



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# **Observación general sobre la aplicación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)**

**Adoptada por la Comisión de Expertos en  
Aplicación de Convenios y Recomendaciones  
(CEACR) en su 91ª sesión (nov. -dic. 2020)**

La Comisión toma nota de que, en el año transcurrido desde su anterior reunión, celebrada en noviembre de 2019, el mundo ha experimentado una pandemia mundial que ha tenido consecuencias sanitarias y socioeconómicas profundas y de gran alcance. Los esfuerzos por controlar la propagación del virus COVID-19 mediante medidas de confinamiento han dado lugar al cierre de empresas de todos los tamaños en muchos sectores económicos, con la consiguiente pérdida de millones de puestos de trabajo. Asimismo, los sistemas y las instituciones de educación y formación profesional se han visto interrumpidos, lo que ha obligado a muchos a poner en suspenso su formación y educación debido a la pandemia. Los Estados Miembros de la OIT han tratado de mitigar los efectos de la crisis sanitaria y socioeconómica mediante medidas de respuesta y recuperación inmediatas, así como medidas a más a largo plazo conforme la crisis continúa evolucionando.

La crisis de la COVID-19 amenaza la supervivencia de las empresas, los empleos y los ingresos de los trabajadores, incluidos los trabajadores por cuenta propia, aumentando la pobreza y exacerbando las desigualdades existentes en el acceso al empleo y al trabajo decente. Además, la Comisión observa que la pandemia ha acelerado los cambios que ya se estaban produciendo en la estructura y la organización del trabajo debido a la globalización, la digitalización y otras innovaciones tecnológicas que han dado lugar a nuevas e incipientes modalidades de trabajo. El teletrabajo y el trabajo en plataformas digitales han aumentado exponencialmente, ya que las medidas urgentes para prevenir la propagación del virus han hecho que más trabajadores trabajen desde casa y electrónicamente en aquellos casos en que pueden hacerlo.

Si bien la naturaleza y el alcance de los efectos de la pandemia varían de una región a otra y de un país a otro, así como de un sector económico a otro, el acceso al pleno empleo, productivo y libremente elegido y al trabajo decente es esencial para todos los trabajadores, de la misma manera que la capacidad de retener una mano de obra cualificada y capacitada es esencial para que los empleadores garanticen el funcionamiento óptimo de sus empresas.

En este contexto, la Comisión desea llamar la atención sobre su [Estudio General sobre la promoción del empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante de 2020](#), en el que se examinó la aplicación del Convenio núm. 122, junto con otros siete instrumentos sobre el empleo <sup>1</sup>. Asimismo, se remite a su «Adenda», publicado tras el inicio de la pandemia de COVID-

---

<sup>1</sup> Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168), Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184), Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), y Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

19, en el que la Comisión examina el impacto de la pandemia en la aplicación de los instrumentos examinados en el Estudio General. El Estudio General se encuentra ya disponible en el sitio web NORMLEX y la Adenda estará disponible una vez esta sea publicada a comienzos de 2021.

Asimismo, tomando en consideración las múltiples dimensiones de la actual crisis socioeconómica y del empleo, la Comisión tiene la intención de que la presente Observación general mejore el conocimiento, la comprensión y el uso de los principios y orientaciones recogidos en el Convenio núm. 122, como el convenio de gobernanza general dedicado a la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido y del trabajo decente. Su intención es también la de destacar la importancia de una serie de instrumentos relacionados con el empleo, principalmente la de algunos instrumentos no examinados en el Estudio General o en su «Adenda», que la Comisión considera, no obstante, que son directamente relevantes para el diseño, desarrollo e implementación efectiva de una recuperación económica sostenible, así como de medidas de empleo y de creación de empleo.

La Comisión observa que, en su conjunto, estos instrumentos ofrecen una amplia orientación práctica que puede ayudar a los mandantes de la OIT en la elaboración y efectiva aplicación de medidas de recuperación que sean amplias y que se apliquen en múltiples etapas sucesivas. Esas medidas ayudarán a los países a responder a la actual crisis mundial, garantizando una recuperación inclusiva y sostenible, así como una mayor capacidad de resiliencia y preparación que permita a los países hacer frente a las futuras crisis que puedan surgir.

