al nuestro.

Los trabajadores tienen garantizado un seguro de pensiones, médico, de desempleo, por lesiones laborales (accidentes de trabajo) y maternidad. Con cierto paralelismo a España, los empleados y funcionarios del Estado tienen su propio sistema de protección y sus pensiones son sensiblemente superiores, muy en especial las fuerzas armadas.

La financiación se realiza, al igual que en los sistemas europeos, mediante una aportación de empresa y trabajador, que oscila del 30 al 40% del salario bruto del empleado. También existe un fondo de vivienda en el que el empleador aporta del 5 al 12%, según ciudades.

1 Algunos ejemplos de salarios mínimos mensuales (en RMB), referidos a 2024, de las principales ciudades del país: Pekín: 2,420 RMB/mes; Shanghái: 2,690 RMB/mes; Shenzhen: 2,360 RMB/mes ; Guangzhou: 2,300 RMB/mes; Hangzhou: 2,590 RMB/mes. Recuperado de: China - Salarios Mínimos | 2006-2025 Datos | 2026-2027 Expectativa

2 Por ciudades Pekín:170,000 RMB/año; Shanghái: 190,000 RMB/año ; Shenzhen: 150,000 RMB/año. Guangzhou: 140,000 RMB/año. En ciudades de segundo nivel, como Chengdú y Hangzhou: 100,000–130,000 RMB/año

Como señalábamos anteriormente, el derecho a la sanidad en China ha sido reconocido de manera general, coincidiendo con la etapa de la pandemia. Pero lo cierto es que se encuentra en proceso de transición y desarrollo, y la condición de trabajador es determinante financiero y del catálogo de servicios de acceso al mismo en los dispositivos sanitarios.

Las vacaciones y permisos, regulados por ley, son menos favorables que en los países Unión Europea. Al margen del derecho a un día de descanso semanal y los festivos nacionales, solo disponen de 5 días de vacaciones anuales durante los primeros 10 años de antigüedad, incrementándose 5 días desde los 10 hasta 20 años de antigüedad. A partir de 20 años de antigüedad, se disfrutan de 15 días de vacaciones.

El sistema legal chino reconoce diversos tipos de permisos por maternidad (98 días), paternidad (que varía según la región), enfermedad y por matrimonio.

En general, las leyes obligan a los empleadores a no discriminar por razones de género, etnia, religión o discapacidad. En particular, se señala expresamente que las mujeres tienen derecho a un salario igual y no pueden ser despedidas debido a embarazo o licencia de maternidad.

Por otro lado, el despido está reconocido en el ecosistema laboral chino, y básicamente por las mismas razones que en los regímenes laborales occidentales. El acuerdo mutuo, la conducta indebida del empleado o violación de las políticas de la empresa, la incapacidad del empleado después de capacitación o reasignación, y los despidos económicos debido a reestructuración o dificultades financieras existen en las leyes chinas.

Sin embargo, no es posible el despido durante la maternidad o lactancia, o bien baja médica. Las indemnizaciones suelen ser de un mes por año trabajado, pero, aunque esto es una regulación legal de carácter nacional, pueden existir normas locales específicas al respecto.

Por último, tres apuntes para una mejor comprensión del modelo laboral chino, a saber:

En primer lugar, respecto a las personas extranjeras, se aplica con carácter general el mismo régimen legal, pero su inclusión en el sistema de seguridad social no suele ser aceptada. Si los empleadores tienen carácter estatal suelen incluirse en el sistema. Pero hay prácticas de rechazo al pago de pensiones causadas o de otros beneficios, si bien se ha aceptado la devolución de las cuotas previamente pagadas.

En cualquier caso, la nacionalidad, el tipo de empresa (estatal, privada nacional o privada extranjera), localización y las cláusulas contractuales configuran un régimen legal extenso y casuístico, cuyo análisis desbordan estas páginas.

En segundo lugar, hay que prestar atención a las reglas no escritas de la cultura social y laboral china, que hunde sus raíces en las costumbres y prácticas religiosas del confucianismo, taoísmo y sintoísmo. La jerarquía y el respeto a la autoridad son fundamentales en los centros de trabajo. Es muy inusual contradecir al superior o publicitar puntos de vista o preocupaciones de forma abierta. El equilibrio y la armonía como expresiones máximas de la cultura china confuciana siguen vigentes, a pesar de la doctrina del partido³.

En tercer lugar, el papel subordinado de la mujer. En este sentido, el matrimonio es una institución de cierta relevancia, y los roles son claramente diferenciados. Los padres juegan un papel clave en la unión de las parejas, y subsisten mecanismos de subordinación de la mujer respecto al hombre. Según el confucianismo, que en la práctica mantiene una difusa vigencia, la mujer obedece antes de casarse a sus padres, después a su esposo y si viuda obedece a su hijo mayor. Los roles masculino y femenino están muy presentes en la sociedad china. Y son determinantes igualmente en los centros de trabajo, influyendo en las posiciones laborales y profesionales de hombre y mujer.

3 Costantini, F. (2016). El Paradigma de Armonía en la tradición Confuciana. Revista Estudios, (33), 477–508.

Seguridad nacional y condiciones de trabajo

- Existen cuatro leyes que afectan de forma notoria a los trabajadores, a saber.
- Ley de ciberseguridad de la República Popular de China de 1 de junio de 2017.
- Ley de Seguridad Nacional de la República Popular China de 1 de julio de 2015.
- Ley de seguridad de datos de la República Popular de China de 1 de septiembre de 2021.
- Ley de protección de la información personal de la República Popular de China de 20 de agosto de 2021.

En China, los trabajadores tienen la obligación de cooperar con las autoridades y proporcionar información relevante en aplicación de las leyes sobre seguridad nacional. Así se establece en las regulaciones relacionadas. Estas leyes imponen de hecho determinadas obligaciones a los ciudadanos y a los trabajadores en su lugar de trabajo. Proporcionar información, cooperar con las investigaciones, mantener la confidencialidad, son actitudes imperativas para el trabajador chino y su incumplimiento acarrea sanciones administrativas y responsabilidad penal.

Por consiguiente, el conflicto confidencialidad vs. seguridad nacional en las relaciones de trabajo es un aspecto muy sensible del marco laboral chino. En resumen, los trabajadores chinos están obligados a informar de cualquier aspecto que se les plantee en relación con las actividades dentro de su empresa, con un nivel de subordinación que en comparación con otros países es particularmente severo.