### **Promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido, el trabajo decente y las oportunidades de generación de ingresos**

*Artículo 1.* En su Observación general de 2005 sobre el Convenio núm. 122, la Comisión tomó nota de que el objetivo principal del Convenio núm. 122, tal y como aparece recogido en su *artículo 1, párrafo 1*, es el de «llevar a cabo una política activa del empleo, que tiene como objetivo principal de la política macroeconómica, el diseño y aplicación de una política activa del empleo. El logro del pleno empleo productivo no debería ser una idea accesorio, sino que debe tenerse presente durante toda la fase de formulación de la política macroeconómica».

En este contexto, la Comisión desea señalar especial atención a la amplia orientación proporcionada en la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), en relación con las medidas que deben adoptarse para generar empleo y trabajo decente en situaciones de crisis, con, entre otros fines, el de recuperación y resiliencia (*párrafo 1*). La Recomendación núm. 205 establece expresamente que, al posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían adoptar y aplicar una estrategia global y sostenible de empleo que impulse el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el

trabajo decente para las mujeres y los hombres, teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio núm. 122 (*Recomendación núm. 205, párrafos 7, a) y 10*).

El *artículo 2* exhorta a los gobiernos a que revisen regularmente, en el marco de una política económica y social nacional coordinada, las medidas adoptadas para alcanzar los objetivos de la política nacional de empleo.

La Comisión toma nota a este respecto que los efectos de esas medidas deben evaluarse periódicamente para que puedan ajustarse, según sea necesario, para hacer frente de manera eficaz a los desafíos a través de medidas generales y específicas. Además, en las observaciones que ha formulado a lo largo de los años sobre la aplicación del Convenio núm. 122, la Comisión ha destacado la necesidad de examinar y evaluar periódicamente la evolución de la situación del mercado de trabajo nacional a través de, entre otras medidas, la recopilación, la compilación y la difusión de información sobre las tendencias del empleo, incluidos el tamaño y la distribución de la población económicamente activa, el trabajo, el empleo, el desempleo, las horas de trabajo y la subutilización laboral. Es fundamental contar con datos fiables sobre el mercado de trabajo para garantizar que las políticas de empleo son adecuadas, y que los sistemas de educación y formación se adapten para prever y satisfacer las necesidades actuales y emergentes de capacidades. Esto último ha sido un desafío durante la pandemia de COVID-19, cuando prácticamente todos los países vieron interrumpidas sus fuentes de información estadística. Si bien la OIT apoyó activamente los planes de emergencia para mantener el flujo de información a nivel nacional, llevó a cabo una técnica innovadora a nivel mundial que utiliza métodos de pronóstico a muy corto plazo para estimar el impacto de la pandemia en el mundo del trabajo, mediante la estimación de la pérdida de horas de trabajo en todas las regiones, así como clasificando sectores de actividad por riesgo. Esta dimensión adquiere una importancia crucial dado que, debido a la crisis, algunos sectores económicos clave han quedado devastados, tales como el turismo, la aviación y otros (incluidas las cadenas mundiales de suministro), o se han visto gravemente perturbados, dejando en muchos casos a los trabajadores que se encuentran al final de la cadena con pocas opciones, salvo buscar un empleo alternativo en la medida de sus posibilidades. Por otra parte, algunos sectores, tales como el sector de la salud, los servicios de emergencia, la alimentación y la agricultura, y el sector de tecnologías de la información, han experimentado un aumento de la demanda. La Comisión observa también que las empresas y los trabajadores de esos sectores suelen estar en primera línea durante la pandemia, y que en dichos casos, la garantía de la seguridad en el trabajo y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo deben ser componentes integrales de la respuesta a la crisis.

El *artículo 3* del Convenio núm. 122 exhorta a los Estados Miembros a que entablen consultas en relación con el desarrollo e implementación de medidas activas del mercado de trabajo. La Comisión considera que las medidas inclusivas y con perspectiva de género para

promover el empleo sostenible y el trabajo decente, así como las oportunidades de generación de ingresos y el crecimiento con alto coeficiente de empleo deberían planificarse, aplicarse y supervisarse en consulta y con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y tener en cuenta las opiniones de los representantes de las personas afectadas por las medidas que se adopten. En este sentido, la Recomendación núm. 205 destaca la importancia de la consulta y el diálogo social, y prevé además la consulta a las organizaciones de la sociedad civil, según proceda (*párrafo 8, d) y párrafo 11*). (Véase también la «Adenda» al Estudio General sobre la promoción del empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante de 2020, parte VII).

La Comisión toma nota de que la formulación y aplicación de una respuesta eficaz a las secuelas socioeconómicas de la crisis de la COVID-19 requiere un enfoque múltiple que incluya una serie de medidas de política aplicadas de manera progresiva, que van desde medidas urgentes inmediatas hasta medidas a medio y largo plazo. Recuerda que el documento «Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo (2009)», aprobado por la Conferencia en el contexto de la crisis financiera y económica de 2008, exhortaba a los Estados Miembros de la OIT a adoptar una respuesta de trabajo decente a la crisis, basada en las normas internacionales del trabajo y que garantizara el vínculo entre el progreso social y el desarrollo económico.

La Comisión toma nota de que la pandemia ha hecho hincapié en la necesidad de fortalecer los sistemas de salud públicos en la mayoría de los Estados Miembros. A este respecto, recuerda la importancia, en el contexto de la respuesta a la pandemia, de los instrumentos relacionados con la política social, como el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), y el Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 82), cuyo objetivo es mejorar el nivel de vida y el progreso social de los pueblos concernidos y establecer principios generales que insten a los Estados Miembros a garantizar que todas estas políticas estén orientadas principalmente al bienestar y desarrollo de la población, así como a la promoción de sus propias aspiraciones de progreso social. El Preámbulo del Convenio núm. 117 afirma que el desarrollo económico debe servir de base al progreso social, estableciendo, entre otras cosas, que todas las iniciativas deben tomarse mediante medidas adecuadas a nivel internacional, regional o nacional, para fomentar mejoras en áreas como, entre otras, la salud pública y la seguridad social (véase también el *artículo 4* del Convenio núm. 82).

La Comisión recuerda que el Convenio núm. 122 y el conjunto de instrumentos conexos en materia de empleo están estrechamente vinculados a los principios y derechos fundamentales del trabajo y a los convenios fundamentales y prioritarios. En su Preámbulo, refiriéndose a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Convenio núm. 122 afirma que «toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo». Además, el Preámbulo destaca

algunos instrumentos de importancia directa para la política de empleo, entre ellos el Convenio sobre el servicio del empleo, 1949 (núm. 88) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), al tiempo que establece la reglamentación de las agencias de empleo privadas y su coordinación con los servicios públicos de empleo, prevé también la protección de los derechos de los trabajadores sobre la base de las normas internacionales del trabajo.

Para alcanzar el objetivo del pleno empleo, productivo y libremente elegido que se establece en el Convenio núm. 122, deben adoptarse ciertas medidas clave. En primer lugar, debe haber un compromiso político para garantizar el derecho al trabajo mediante la realización del pleno empleo. En segundo lugar, los Estados Miembros deben crear o fortalecer las instituciones necesarias para garantizar la mejor organización posible del mercado de trabajo. En tercer lugar, los Estados deben adoptar medidas para apoyar el acceso inclusivo al empleo mediante el apoyo a la educación y la formación, así como al aprendizaje permanente, para reducir los desajustes en materia de aptitudes y anticiparse a las demandas de mano de obra, en particular en un mundo laboral en rápida evolución en el que el ritmo de los cambios continúa acelerándose debido a factores como la globalización, la digitalización y las innovaciones tecnológicas. En este contexto, la Comisión observa que la pandemia ha provocado cambios sísmicos que han devastado algunos sectores y han aumentando la demanda en otros, lo que pone de relieve la necesidad de contar con sistemas resilientes e integrados que se puedan adaptar eficaz y rápidamente a situaciones de crisis para permitir a los trabajadores readaptarse profesionalmente y mejorar sus calificaciones a fin de aumentar su empleabilidad y facilitar su reasignación a otras ocupaciones y sectores en los que la demanda es elevada.

La Comisión observa que el Convenio núm. 122, junto con el conjunto de instrumentos sobre el empleo a los que se hace referencia, que son interdependientes y se apoyan mutuamente, proporciona un marco amplio para la realización del derecho al pleno empleo, productivo y libremente elegido y al trabajo decente, así como a la educación y la formación profesional como condición necesaria para alcanzar este objetivo.

### **Educación, formación profesional y aprendizaje permanente**

El *Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)* y la *Recomendación núm. 195*, proporcionan una amplia orientación en esta esfera. En particular, el Convenio núm. 142 exhorta a los Estados a que establezcan políticas y programas amplios y coordinados de orientación y formación profesional que estén estrechamente vinculados con el empleo, en particular a través de los servicios públicos de empleo (*artículo 1, 1*). El Convenio núm. 142 refleja la noción de empleo libremente elegido, y exhorta a los países a que elaboren políticas y programas inclusivos cuya finalidad sea «alentar y ayudar a todas las personas, en un pie de

igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad» (*artículo 1, 5*)).