Adicionalmente, hay que resaltar que China ha modificado su ley sobre secretos de Estado, ampliando el alcance de la información sensible restringida a los “secretos laborales”, según crónica de Reuters en su información sobre la noticia⁴,

4 Recuperado de <https://es.investing.com/news/world-news/china-amplia-la-ley-de-seguridad-del-estado-para-incluir-los-secretos-laborales-2585066>

en la que señalaba que entraría en vigor el 1 de mayo de 2024. La seguridad nacional está entre las preocupaciones del Gobierno de Xi Jinping, como al parecer ya hizo con la ley anti-espionaje en el pasado mes de abril.

Mercado de trabajo

Con una población de más de 1400 millones de personas, el mercado de trabajo en China es probablemente el más extenso del mundo. Cuenta con cerca de 800 millones de trabajadores, con una tasa de actividad del 68% y una tasa de paro del 5,4%⁵, lo que implica un mercado de trabajo condicionante para el resto del mundo.

Desde la perspectiva de su responsabilidad internacional, China ha ratificado importantes convenios de la OIT. Según la OIT China ha ratificado el “ Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), con lo que el número de convenios fundamentales de la OIT ratificados por China se eleva a siete, y el número total de convenios de la OIT ratificados por dicho país a 28. A raíz de esas ratificaciones, China fortalece, en calidad de Estado miembro fundador de la OIT, su compromiso de respetar,

promover y aplicar los principios y derechos fundamentales de la OIT sobre el trabajo.”⁶

La economía china sigue presentando una potente dualidad urbano rural y los desafíos en las desigualdades regionales y salariales y desempleo juvenil son elementos nucleares para entender el comportamiento del mercado de trabajo. China y otros países deben adaptarse rápidamente a una economía basada en la innovación y prepararse para el impacto de la inteligencia artificial en la producción.

En definitiva, la digitalización y la automatización están cambiando el panorama laboral, creando nuevas oportunidades, pero también desafiando los empleos tradicionales (Kurzweil, 2023). Asimismo, el teletrabajo ha ganado popularidad, siguiendo la estela de otros países, especialmente tras la pandemia de COVID-19, lo que ha llevado a cambios en la cultura laboral.

Ello, no obstante, persisten desequilibrios en la oferta y demanda. Así, las ciudades más grandes como Pekín, Shanghái y Shenzhen, ofrecen más oportunidades laborales, frente al vasto entorno rural, en proceso de profunda transformación.



MEDIDAS ADOPTADAS EN EL AMBITO DE LAS LEYES, REGULACIONES Y DECISIONES DEL GOBIERNO CHINO

China implementó diversas medidas y reformas laborales significativas para proteger a los trabajadores durante la pandemia de COVID-19, entre ellas las que se refirieron a la flexibilización (en los trabajadores) de cuarentenas más cortas y contactos cercanos, así como la creación de “burbujas laborales” en algunas fábricas para garantizar la continuidad de la producción a la vista de las importantes restricciones de movilidad.

5 Recuperado de: www.data.stats.gov.cn

6 Recuperado de: <https://www.ilo.org/es/resource/news/china-ratifica-los-dos-convenios-fundamentales-de-la-oit-sobre-el-trabajo#:~:text=En%20una%20ceremonia%20celebrada%20en%20la%20OIT,%20China,en%20vigor%20un%20año%20después%20de%20su%20firma>

La Oficina General del Consejo de Estado, en relación con la respuesta al impacto de la epidemia de COVID-19, publicó un documento de fecha 18 de marzo de 2020 (nº 6 de 2020)⁷ adoptando diversas medidas de estabilización del empleo. Estas medidas buscan aliviar la carga financiera de las pequeñas empresas y fomentar la estabilidad del empleo, siendo conscientes de la ralentización o parálisis del proceso productivo. Estructurado en 22 medidas y dirigido a todos los niveles administrativos y territoriales, desarrollaba las instrucciones del Secretario General Xi Jinping sobre la coordinación de la prevención y el control de la epidemia de COVID-19 y el desarrollo económico y social, y para acelerar la restauración y estabilización del empleo.

Abarcaron todos los ámbitos, incluyendo la aportación financiera del Estado a los gastos clave de las empresas, impuestos y salarios. En la práctica, todas las medidas estuvieron dirigidas a proteger los empleos y los salarios, así como a la viabilidad de las empresas. Se observa una similitud clara con las políticas adoptadas en Occidente.

En concreto, el documento del Consejo de Estado identificó las siguientes áreas de acción:

Mejorar la aplicación de la política de prioridad del empleo y promover la reanudación del trabajo y la producción de las empresas

- Removiendo los obstáculos que restringen a los trabajadores regresar al trabajo.
- Impulsar y acelerar la reanudación del trabajo en los principales proyectos de ingeniería y empresas exportadoras clave: manufactura, la construcción, la logística, los servicios públicos y la producción agrícola como avances, hacer todo lo posible para promover el empleo en industrias clave y áreas de bajo riesgo e impulsar gradualmente el empleo en otras industrias y regiones.

- Acelerar la implementación de políticas de reducción de impuestos y tasas graduales y específicas, así como la política de reducción gradual, exención y aplazamiento de las primas del seguro social.
- Aumentar la prestación del seguro de desempleo para la conservación del empleo. Para las pequeñas empresas o microempresas que no despiden o despiden a menos empleados, se articuló un sistema de reembolso del seguro de desempleo, fijándose la posibilidad de devolución hasta el 100% de las primas de seguro de desempleo pagadas por la empresa y sus empleados durante el año anterior. Con detalles específicos de plazos de carencia de 6 meses, restringiendo los mecanismos para el despido de trabajadores.
- Exención de depósitos salariales: Antes de finales de junio de 2020, los proyectos de construcción podrán suspender el pago de los depósitos salariales de los trabajadores migrantes, y las empresas con buenos registros de pago quedarán exentas, según el documento.

Ámbito fiscal: Implementar eficazmente políticas tales como reducciones y exenciones de impuestos a tasa fija, préstamos garantizados y subsidios de intereses, y subsidios de empleo para empresas que emplean a grupos clave.

Mejorar la capacidad de la inversión y la industria para impulsar el empleo. Implementar evaluaciones del impacto sobre el empleo en las principales industrias, aclarar los objetivos de empleo de los planes industriales importantes y dar prioridad a la inversión en industrias que tengan una fuerte capacidad para impulsar el empleo y que favorezcan el empleo local de mano de obra rural y el empleo de graduados universitarios.

Optimizar el entorno para el autoempleo. Simplificación de la burocracia administrativa en la obtención de licencias y autorizaciones (locales

⁷ Recuperado de: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/20/content_5493574.htm

comerciales, etc.). los solicitantes pueden registrarse presentando prueba de uso legal del local.

Especial atención a aumentar el apoyo a los préstamos de garantía empresarial, y a grupos clave, como los graduados universitarios y los trabajadores migrantes. El Gobierno considero importante lo que denominó la “economía de las pequeñas tiendas” con fuerte capacidad de empleo y calles peatonales.