En el Preámbulo de la *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)* se reconoce que «la educación, la formación y el aprendizaje permanente contribuyen de manera significativa a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, especialmente en vista de la importancia fundamental que reviste alcanzar el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido en una economía mundializada». En la Recomendación núm. 195 se exhorta a los Miembros a que adopten medidas para facilitar el acceso al aprendizaje permanente, reconociendo que la educación y la formación son fundamentales para satisfacer las nuevas necesidades en materia de calificaciones tanto de los trabajadores como de los empleadores.

La Comisión observa que el acceso a la educación y la formación, así como a los servicios de asesoramiento laboral y de colocación, es particularmente crucial para los jóvenes de ambos sexos como consecuencia de la crisis. Los jóvenes ya se encontraban en situación de desventaja en los mercados laborales de la mayoría de los países, con tasas de desempleo en algunos países que duplicaban con creces las de los trabajadores adultos. Para evitar una «generación del confinamiento» que pueda verse afectada por la crisis actual durante los próximos decenios, deberían elaborarse políticas de empleo juvenil y medidas activas del mercado de trabajo que, entre otras cosas, traten de garantizar el acceso a la educación, la formación profesional y el desarrollo de capacidades, así como que faciliten la transición de la educación y la formación al trabajo.

En el contexto de la crisis actual, la Comisión observa que los sistemas de educación y formación, así como los servicios de empleo, deberían ayudar a los trabajadores que tratan de utilizar sus capacidades transferibles, mejorar sus calificaciones y readaptarse profesionalmente para que puedan ser reasignados a otro trabajo adecuado. A fin de asegurar una mayor capacidad de recuperación socioeconómica para futuras crisis, la Comisión destaca que tanto las evaluaciones de los efectos en el empleo como la recopilación y el análisis de información sobre el mercado de trabajo son instrumentos esenciales que informan la formulación e implementación de políticas basadas en evidencia para la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido y del trabajo decente.

La Comisión saluda la asistencia técnica proporcionada por la Oficina para realizar evaluaciones rápidas del impacto en el empleo. Toma nota de que las [Directrices de la OIT sobre diagnósticos rápidos para evaluar el impacto de la COVID-19 a nivel de país en la economía y el mercado de trabajo](#) se aplicaron en 47 países que abarcan todas las regiones, con miras a asistir

a los mandantes tripartitos en la formulación de recomendaciones de políticas específicas para una recuperación generadora de empleo, con especial atención a los grupos más afectados, tales como los migrantes, los trabajadores de la economía informal, las mujeres y los jóvenes. Estas directrices promovieron un fuerte compromiso tripartito para abordar el impacto de la crisis en los mercados de trabajo. En algunos casos, esas evaluaciones se llevaron a cabo en cooperación con el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e instituciones financieras regionales como el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La Recomendación núm. 205 reconoce la necesidad, en situaciones de crisis, de evaluar y satisfacer las emergentes necesidades de conocimientos, y dispone que los Estados deben formular o adaptar un programa nacional de educación, formación, readaptación y orientación profesional que evalúe y responda a las nuevas necesidades de conocimientos especializados para la recuperación, en consulta con las instituciones de educación y formación y los interlocutores sociales. La Recomendación núm. 205 invita a los Estados a «coordinar los servicios de educación, formación y readaptación profesional a nivel nacional, regional y local, incluidos la enseñanza superior, el aprendizaje, la formación profesional y la capacitación empresarial, y permitir que las mujeres y los hombres cuya educación o formación se hayan impedido o interrumpido puedan emprender o reanudar y completar su educación y formación» (párrafo 19, c)).

La Declaración del Centenario de la OIT, 2019, afirma que, en su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, la OIT debe orientar sus esfuerzos a, entre otras cosas, promover la adquisición de capacidades, competencias, cualificaciones para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral, a abordar los déficits de competencias existentes y previstos, a garantizar que los sistemas de educativos y de formación respondan a las necesidades del mercado de trabajo y a mejorar la capacidad de los trabajadores para aprovechar las oportunidades de trabajo decente (sección II.A. iii)). Estos objetivos son cruciales, ahora más que nunca, para garantizar un futuro del trabajo más prometedor tras la pandemia de COVID-19.