Y definió con exactitud los responsables de los organismos y ministerios encargados de ejecutar e implementar estas medidas.

Apoyar el empleo flexible a través de múltiples canales. El documento del Consejo de Estado articuló este apoyo mediante derechos exclusivo de puntos de venta en mercados libres, locales comerciales y grupos de puestos, permitiéndoles el acceso a préstamos de garantía empresarial y subvenciones de interés.

Mejorar la formación profesional y los servicios de empleo. Se reconoce a las empresas el otorgamiento de subsidios para capacitación vocacional. Se atribuyo la responsabilidad al ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social. En el marco organizativo se impulsó los procedimientos online y se declaró que había que aprovechar al máximo el papel de las agencias de servicios públicos de empleo, las agencias de orientación laboral universitaria y las agencias de servicios de recursos humanos comerciales, y aumentar la oferta de servicios tales como información laboral, orientación profesional y entrevistas en línea.

Fortalecimiento de la responsabilidad en materia de empleo.

Aunque se trata de una declaración política, cuyos resultados estarían pendientes de estudio, el Gobierno chino reconoció que deben fortalecer los servicios públicos de empleo, lo que debe ir acompañado de un aumento de inversión en fondos de subsidios al empleo, y mejorar la encuesta de fuerza laboral (estadísticas, tasas de desem-

pleo y planes de respuesta a los riesgos de desempleo).

El ministerio de recursos humanos asume un rol fundamental en esta nueva etapa. Por último, El Gobierno abrió un plazo hasta el siguiente 31 de diciembre de 2020 para aceptar solicitudes de la nueva política de subsidios.

Además, se establecieron regulaciones para la protección de los trabajadores en sectores clave, como la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo. Estas regulaciones incluyeron la provisión de equipos de protección personal, la capacitación en procedimientos de seguridad y la implementación de protocolos de emergencia. Y las personas con discapacidad también fueron objeto de atención del Gobierno, mediante un paquete completo de subsidios de asistencia domiciliaria, de vida, enfermería, etc., para completar la pérdida de ingresos sufrida como consecuencia de la pandemia.

Ya en los últimos días de pandemia, el Gobierno chino publicó el 11 de noviembre de 2022 una circular sobre la optimización de la respuesta a la COVID-19, anunciando 20 medidas de prevención y control.⁸ Se trataba de la antesala al fin de la política Covid cero, que pondría su punto final en el siguiente mes de diciembre, con reducción de los plazos de cuarentena, impactando sobre los trabajadores en puestos de control y sanitarios, que veían reducidos sus periodos de observación.

Se eliminó la suspensión de entrada de vuelos, y el umbral para determinar un caso positivo pasó a 35⁹, el más laxo durante todo el periodo de pandemia.

8 Recuperado de [BEIJING CHINA-Portal Web Internacional de Beijing](#)

9 China fue muy exigente para considerar los casos positivos. El umbral para determinar un positivo en la epidemia COVID-19 en China se fijaba a través del valor Ct (cycle threshold) en la prueba de RT-qPCR (reacción en cadena de la polimerasa con transcriptasa inversa). Este valor indica el número de ciclos necesarios para detectar la presencia del virus en una muestra. Interpretación del valor Ct:*

Durante la epidemia de COVID-19, muchas pequeñas empresas y microempresas enfrentaron desafíos en su desarrollo empresarial. El gobierno chino lanzó un plan para apoyar a estas empresas¹⁰, consistente en animar a que los principales bancos estatales aumenten este año (2022) los préstamos inclusivos para las micro y pequeñas empresas en 1,6 billones de yuanes. Y se exhortó a los demás bancos a renovar y extender préstamos y a ajustar los acuerdos de pago y a eliminar los intereses moratorios para las MiPyME y los hogares con miembros que trabajan de manera autónoma.

En resumen, las medidas puestas en marcha por China para apoyar a los trabajadores y empresas durante la pandemia de COVID-19 se basaron en la reducción de tasas y beneficios fiscales a través de descuentos en créditos, el acceso a créditos de bajo interés y se permitió a las empresas más afectadas aplazar los pagos a la seguridad social.

Además, el apoyo financiero se instrumentó especialmente mediante la reducción de los costos reales de los préstamos y se estimuló el consumo, incentivando la compra de automóviles y electrodomésticos para estabilizar la inversión y el consumo.

- Bajo valor Ct*: Indica una alta carga viral en la muestra, lo que sugiere una mayor probabilidad de contagio. Por ejemplo, un valor Ct < 25 se asocia con una mayor mortalidad y necesidad de intubación.

- Alto valor Ct*: Indica una baja carga viral en la muestra, lo que sugiere una menor probabilidad de contagio. Un valor Ct > 35 podría ser considerado como valor permisivo para la reincorporación social.

- Zona de indecisión: Valores Ct entre 34-37, donde sería preciso repetir la prueba en unos días y vigilar la aparición de síntomas.

Limitaciones del valor Ct:

- No expresa valores lineales; - Depende del tipo y calidad de la muestra; - Variaciones significativas inter e intraprueba; - No se debe utilizar para cuantificar la carga viral y no implica la viabilidad del virus ni su contagiosidad.

Es importante considerar el contexto clínico y epidemiológico al interpretar el valor Ct.

Recuperado de : www.elsevier.es

¹⁰ Recuperado de: <https://espanol.cgtn.com/n/2022-05-06/GfHGAA/China-anuncia-mas-medidas-para-apoyar-a-pequenas-empresas/index.html>

REFORMAS LABORALES

Al margen de las medidas financieras y fiscales, se adoptaron concretas medidas legislativas que impactaron sobre la legislación laboral general y sobre el mercado de Trabajo.

La Ley de Seguridad en el Trabajo se promulgó el 29 de junio de 2002 y se modificó en 2009, 2014 y 2021, respectivamente. La última revisión (2021) tuvo como objetivo fortalecer la supervisión y administración de la seguridad laboral, prevenir accidentes y garantizar mejores condiciones para los trabajadores.

Algunos de los principales cambios se refieren a la responsabilidad de los líderes, es decir, los responsables principales de las entidades de producción y operación, que ahora son considerados los primeros responsables de la seguridad laboral en sus organizaciones. Adicionalmente, ahora se exige a las empresas adoptar un sistema de gestión de riesgo con medidas concretas para cada tipo de riesgo.

La supervisión sindical se refuerza en su papel de supervisión de la seguridad laboral. Pero la falta de operatividad real de los sindicatos en China anticipa su previsible fracaso.

Por otro lado, a partir del 1 de enero de 2025, las empresas están obligadas a proporcionar prestaciones por enfermedad e invalidez a los empleados que hayan participado en el régimen básico de pensiones.

Respecto a la jubilación, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China aprobó el 13 de septiembre de 2024¹¹ un aumento de la edad de jubilación de forma gradual durante 15 años, fijándose un nuevo periodo mínimo de cotización de 20 años (pasa de 15 a 20 años). La nueva edad de jubilación será a partir de 2040:

- 63 años para los hombres.

¹¹ Recuperado de: www.expatsfeliu.com

- 58 años para las trabajadoras en puestos administrativos y de oficina.
- 55 años para las trabajadoras en puestos manuales u operativos.

La reforma de pensiones de 2024 en China obedece a un cambio estructural para hacer frente al envejecimiento poblacional y las presiones financieras del sistema. Sigue vigente el sistema de jubilación flexible, que permite a los trabajadores retrasar voluntariamente su jubilación durante un periodo adicional de 3 años, a cambio de una pensión más alta, con un aumento entre el 2 y 5% anual. Se busca retener y retrasar la jubilación por razones demográficas y por motivos de productividad. En la práctica, el sector privado es el destinatario de estas medidas. El sector público (funcionarios) es más restrictivo.

En cuanto a los días festivos, la Orden del Consejo de Estado de 10 de noviembre de 2024 ha aumentado en 2 días los festivos a partir de 2025.

Finalmente, una medida burocrática: la administración china ha integrado el permiso de trabajo para personas extranjeras en su tarjeta de seguridad social a partir del 1 de diciembre de 2024.

CONCLUSIÓN

Decisión del Comité Central del partido de 18 de julio de 2024: Los cinco objetivos de modernización en el ámbito de los trabajadores

En los últimos años China ha tomado decisiones para modernizar el marco en el que opera el mercado de trabajo y los trabajadores, incluyendo reformas en sus leyes y reglamentos y, lo que es más importante, abriendo el debate político en el seno del partido. Fruto de ello es la importante decisión del Comité Central de fecha 18 de julio de 2024¹² titulada “una mayor profundización integral de la reforma en impulso de la modernización china”.

12 Recuperado de: <https://spanish.people.com.cn/n3/2024/0722/c31621-20196132.html>

Estructurada en 14 capítulos o apartados y 60 puntos, el nº XI está dedicado a mejorar las condiciones de la vida del pueblo (desde los puntos 42 a 46).

El primero de ellos (42) se compromete a mejorar el sistema de distribución de ingresos y, a este efecto “elevar tanto el peso específico que ocupan los ingresos de la población en la distribución de la renta nacional como el que ocupan las retribuciones laborales en la distribución primaria”.



El segundo (43), fomentar las políticas de priorización del empleo. Textualmente señala: “Hay que mejorar el mecanismo fomentador del pleno empleo de alta calidad, perfeccionar el sistema de servicios públicos de empleo y resolver con empeño las contradicciones estructurales existentes en el ámbito de la colocación laboral.”

El tercero (44) apuesta por la modernización de la seguridad social y contiene un catálogo completo de mejoras e intenciones que van desde el perfeccionamiento del sistema de gestión unificada del seguro de vejez, aumento de la pensión

social de vejez e incremento de los fondos de la seguridad social hasta completar el sistema de asistencia social, mejorando el sistema de garantía de los derechos e intereses legales de las mujeres y los niños. Añade, por último, interesantes novedades en materia de vivienda “acelerando el paso en la creación de un sistema habitacional con “simultaneación” de alquiler y compra”

El cuarto (45) apuesta por la reforma profunda del régimen de los servicios médicos, farmacéuticos y sanitarios (téngase en cuenta que, a pesar de la reciente reforma legal y el reconocimiento del derecho a la salud, en China el derecho a la atención sanitaria sigue anclado en la figura del trabajador y como prestación/ beneficio de su contrato de trabajo, inserto en el sistema de seguridad social).

El quinto (46), y último, está dedicado al desarrollo demográfico con “con énfasis en el afrontamiento tanto del envejecimiento como de la fecundidad inferior al nivel de reemplazo”.

El documento se compromete a mejoras en el sistema de políticas de apoyo a la natalidad, impulsando una “sociedad amigable con la natalidad”. Por último, preocupa el envejecimiento y, por ello, “Hay que afrontar activamente el envejecimiento de la población y perfeccionar el mecanismo de políticas encaminado a desarrollar los servicios y la industria de la atención a la tercera edad”.

Finalmente, el capítulo II contiene tres puntos (5 a 7) relativos a la economía de mercado, a saber:

1. (5) la economía de mercado socialista, en los que incluye una confirmación por el respeto de la economía de “propiedad pública” y la de “propiedad no pública”, e insisten en el ya conocido concepto “peculiaridades chinas” : “hay que perfeccionar el sistema empresarial moderno con peculiaridades chinas, fomentar la esencia espiritual de los empresarios y dar a todo tipo de empresas apoyo y guiamiento para que eleven tanto la eficiencia de su uso de los recursos y los elementos de producción

como el nivel de su gestión y administración, y cumplan con sus responsabilidades sociales, todo en pro de conformar con celeridad más empresas de primer orden mundial.

2. (6) Configuración de un gran mercado unificado nacional.
3. (7) Perfeccionamiento de los sistemas básicos de economía de mercado. “En la mejora del sistema de los derechos de propiedad, hay que proteger conforme a la ley, en pie de igualdad y de forma duradera los de las economías de las diversas formas de propiedad y establecer un régimen eficiente de administración integral de la propiedad intelectual.

Y me refiero, brevemente y por último, al capítulo subtítulo “Perfeccionamiento del sistema del imperio de la ley”. El documento político reconoce, sin excesos, que el sistema político jurídico chino debe navegar hacia una mejor aproximación del imperio de la ley. Entendemos que esa aproximación debe ser a la esencia de su verdadero significado jurídico, certeramente explicado por nuestros grandes pensadores jurídicos, desde Kelsen hasta los más ilustres y recientes académicos. Será un viaje largo, desde luego, pero bienvenido sea el propósito.

Francisco Javier Rubio Rodríguez.

Consejero de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en China.

LA RESPUESTA CHILENA EN POLÍTICAS LABORALES A CINCO AÑOS DE LA PANDEMIA

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 en Chile tuvo unas especiales circunstancias, debido a dos factores. El primero, es que esta fue precedida por el denominado “Estallido Social” en Chile, que desde octubre de 2019 produjo grandes altercados en el país, manifestaciones y toques de queda, provocado por la protesta estudiantil debido al aumento del precio del metro en Santiago y motivado por el descontento social de la población, suponiendo una situación peculiar desde la vuelta al sistema democrático, con limitaciones a la movilidad y toques de queda unos meses antes de la pandemia. El segundo factor especial fue el largo periodo de confinamientos, con levantamientos de restricciones intermitentes, pero en que en su conjunto hizo de Chile el quinto país del mundo con el confinamiento más largo, con tres grandes periodos de confinamientos a lo largo de la pandemia. Esto motivó algunas acciones en el ámbito laboral y social para paliar sus efectos, muchas de ellas inéditas hasta la fecha, con entrega de recursos directos a las capas sociales más vulnerables, políticas de retiro de fondos de pensiones, y políticas laborales para fomentar el empleo.