### **Promoción de las empresas sostenibles como impulsoras del empleo productivo y el trabajo decente**

La Comisión toma nota de que alcanzar el pleno empleo, productivo y libremente elegido no es posible sin establecer entornos propicios para la creación y el crecimiento de empresas sostenibles y resilientes. La Recomendación núm. 205 reconoce la importancia de la creación o el restablecimiento de un entorno propicio para las empresas sostenibles, que incluya la promoción de las pequeñas y medianas empresas, así como de las cooperativas y otras iniciativas de la



economía social, para generar oportunidades de empleo, trabajo decente y de generación de ingresos (*párrafo 11, c*).

A este respecto, la Comisión se felicita de la supervisión y la recopilación por parte de la OIT de las principales fuentes de información disponibles sobre el funcionamiento de las empresas durante la crisis, incluidas sus repercusiones en las empresas, las respuestas de las empresas y las medidas de política estatal para apoyar a las empresas afectadas. La Oficina ha puesto en marcha productos, herramientas y directrices en línea dedicados a ayudar a las empresas a adaptarse a las repercusiones de la pandemia, incluido un sitio sobre recursos sobre la COVID-19 para las empresas y una sección sobre la capacidad de recuperación de las pyme frente a la COVID-19, en la que se ofrece orientación sobre: Evaluación del impacto de la COVID-19, la informalidad en las micro y pequeñas empresas, la continuidad de los negocios, la protección de los trabajadores y la financiación inclusiva, entre otros. También se ha creado una sección dedicada a las empresas y la COVID en el Helpdesk de la OIT que prevé asistencia a las empresas multinacionales, que incluye listas de verificación de prevención y mitigación para las pyme y orientación sobre el teletrabajo.

La *Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)* reconoce que las pequeñas y medianas empresas desempeñan un papel fundamental en el crecimiento económico y el desarrollo, proveen cada vez más la mayoría de los puestos de trabajo creados a escala mundial y pueden ayudar a crear un entorno propicio para la innovación y el espíritu empresarial. Además, reconoce que las pequeñas y medianas empresas ofrecen a las mujeres y a otros grupos habitualmente desfavorecidos la posibilidad de acceder en mejores condiciones a oportunidades de empleos productivos, duraderos y de calidad. Exhorta a los gobiernos a que creen un entorno propicio para el crecimiento y el desarrollo de esas empresas y a que eliminen los obstáculos que impiden su funcionamiento.

Posteriormente, con la aprobación de la *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)*, la Conferencia también reconoció la importancia de las cooperativas en la creación de empleo, que funcionan en todos los sectores de la economía, incluida la economía informal. La Recomendación exhorta a los Miembros a que adopten medidas para apoyar y fortalecer las cooperativas, proporcionando un marco normativo y jurídico favorable a las cooperativas que sea compatible con su naturaleza y función e inspirado en los valores y principios cooperativos (*párrafos 3 y 6*). La Comisión toma nota de que, en el contexto de la pandemia, las cooperativas y otras organizaciones de la economía social y solidaria de todo el mundo han estado proporcionando asistencia esencial a sus miembros, poniendo en contacto a las personas necesitadas de apoyo con los gobiernos locales y los interlocutores sociales. Las cooperativas financieras han brindado apoyo de liquidez a sus miembros, lanzando *crowdfunding* y otras iniciativas de solidaridad para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas locales, así como a personas en situaciones de vulnerabilidad. Muchas cooperativas

han transformado sus productos y servicios para satisfacer las necesidades locales urgentes de equipos de protección y atención social. En el marco de los proyectos de cooperación para el desarrollo en curso, la OIT ha incluido el impacto de la COVID-19 en las evaluaciones de las necesidades de las cooperativas para evaluar y abordar mejor las necesidades actuales y futuras. Se está proporcionando apoyo financiero y técnico directo a las organizaciones de economía social y solidaria (OESS) afectadas por la crisis. A nivel mundial, la Oficina está documentando las buenas prácticas de las cooperativas y las OESS en la respuesta a la crisis, de manera que estos ejemplos puedan informar el desarrollo de medidas de respuesta y recuperación por parte de los mandantes de la OIT.

La Comisión toma nota además de que la Recomendación núm. 205 exhorta a los Estados a que, en situaciones de crisis, creen incentivos para que las empresas multinacionales cooperen con las empresas nacionales a fin de crear empleo productivo y libremente elegido y trabajo decente, teniendo en cuenta la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (*párrafo 11, h*)).