El primer caso de la pandemia de COVID-19 en Chile se confirmó el 3 de marzo de 2020, cuando un médico de 33 años —de la comuna de San Javier (Región del Maule) y pasajero de un vuelo procedente de Singapur. El 18 de marzo, el entonces presidente Sebastián Piñera decretó el «estado de catástrofe» en todo el territorio nacional por 90 días, el cual llegaría a durar hasta el 30 de septiembre de 2021. Por su parte, el fin de la alerta sanitaria no se produjo hasta el 31 de agosto de 2023. En las últimas cifras oficiales (el 23 de diciembre de 2023), Chile reportó un acumulado de 5.330.856 casos confirmados por COVID-19 (con un promedio de 294 casos diarios) y de 62.249 defunciones incluyendo confirmados y probables infectados.

En general, las primeras grandes olas del virus en Latinoamérica llegaron después que en Europa, alcanzando los mil casos diarios el día 2 de mayo de 2020, pero le siguieron dos grandes olas (a pesar de que la vacunación comenzó a finales de 2020), a mediados de 2021 y marzo de 2022, y los confinamientos, que comenzaron a partir de julio de 2020, se hicieron por comuna (municipio), y se levantaban o endurecían dependiendo de la situación de este. No obstante, cuando la primera ola (coincidiendo con el inicio del otoño) empezó a arreciar, en contra de lo que mantenía el entonces Ministro de Salud, Jaime Mañalich, finalmente se optó por confinamientos más amplios que no incluían solo determinadas comunas, sino regiones enteras.



El PIB de Chile cayó un 5,8 % en 2020, siendo la contracción más severa desde la crisis asiática de los años 90. La paralización de sectores clave como el comercio, la construcción y el turismo afectó significativamente al empleo, que alcanzó una tasa del 13,1 % en el segundo trimestre de ese año. Además, más de 1,8 millones de personas abandonaron la fuerza laboral, muchos de ellos trabajadores informales sin acceso a protección social.

En el plano social, la pandemia evidenció y profundizó desigualdades estructurales: la brecha digital limitó el acceso a la educación y al teletrabajo, mientras que aumentaron los problemas de salud mental y violencia intrafamiliar. La pobreza por ingresos aumentó del 8,6% al 10,8%, revirtiendo una década de avances. La inseguridad alimentaria afectó a cientos de miles

de familias, y las ollas comunes volvieron a proliferar en los barrios más vulnerables. En este contexto y con una fuerte agitación social y de demandas ciudadanas, el Gobierno fue aprobando diferentes medidas para paliar los efectos de la pandemia en la medida que al tiempo se aumentaba el número de comunas que se encontraban en confinamiento.

Consecuentemente, se anunció un plan económico que contemplaba un gasto de 11.750 millones de dólares. Esto era equivalente al 4,7 % del PIB de Chile del año anterior. El objetivo era resguardar la cadena de producción y distribución de bienes y servicios esenciales, proteger el empleo e impulsar la economía. Fue el plan de gasto más cuantioso en la historia de Chile, incluso superior al usado para la emergencia del terremoto del 27 de febrero de 2010.

Posteriormente a estas medidas, se fueron introduciendo otras disposiciones en el ámbito laboral y social que se pueden dividir en medidas sociales (ingreso Familiar de Emergencia y Alimentos para Chile), así como las de protección del carácter laboral o del empleo, los tres retiros de fondos de pensiones que se aprobaron en el Congreso durante la pandemia, el denominado IFE laboral, además de la reforma al Seguro de Cesantía.

2. MEDIDAS DE CARÁCTER SOCIAL

a) Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

Fue un ingreso que se entregó durante la pandemia a las familias más vulnerables, durante los años 2021 y 2022. Para ello, las familias debían estar inscritas en el Registro Social de Hogares (una evaluación social de la unidad familiar). Los montos de la entrega dependieron del grado de vulnerabilidad unido a los ingresos formales o no (en Chile, en torno al 30% del trabajo es informal), y a si existía un jubilado que cobrara pensión solidaria (no contributiva). Así, existieron tres grupos de beneficiarios, principalmente:

- Hogares sin ingresos formales dentro del 90% más vulnerable del Registro Social de Hogares.
- Hogares que tenían ingresos formales, pero de bajo monto. Debían de estar calificados dentro del 90% de mayor vulnerabilidad.
- Hogares donde reside al menos un adulto mayor de 70 años o más que recibiera Pensión Básica Solidaria, siempre que estuvieran dentro del 80% de mayor vulnerabilidad del Registro Social de Hogares.

En general, los montos fueron aumentando durante las siete veces que se entregó, aunque finalmente terminó estando ligada a la situación sanitaria de la comuna en la que se residía, pero fue subiendo los montos y el universo de beneficiarios paulatinamente. La cantidad a entregar fue muy variable, y tenía en cuenta el número de miembros de la unidad familiar, yendo desde los 65.000 CLP (60 euros) para una familia integrada por un único miembro con ingresos formales, aunque bajos, hasta los 759.000 CLP (700 euros), para familias con ingresos informales constituidas por diez o más miembros.

El programa fue acotado en el tiempo y no se convirtió en un subsidio estructural, si bien, posteriormente el Gobierno creó el “IFE laboral”, basado en este programa, que se expondrá en el siguiente punto.

b) Alimentos para Chile

“Alimentos para Chile” fue una iniciativa gubernamental que entregó canastas de alimentos y productos de higiene a familias vulnerables y de clase media durante la pandemia, especialmente a aquellas en cuarentena.

Este programa buscaba mitigar el impacto económico y social de la crisis, proporcionando apoyo directo a las personas más afectadas. La iniciativa se implementó en todas las regiones del país.

Se calcula que entregó en torno a 2,5 millones de canastas por todo el país.

La ayuda entregó directamente en los hogares, sin la necesidad de que los beneficiarios salieran de sus residencias, con la finalidad de poder resguardar al máximo a la población, y supuso un reto logístico importante para el Gobierno.

3. MEDIDAS DE CARÁCTER LABORAL

a) Ley de Protección del Empleo (Ley nº 21.227)

Esta Ley permitió la suspensión temporal de contratos laborales o la reducción de jornada con acceso a prestaciones del seguro de cesantía, permitiendo preservar cientos de miles de puestos de trabajo durante los meses más críticos.

Dentro del plan económico y de emergencia del Gobierno, en abril de 2020 se promulgó la Ley de Protección al Empleo, con el objetivo de dar seguridad a los ingresos laborales de las familias durante la pandemia.

La Ley establecía que ante un mandato sanitario que determinara la paralización total o parcial de las actividades laborales o de mutuo acuerdo, se podría suspender temporalmente el trabajo en la empresa, manteniendo el empleo, el contrato y todos los derechos laborales, como el pago de las cotizaciones por parte del empleador. Asimismo, se permitió en estas circunstancias el cobro extraordinario del seguro de cesantía. En Chile funciona con capitalización individual y una vez acabado, con un subsidio solidario, si se cumplen una serie de requisitos. El Gobierno inyectó al pilar solidario del seguro de cesantía 11.000 millones de euros, de manera extraordinaria, para hacer frente a su más que previsible aumento en la demanda.

En torno a un millón de trabajadores (hasta junio de 2021), se acogieron a esta ley y pudieron recibir pagos extra del fondo solidario. A tal efecto, se rebajaron los requisitos de cotización exigidos para acceder al seguro de desempleo a tres cotizaciones continuas anteriores al término de contrato, o a seis cotizaciones mensuales continuas o discontinuas en los últimos doce meses an-

teriores al mes de término del contrato, y se posibilitó el cobro de este en los casos de suspensión del contrato.

En este caso también la política pública tuvo recorrido tras la pandemia, ya que los requisitos de meses cotizados se mantuvieron, ya en circunstancias de normalidad.

b) Ley nº 21.220 sobre el Teletrabajo

Reguló esta modalidad estableciendo derechos y obligaciones para trabajadores y empleadores, buscando adaptarse a una nueva realidad laboral marcada por el distanciamiento físico.

c) Retiro de fondos privados de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Durante la crisis sanitaria por el coronavirus surgieron múltiples iniciativas para ayudar a las personas más afectadas por la paralización de la actividad económica. Una de ellas —que fue impulsada principalmente desde los sectores de oposición a la segunda Administración de Sebastián Piñera (2018-2022)— fueron los retiros de fondos desde las cuentas individuales de las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones). Los parlamentarios opositores al sistema previsional de capitalización individual que rige en el país respaldaron la política a pesar del rechazo del entonces oficialismo y de las propias administradoras privadas, que alertaron sobre los efectos económicos que generaría el aumento del dinero circulante. Aunque esta política no fue inédita a nivel mundial (también autorizaron retiros de fondos países como Perú o Australia), la magnitud de las cantidades retiradas del sistema de capitalización individual fue de grandes dimensiones, y produjo, junto a otros factores, un aumento de la inflación en el país con importantes consecuencias. Todo ello en un contexto de un gran desprestigio del sistema de pensiones y su cuestionamiento, por los bajos montos que venía entregando a los pensionados del país.

En total, El Congreso Nacional aprobó tres retiros de fondos desde las AFP, en proyectos que

terminaron siendo respaldados incluso por el Gobierno de Piñera. Los legisladores rechazaron otras tres iniciativas.

- El primer retiro de fondos fue aprobado en abril de 2020, justificado oficialmente para mitigar el impacto económico causado por la pandemia del COVID-19 y el aislamiento social. En concreto, la iniciativa permitía la retirada de hasta el 10% de los fondos de cada cotizante, de su cuenta de capitalización individual. Para ello, se estableció que el monto mínimo a retirar sería de 35 UF (Unidades de Fomento, medida de valor utilizada en Chile para ajustar los precios a la inflación y que, en esa cantidad representaría, en torno a 900 euros), y el monto máximo sería equivalente a 150 UF (en torno a 4.000 euros).
- El segundo retiro de fondos de AFP fue aprobado por el Congreso en diciembre de 2020, y permitió a los afiliados retirar hasta otro 10% de sus fondos, con un tope máximo de 4.363.000 CLP (4.100 euros) mil pesos, según la ley n.º 21.295 publicada el 10 de diciembre de 2020. Este segundo retiro fue similar al primero, pero con algunas diferencias, como la imposición de impuestos (para retiros mayores a 1.500 euros aproximadamente).
- El tercer y último retiro de fondos se aprobó en el Congreso en abril de 2021. Junto con la promulgación del proyecto del tercer retiro, el Gobierno anunció el envío de un proyecto adicional al Congreso, que incluía un bono de 200.000 pesos para las personas que agotaron sus fondos en los dos retiros anteriores. A diferencia de los retiros anteriores, este tercer retiro del 10% estaba libre de impuestos. Además, incluía la opción de cotizar un 1% adicional por un año como mínimo para recuperar los fondos. Se dio un plazo de un año para llevar a cabo la solicitud.

Estos retiros de fondos no estuvieron exentos de polémica, antes los efectos adversos que produciría en la inflación y en los montos a entregar en las pensiones futuras. Si bien a corto plazo brindaron alivio financiero, permitiendo cubrir gastos inmediatos o necesidades, los efectos en el sistema de pensiones se hicieron notar. Destacamos algunos datos:

- Una vez terminados los 3 retiros de fondos, a 28 de julio de 2024, implicaron una reducción de 43.000 millones de euros de las cuentas de los afiliados.
- El monto promedio retirado fue de en torno a 3.200 euros por persona.
- Debido a los retiros, los pensionados entre 2020 y 2022 obtuvieron una tasa de reemplazo autofinanciada mediana de 16%. Sin los retiros, dicha tasa habría sido de 22%.
- El nivel actual de activos en las cuentas de capitalización individual de los trabajadores aún no logra recuperarse. Estos equivalen a cerca del 60% del PIB, el monto es 25 puntos porcentuales por debajo con respecto al nivel previo a los retiros, donde totalizaban alrededor del 85% del PIB del país.
- Hay que tener en cuenta que la mayoría de cotizantes tenían muy bajos montos en sus cuentas individuales, y que las personas con menos recursos y trabajos más precarios retiraron en muchos casos el 100% de sus fondos.

Además, se produjeron dos efectos colaterales que implicaron desajustes macroeconómicos, principalmente:

- La baja en la liquidez de los fondos de pensiones, principalmente utilizados para la inversión nacional, implicó tensiones a la hora de conseguir financiamiento en el sistema de crédito. Las tasas de los préstamos de las entidades bancarias subieron, encareciendo el costo del endeudamiento.

- Además, la gran inyección de liquidez en el sistema (en torno al 14% del PIB) en un periodo de tiempo relativamente pequeño, unido a un aumento de inversión pública en general para tratar de paliar una recesión inevitable, supuso un aumento de la inflación sostenido, que llegó a alcanzar el 13%.