### **No discriminación e inclusión**

La Comisión ha destacado anteriormente la importancia de elaborar e implementar eficazmente políticas de empleo inclusivas en tiempos de crisis que prevean la igualdad de oportunidades y de trato con carácter prioritario y tengan en cuenta las necesidades y preocupaciones de las personas en situación de vulnerabilidad. En el contexto de la pandemia, la Comisión toma nota de que las políticas de empleo deben prever medidas tanto integradas como específicas.

A este respecto, la Comisión observa que todas las medidas de respuesta y recuperación deben incluir una perspectiva de género. Las mujeres se han visto considerablemente afectadas por la pandemia, sufriendo niveles más altos de pérdida de empleo y tasas de desempleo en general. Además, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de ocupar puestos de trabajo precarios, mal remunerados e informales. Por otra parte, las mujeres se concentran en determinados empleos y sectores en la primera línea de la pandemia, por ejemplo, como trabajadoras de supermercados o de la economía del cuidado (como médicos, enfermeras y otros profesionales de la salud y trabajadoras domésticas). La Comisión toma nota de que tales trabajadoras no solo corren un mayor riesgo de exposición al virus, sino que durante la pandemia se les ha exigido que trabajen un número excesivo de horas, al tiempo que han asumido una mayor carga en el cuidado de los niños y ancianos o miembros enfermos de la familia.

Estas desigualdades se agravan en situaciones de discriminación por motivos múltiples e interrelacionados, que pueden incluir el sexo, la raza, el color, la religión, la discapacidad, la

condición de migrante, la orientación sexual, la identidad de género y otros motivos. La Comisión destaca que, cuando las personas pertenecen a más de un grupo desfavorecido, la discriminación múltiple e interseccional agrava y exacerba las desigualdades existentes, lo que afecta tanto a la salud como a los resultados económicos.

Las respuestas de política a la crisis deben tener en cuenta tanto las desigualdades múltiples como interseccionales, incluidas las desigualdades de género generalizadas. Por ejemplo, las mujeres pertenecientes a grupos minoritarios se han enfrentado a una desigualdad persistente durante la crisis de la COVID-19, dadas las cargas acumuladas que soportan debido a la discriminación y la desigualdad de género. Las mujeres de las minorías están desproporcionadamente representadas en los empleos de la economía informal, que son más vulnerables a las perturbaciones y no ofrecen cobertura sanitaria, prestaciones por desempleo ni licencia remunerada por enfermedad.

La pandemia también ha demostrado la importancia de abordar el estigma además de la discriminación. La Comisión observa que ha habido casos de estigmatización de ciertos grupos a los que se culpa de transmitir el virus, entre ellos los migrantes y los trabajadores sanitarios de primera línea. En el caso de los trabajadores de la salud, se han producido incidentes de estigmatización, violencia y acoso durante la pandemia, en los que se les considera como posibles fuentes de infección debido al trabajo que realizan. Los miembros de esos grupos también son objeto de violencia y acoso con mayor frecuencia. Por estas razones, la Comisión destaca la necesidad de abordar directamente el estigma y la discriminación al elaborar e implementar medidas de respuesta a las crisis y de recuperación.

A este respecto, la Recomendación núm. 205 establece que «al adoptar medidas relativas al empleo y al trabajo decente para responder a las situaciones de crisis, los Miembros deberían tener en cuenta (...) la necesidad de combatir la discriminación, los prejuicios y el odio por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social, discapacidad, edad, orientación sexual o de otra índole.». (*Párrafo 7, f*)).

La Comisión toma nota de que, en muchos países, la mayoría de la población está empleada en la economía informal, donde se concentran muchos grupos desfavorecidos. Si bien la Comisión ha examinado recientemente la *Recomendación sobre la transición del sector no estructurado al sector estructurado de la economía, 2015 (núm. 204)* en su Estudio General, desea, no obstante, alentar en la presente observación general a los Estados a que se remitan a las orientaciones que figuran en la Recomendación núm. 204 para elaborar y aplicar medidas encaminadas no solo a facilitar la transición a la economía formal, sino también a prevenir la informalización de los empleos de la economía formal.

### **Consultas tripartitas y diálogo social**

La Comisión recuerda que la consulta tripartita y el diálogo social son esenciales en tiempos normales y se vuelven aún más críticos en tiempos de crisis (Estudio General de 2010, párrafo 794). El *artículo 3* del Convenio núm. 122 exige que los Estados ratificantes consulten a los interlocutores sociales y a los representantes de las personas afectadas acerca de las medidas que han de adoptarse. El reconocimiento de la importancia de la consulta y el diálogo social es un hilo conductor del Convenio núm. 122 y sus Recomendaciones conexas (núms. 122 y 169), así como de todos los instrumentos relativos al empleo destacados en esta observación general, que exigen que los Estados Miembros establezcan consultas con los interlocutores sociales, así como con los representantes de los grupos interesados (véase también la Adenda al Estudio General de 2020, parte VII).

La Comisión toma nota de las preocupaciones expresadas en las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el sentido de que en muchos casos los gobiernos adoptaron medidas urgentes para mitigar los efectos de la crisis mediante la elaboración de políticas de empleo sin su participación. A este respecto, la Comisión observa que la consulta y el diálogo social participativo y eficaz facilitan el diseño, la elaboración y la implementación de soluciones acordadas que tienen en cuenta las perspectivas y las preocupaciones de las personas y los grupos interesados, y promueven un mayor sentido de identificación y compromiso con los resultados del proceso participativo. La Recomendación núm. 205 destaca la importancia del diálogo social y las consultas tripartitas en respuesta a las situaciones de crisis (*Preámbulo y párrafos 8, d), 24 y 25*). En particular, en el párrafo 24 se exhorta a los Miembros a que se aseguren de que las medidas de respuesta previstas en la Recomendación se desarrollan o promueven mediante un diálogo social con perspectiva de género, teniendo en cuenta el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

### **Conclusiones**

La Comisión toma nota de que la mayoría de los países, incluidos aquellos que no han ratificado el Convenio núm. 122, han adoptado algún tipo de plan, política o estrategia en materia de empleo destinada a promover el empleo y la creación de puestos de trabajo. No obstante, la Comisión toma nota de la existencia de una serie de lagunas y problemas identificados en los informes de los países y de los interlocutores sociales que pueden limitar los efectos beneficiosos de dichos planes, políticas y estrategias durante este periodo crucial de crisis. Observa que muchas de esas políticas no abordan las necesidades de todos los segmentos de la población, en particular de los grupos que tienen más dificultades para acceder al mercado de trabajo (mujeres, jóvenes, trabajadores de edad, personas con discapacidad, minorías raciales y étnicas y otros). A

este respecto, la Comisión toma nota, con base en la información proporcionada por los Estados ratificantes sobre la aplicación del Convenio núm. 122, incluso en el contexto de la pandemia, que aquellos países que han adoptado un enfoque inclusivo para responder a la crisis, que se basa en datos fiables sobre el mercado de trabajo, les ha permitido desarrollar respuestas específicas y eficaces que tienen en cuenta las diferentes necesidades y preocupaciones de los trabajadores, las empresas y los sectores económicos.

Por consiguiente, la Comisión alienta a los gobiernos y a los interlocutores sociales de tales países a que adopten las medidas necesarias para elaborar, declarar e implementar, mediante un proceso de diálogo social participativo, políticas de empleo amplias, inclusivas, con una perspectiva de género que tengan en cuenta las disposiciones del Convenio núm. 122 y del conjunto de instrumentos sobre el empleo adoptados. Recuerda que los mandantes pueden recurrir a la asistencia técnica de la OIT a este respecto.

La Comisión toma nota también de que varios países han adaptado sus políticas de empleo existentes para abordar específicamente las cuestiones de interés que han ido surgiendo durante la pandemia, tales como la promoción de la supervivencia y sostenibilidad de las empresas y de los medios de vida, la retención del empleo, así como la creación de puestos de trabajo, la educación y la formación, en particular la readaptación profesional y la mejora de calificaciones. Se alienta a los gobiernos a que se aseguren de que tales políticas y su implementación tengan en cuenta a todos los segmentos de la población, en particular los que se han vuelto más vulnerables a causa de la crisis, así como la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales y la cooperación internacional con miras a aumentar la capacidad de resiliencia y de preparación frente a posibles crisis futuras, cualquiera que sea la forma que adopten.

La necesidad de abordar la dimensión humana de la pandemia de COVID-19 debe estar a la vanguardia de las medidas de respuesta y recuperación. A este respecto, la Comisión recuerda que la Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo, adoptada por la Conferencia en junio de 2019, insta a la OIT a llevar adelante en su segundo siglo, con un vigor incesante, su mandato constitucional en favor de la justicia social, desarrollando aún más su enfoque centrado en el ser humano respecto del futuro del trabajo, situando los derechos de los trabajadores y las necesidades, aspiraciones y derechos de todas las personas en el centro de las políticas económicas, sociales y medioambientales (Declaración del Centenario de la OIT, Parte I. D). Al aprobar la Declaración del Centenario, los mandantes tripartitos destacaron los cambios transformadores que se estaban produciendo en el mundo del trabajo, así como las persistentes desigualdades que aún persisten. También reconocieron que es imperativo actuar con urgencia para aprovechar las oportunidades y abordar el reto de configurar un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con un empleo pleno, productivo y libremente elegido y un trabajo decente para todos (Declaración del Centenario de la OIT, Parte I.). La Comisión considera que la

respuesta a este llamamiento urgente es más crítica que nunca en el contexto de la pandemia, que representa uno de los desafíos más importantes a los que se enfrentan la OIT y sus mandantes. El enfoque centrado en el ser humano es clave para el éxito y la sostenibilidad de los esfuerzos realizados para superar esta crisis.

La Comisión alienta a los mandantes a que se aseguren de que todas las medidas de respuesta y recuperación que se elaboren e implementen se basen en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, incluido el respeto de los principios y derechos fundamentales del trabajo y las normas internacionales de trabajo, que consisten en los convenios fundamentales y de gobernanza así como los convenios técnicos. Pide a los gobiernos que proporcionen información sobre la manera en que se garantiza que las medidas que se tomen en relación con la promoción del empleo y el trabajo decente durante la crisis y después de ella se basen en tales principios y normas.

Por último, con la finalidad de que la Comisión pueda evaluar eficazmente la implementación de los convenios ratificados, y de que la Oficina pueda facilitar el intercambio de buenas prácticas, soluciones innovadoras y eficaces, así como lecciones aprendidas, la Comisión invita a los mandantes a que sigan recopilando y comunicando, junto con sus memorias, información detallada sobre las políticas de empleo inclusivas y con perspectiva de género así como las medidas activas del mercado de trabajo adoptadas o previstas en respuesta a la pandemia y la crisis socioeconómica que ha generado, que repercutirán en la implementación del Convenio núm. 122 y los instrumentos adicionales sobre el empleo examinados en el presente documento, en particular en lo que respecta a:

- nuevas políticas y programas relacionados con el empleo que han sido adoptados teniendo en cuenta el impacto de la crisis de la COVID-19;
- las adaptaciones realizadas en las políticas y programas existentes para promover el empleo y el trabajo decente;
- las medidas adoptadas para crear un entorno propicio para la iniciativa empresarial y para las empresas de todos los tamaños, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas;
- las medidas adoptadas para promover las cooperativas como fuentes de ingresos y medios de vida de los trabajadores, especialmente aquellos en la economía informal y aquellos pertenecientes a grupos desfavorecidos;
- la manera en que las políticas, programas y medidas relacionadas con el empleo garantizan la inclusión e integran el principio fundamental de la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato, empezando por la igualdad de género;
- las medidas adoptadas para establecer o fortalecer las instituciones nacionales necesarias para asegurar una respuesta y una recuperación eficaces, incluidos el servicio público de empleo y las agencias de empleo privadas, cuando existan, así como las instituciones de orientación y formación educativa y profesional;

- ejemplos de consulta y diálogo social en relación con la elaboración, implementación, supervisión y examen de las medidas de respuesta y recuperación;
- los obstáculos encontrados y las lecciones aprendidas en la elaboración e implementación efectiva de las medidas de respuesta a las crisis y de recuperación.

La Comisión considera que la elaboración de un programa transformador para lograr el empleo y el trabajo decente que se ajuste al enfoque centrado en la persona adoptado por la Conferencia en la Declaración del Centenario de la OIT sobre el futuro del trabajo, 2019, y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y que se base en los principios y derechos fundamentales del trabajo, así como en las normas internacionales del trabajo, es fundamental para superar los efectos devastadores de la pandemia. La Comisión expresa la esperanza de que la consecución de dicho objetivo, guiada por el Convenio núm. 122 y sus instrumentos conexos, transforme los desafíos que se plantean actualmente en todo el mundo en oportunidades para un futuro del trabajo más prometedor.