En resumen, si bien los retiros fueron un mecanismo de ayuda que además no implicaba gasto público y que ayudó a mantener a flote la economía chilena en el corto plazo, sus efectos adversos aún persisten, y hay consenso generalizado de que no se trató de una buena política pública.

d) IFE laboral

La crisis sanitaria originada por la pandemia de COVID-19 afectó negativamente el mercado laboral, disminuyendo la creación de empleos y destruyendo una gran cantidad de puestos de trabajo. El balance fue una pérdida de alrededor de 500.000 empleos formales privados en junio de 2020, cantidad que asciende a casi 2 millones de empleos si se considera el nivel general de empleo. Estos impactos fueron más marcados entre los grupos tradicionalmente más vulnerables del mercado laboral, tales como las mujeres, jóvenes y adultos mayores. Además, hay que recordar los altos índices de informalidad laboral en Chile, que rozan el 30%.

Si bien el mercado laboral comenzaba a mostrar signos de recuperación en agosto de 2020, aún se estaba lejos de alcanzar los niveles de empleo prepandemia, y esta recuperación había sido más lenta para aquellos grupos más afectados.

En este contexto, el 15 de septiembre de 2021 el Gobierno aprobó el IFE laboral. Esta medida, tenía como objetivo principal apoyar a los trabajadores que se vieron afectados por la crisis sanitaria, proporcionándoles un ingreso adicional para cubrir sus necesidades básicas. El requisito era que, o bien el trabajador hubiese visto reducida su jornada laboral, o que su trabajo hubiese suspendido

(la suspensión del trabajo por el tiempo de la pandemia no terminaba la relación laboral pero sí la remuneración). Entregaba un subsidio de 250.000 CLP (240 €) por un máximo de 3 meses.

Hasta noviembre del año 2021, benefició a más de 600.000 trabajadores, con un gasto público de en torno a 291 millones de euros.

Tras la pandemia, y debido al éxito de la política pública, se decidió mantener como una política no coyuntural sino estable, cambiando su foco y características terminada la pandemia, y más focalizado en aflorar el gran número de trabajos informales, junto con la incorporación al mercado laboral tras haber estado en situación de desempleo.

En cuanto a los montos que entrega en la actualidad:

- Mujeres entre 18 y 24 años de edad, cobran \$250.000 CLP mensuales (240 euros).
- Hombres mayores a 55 años de edad, cobran \$250.000 CLP mensuales (240 euros).
- Personas con discapacidad certificada o con pensión de invalidez, cobran 60% de la Remuneración Bruta Mensual, con tope de \$250.000 CLP mensuales (240 euros).
- Hombres que tienen entre 24 a 55 años de edad, cobran 50% de su Remuneración Bruta Mensual, con tope de \$200.000 CLP mensuales (190 euros).

Se entrega por 4 meses desde el comienzo de la relación laboral.

4. EVALUACIÓN Y CONCLUSIÓN

Las medidas adoptadas en Chile fueron clave para mitigar los efectos más inmediatos de la crisis, pero revelaron debilidades estructurales del sistema de protección social:



La informalidad laboral dejó fuera de los sistemas tradicionales a una parte importante de la población.

El sistema de pensiones y salud mostró una débil capacidad redistributiva.

La protección social basada en focalización y registros previos limitó la velocidad de respuesta.

A pesar de estos desafíos, el uso masivo de transferencias directas y la flexibilidad del seguro de cesantía demostraron ser instrumentos eficaces, aunque es necesario reformar estos sistemas para lograr mayor cobertura universal y progresividad.

En conclusión, podemos afirmar que la pandemia del COVID-19 representó un punto de inflexión en la política social chilena. Las medidas legales, económicas y de protección social implementadas ayudaron a amortiguar los efectos más duros de la crisis, especialmente entre los trabajadores y sectores más vulnerables. Aunque hubo diferencias en intensidad y cobertura con respecto a Europa, la experiencia dejó lecciones importantes: la necesidad de fortalecer un sistema de protección social más inclusivo, resiliente y universal.

Francisco Gómez Ferreiro.

Consejero de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Chile.

CINCO AÑOS DE LA PANDEMIA: LECCIONES Y REFORMAS EN EL MUNDO LABORAL EL CASO DE URUGUAY Y EL FUTURO DEL TELETRABAJO

RESUMEN

Cinco años después del inicio de la pandemia de COVID-19, los efectos en el mercado laboral siguen marcando la agenda política y social de múltiples países. Este artículo analiza las transformaciones laborales impulsadas por la crisis sanitaria, con especial énfasis en la regulación del teletrabajo como una de las reformas más relevantes y duraderas. En el caso de Uruguay, se examinan los desafíos, avances legislativos y aprendizajes adquiridos durante y después de la pandemia. Asimismo, se presentan comparaciones con otras experiencias internacionales y se plantean desafíos futuros en torno a la equidad digital, los derechos laborales y la sostenibilidad del modelo híbrido.

INTRODUCCIÓN

En marzo de 2020, la pandemia de COVID-19 obligó a gobiernos de todo el mundo a implementar medidas drásticas para contener la propagación del virus. Además de los efectos sanitarios, la pandemia desató una crisis social y económica sin precedentes. El confinamiento obligatorio, la paralización de actividades presenciales, así como la necesidad de mantener la continuidad laboral forzaron a empresas e instituciones públicas y privadas a adoptar formas de trabajo a distancia en tiempo récord. Así, el teletrabajo —hasta entonces poco extendido en muchos países— se transformó en la norma para millones de trabajadores.

Este artículo analiza cómo, a cinco años del inicio de la pandemia, las reformas laborales introducidas en respuesta a la crisis han dejado huellas estructurales en el mundo del trabajo. En particular, la experiencia de Uruguay, país que logró una rápida reacción institucional mediante la imple-

mentación de una legislación específica sobre teletrabajo. El caso uruguayo ofrece un ejemplo interesante de adaptación legislativa en un contexto de incertidumbre y presión, con resultados que permiten reflexionar sobre el futuro del trabajo.

EL TELETRABAJO ANTES DE LA PANDEMIA: UN MODELO INCIPIENTE

Antes de 2020, el teletrabajo era una práctica poco común en América Latina y Uruguay no era la excepción. Según datos de la OIT y cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), menos del 5% de la población ocupada en Uruguay realizaba tareas de forma remota.

Esta baja adopción se explicaba por múltiples factores: la cultura organizacional centrada en la presencialidad, la ausencia de una normativa específica y las desigualdades en el acceso a la infraestructura digital.

El marco legal vigente no contemplaba disposiciones específicas sobre el trabajo a distancia, lo que dejaba esta modalidad bajo acuerdos informales sin respaldo jurídico ni salvaguardas claras en términos de derechos laborales, horarios, condiciones de seguridad o provisión de herramientas. La mayoría de los convenios laborales colectivos tampoco incluían cláusulas vinculadas a modalidades remotas. En este escenario, el teletrabajo era más una excepción que una opción estratégica.

LA PANDEMIA COMO CATALIZADOR DE REFORMAS LABORALES

El 13 de marzo de 2020, Uruguay decretó la Emergencia Sanitaria y adoptó una serie de medidas de contención, incluyendo la suspensión de clases presenciales, la recomendación de teletrabajo en el sector público y privado, y la reducción de movilidad en espacios públicos. El gobierno conformó el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), compuesto por expertos de múltiples disciplinas, para guiar las decisiones estratégicas.

Si bien el GACH no dictó políticas laborales, su legitimidad técnica y su fuerte presencia pública favorecieron la aceptación de medidas excepcionales como el teletrabajo. Su influencia indirecta se manifestó en la articulación entre evidencia científica y decisiones políticas, lo que contribuyó a legitimar una transición acelerada hacia modalidades laborales no presenciales.



En paralelo, comenzó un proceso de formulación legislativa para regular el teletrabajo. El resultado fue la Ley N.º 19.978, promulgada en julio de 2021, la cual estableció un marco normativo para el trabajo remoto, incluyendo:

- La **voluntariedad** del teletrabajo: ambas partes deben acordarlo explícitamente.
- La **reversibilidad del acuerdo**: cualquiera de las partes puede solicitar volver al trabajo presencial, en condiciones pactadas.
- El **derecho a la desconexión digital**: los trabajadores no están obligados a responder fuera del horario laboral.
- **Responsabilidad del empleador** sobre la provisión de herramientas y condiciones adecuadas por parte del empleador.

La ley fue reglamentada en 2022 para detallar aspectos operativos, como higiene, seguridad y mecanismos de fiscalización remota. El proceso legislativo se caracterizó por su celeridad y por la participación de múltiples actores, incluyendo sindicatos, cámaras empresariales y especialistas en derecho laboral y tecnologías de la información.

COMPARACIONES INTERNACIONALES: CONVERGENCIAS Y PARTICULARIDADES

Uruguay no estuvo solo en su intento por adaptar su marco legal al nuevo contexto laboral. A nivel global, diversos países impulsaron legislaciones similares, aunque con características propias de cada contexto jurídico y social.

España aprobó en 2021 la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, que incluyó la obligatoriedad del acuerdo escrito, la compensación de gastos y el derecho a la desconexión.

Francia, que ya tenía legislación sobre desconexión digital desde 2017, fortaleció este derecho y promovió el diálogo social para la implementación del teletrabajo.

Alemania introdujo medidas temporales durante la pandemia que luego fueron modificadas para ofrecer opciones permanentes de trabajo desde casa, aunque sin establecer una obligación legal para los empleadores.

Estados Unidos, al no tener una legislación federal uniforme, permitió una regulación diferenciada por estados y sectores. En muchos casos, se promovieron incentivos fiscales o se ofrecieron guías para el teletrabajo.

Chile, en 2020, modificó su Código del Trabajo para incluir normas sobre teletrabajo, enfocándose en la flexibilidad horaria, el derecho a la desconexión y la equidad tecnológica.

La experiencia comparada muestra una tendencia común hacia la protección de derechos digitales, la búsqueda de equilibrio entre flexibilidad y regulación, y la necesidad de actualizar marcos legales preexistentes que no contemplaban escenarios de virtualidad extendida. El caso uruguayo destaca por la solidez jurídica y la concertación multisectorial.

LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS PENDIENTES EN URUGUAY.

Cinco años después del inicio de la pandemia, el balance en Uruguay es mixto. Por un lado, la Ley de Teletrabajo representó un avance importante en términos de reconocimiento de derechos, formalización de prácticas informales y modernización del marco jurídico. La participación de distintos actores —gobierno, sindicatos, empleadores y expertos— en la elaboración normativa fue clave para lograr una legislación equilibrada.

Por otro lado, persisten desafíos importantes:

Equidad digital: las diferencias en acceso a internet, equipos y habilidades tecnológicas entre trabajadores urbanos y rurales, o entre sectores formales e informales, agravan desigualdades preexistentes.

Fiscalización: garantizar el cumplimiento de la normativa en entornos virtuales requiere nuevas capacidades institucionales y marcos de control innovadores.

Salud mental y conciliación: el aislamiento prolongado, la falta de espacios diferenciados para el trabajo y la vida personal, y el riesgo de hiperconectividad generan tensiones que deben ser abordadas mediante políticas de bienestar laboral.

Modelo híbrido: la convivencia entre modalidades presenciales y virtuales plantea retos organizativos y culturales, como la coordinación de equipos mixtos, la evaluación del desempeño y el sentido de pertenencia.

MIRANDO HACIA EL FUTURO: EL TRABAJO POST-PANDEMIA.

El teletrabajo llegó para quedarse, aunque no como única modalidad. La mayoría de las empresas e instituciones en Uruguay y el mundo han adoptado modelos híbridos, que combinan días presenciales con trabajo remoto. Esta flexibilidad ha sido valorada por muchos trabajadores, pero también requiere un rediseño de las dinámicas laborales.

A futuro, la sostenibilidad del teletrabajo dependerá de varios factores:

- La adaptación continua de la legislación para responder a nuevas tecnologías (como inteligencia artificial y vigilancia digital).
- La inversión en infraestructura digital inclusiva.
- La promoción de una cultura organizacional basada en la confianza, la autonomía y la responsabilidad.
- La formación de competencias digitales en todos los niveles del mercado laboral.

En este sentido, el aniversario de la pandemia no solo es un momento de conmemoración, sino también una oportunidad para proyectar el futuro del trabajo con criterios de equidad, sostenibilidad y resiliencia.

CONCLUSIÓN.

La pandemia de COVID-19 transformó de manera profunda e irreversible el mundo laboral. El teletrabajo, que antes era una opción marginal, se consolidó como una herramienta clave para la continuidad económica y la protección del empleo.

En Uruguay, la rápida respuesta institucional y la implementación de la Ley N.º 19.978 constituyen un ejemplo de adaptación legislativa eficaz en tiempos de crisis.



Sin embargo, los desafíos estructurales —tecnológicos, sociales y culturales— exigen una mirada a largo plazo. La regulación del trabajo remoto no es un fin en sí mismo, sino parte de un proceso más amplio de transformación del trabajo en la era digital. Cinco años después del inicio de la pandemia, la tarea sigue siendo construir un modelo laboral que combine flexibilidad, protección y justicia social.

Isabel de Zulueta de Miguel.

Consejera de Trabajo, Migraciones
y Seguridad Social en Uruguay.

ACTUALIDAD INTERNACIONAL SOCIOLABORAL



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
SEGUNDA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL