



Consejo de Administración

340.^a reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2020

Sección de Alto Nivel

HL

Segmento de Políticas Estratégicas

Fecha: 12 de octubre de 2020

Original: inglés

Segundo punto del orden del día

La COVID-19 y el mundo del trabajo

Finalidad del documento

El presente documento se ha preparado como base para el examen que realizará el Consejo de Administración sobre la mejor manera de incorporar el enfoque centrado en las personas, que se propugna en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, en las medidas destinadas a afrontar los desafíos extraordinarios de recuperación planteados por la crisis de la COVID-19 al mundo del trabajo. Ante la urgencia y la trascendencia de las circunstancias actuales, se propone que la contribución de la OIT a la recuperación se enmarque dentro de una iniciativa general para facilitar una respuesta integrada a la crisis (véase el proyecto de decisión en el párrafo 44).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Resultado más pertinente: Todos. Examen de todos los resultados para determinar las cuestiones que sean pertinentes para una recuperación centrada en las personas.

Repercusiones en materia de políticas: Sí.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Posiblemente, en función de la decisión que adopte el Consejo de Administración.

Seguimiento requerido: Sí, según se indica en el proyecto de decisión.

Unidad autora: Departamento de Investigaciones (RESEARCH).

Documentos conexos: [GB.340/PFA/1](#); [GB.340/PFA/2](#); [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#).

▶ Introducción

1. La función de la Organización Internacional del Trabajo, definida en el marco de la [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#) (en adelante, Declaración del Centenario), ha cobrado mayor importancia en el contexto de la crisis provocada por la COVID-19. La Declaración del Centenario es muy pertinente para las cuestiones inmediatas relativas a las condiciones de trabajo y la protección social, pero el enfoque que adopta es aún más crucial para responder al desafío de superar la crisis y reconstruir para mejorar. Desde esta perspectiva, se impone, por razones de peso, que el Consejo de Administración reflexione sobre la mejor manera de incorporar ese enfoque en las medidas destinadas a afrontar los desafíos extraordinarios de recuperación planteados por la pandemia al mundo del trabajo.
2. En la Declaración del Centenario se encomienda a la OIT la labor primordial para los años venideros de «toma[r] en consideración las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, y [...] desarrollar su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas». Dada la situación actual, es imprescindible y urgente que el Consejo de Administración examine en qué medida la crisis desencadenada por la COVID-19 afectará al cumplimiento firme y riguroso de este cometido de mediano a largo plazo. Tal proceso parte de la opinión ampliamente manifestada por los mandantes, en particular durante la Cumbre mundial de la OIT sobre la COVID-19 y el mundo del trabajo, celebrada del 1.º al 9 de julio de 2020, de que las prioridades definidas en la Declaración del Centenario son más pertinentes que nunca en el contexto de la actual crisis económica y social. De ahí que el Consejo de Administración deba considerar medidas especiales para facilitar y acelerar el cumplimiento de ese cometido que se inscribe en la dinámica de reconstruir para mejorar. El examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023 ¹ y el Plan Estratégico para 2022-2025 propuesto ² que se someten a la consideración del Consejo de Administración establecen el marco por el que se han de regir las actividades de la OIT. Sin embargo, la magnitud y la gravedad de la crisis inédita para el mundo del trabajo desencadenada por la COVID-19 exige que nos volquemos específicamente en las repercusiones de la pandemia para la labor de la OIT y en cómo la OIT, mediante la aplicación de la Declaración del Centenario, puede y debe liderar el proceso de recuperación brindando respuestas que estén a la altura de la envergadura de los nuevos retos.
3. En el presente documento se expone, en primer lugar, una visión general de cómo las transformaciones que fueron objeto de debate en 2019 están evolucionando y volviéndose más complejas en muchos aspectos relevantes como resultado de la crisis. A continuación, se examina más específicamente la manera en que el enfoque centrado en las personas que se propugna en la Declaración del Centenario puede suscitar un proceso de recuperación de la crisis más rápido y sustentado en bases más sólidas en determinadas esferas. Ante la urgencia y la trascendencia de las circunstancias actuales, se propone que la contribución de la OIT a la recuperación se enmarque dentro de una iniciativa general para facilitar una respuesta integrada a la crisis.

¹ GB.340/PFA/2.

² GB.340/PFA/1.

► I. La COVID-19 y la Declaración del Centenario

4. La COVID-19 es una crisis humana. La pandemia representa una amenaza potencial directa al bienestar de toda persona en el planeta, independientemente de la situación geográfica o del lugar que ocupe en la sociedad. Sus principales efectos secundarios —perturbaciones simultáneas en todo el mundo de la actividad económica, el empleo y la seguridad humana— han tenido un alcance mundial y se abaten sobre las personas.
5. Los efectos económicos y sociales mencionados, y quizás la propia pandemia, pueden perdurar varios años. El mundo se enfrenta a importantes dificultades en el ámbito laboral de medio a largo plazo que vienen a sumarse a las transformaciones seculares en curso, relacionadas en particular con la tecnología, el medio ambiente, la demografía y la geopolítica.
6. La acción conjunta centrada en las personas que se expone en la Declaración del Centenario responde precisamente a estas perturbaciones y transformaciones. El mundo necesita que la OIT movilice plenamente sus capacidades y a sus mandantes para ayudarle a aplicar este enfoque.
7. La advertencia contenida en la Constitución de la OIT de que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social nos recuerda lo crucial de lo que está en juego. Sin la dignidad del trabajo decente y la posibilidad de crearlo gracias a empresas sostenibles no se puede lograr la cohesión social —entendida como la percepción generalizada de que el orden social y económico son justos—. La difusión amplia de estos principios a través de las normas, la cooperación técnica, las investigaciones y el diálogo social constituye un elemento central de los programas y actividades de la OIT.

A. Repercusiones probablemente duraderas de la crisis en el mundo del trabajo y función de la OIT

8. El mundo del trabajo ya no es lo que era hace tan solo un año. Probablemente, la crisis afecte de manera profunda y duradera varios aspectos clave del mundo del trabajo, lo cual ha de tenerse en cuenta en la estrategia de la Organización a fin de dar cumplimiento a la Declaración del Centenario. Entre las repercusiones de la crisis cabe mencionar:
 - Un enorme exceso de desempleo y subempleo provocado por la crisis que supone un importante deterioro de las condiciones prevalecientes en 2019, que ya eran particularmente difíciles en algunas regiones, y graves según ciertos datos demográficos.
 - Un nuevo aumento sustancial de la vulnerabilidad humana, la precariedad y la desigualdad que rebasa los niveles registrados antes de la crisis, en particular para las mujeres y los jóvenes, y amplios segmentos de la población como los trabajadores de la economía informal, los proveedores de bienes y servicios esenciales para la sociedad peor remunerados, y los trabajadores migrantes privados de trabajo y de servicios sociales básicos que a menudo se ven obligados a regresar a su país.
 - Un deterioro pronunciado y generalizado de las finanzas públicas que puede restringir significativamente las respuestas de política, especialmente en países que ya deben afrontar situaciones de fragilidad, desastres naturales, desplazamientos forzados y

que disponen de infraestructuras básicas limitadas, incluido el acceso al agua limpia y a los servicios de salud.

- Una nueva aceleración significativa de la transformación digital de la actividad económica, incluidas las modalidades de trabajo a distancia que presentan posibles ventajas pero también plantean retos adicionales para el trabajo decente, en particular en relación con las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores.
 - Un cambio radical de la estructura de las economías, ya que hay una contracción de ciertos sectores más vulnerables a la pandemia, como las pequeñas empresas y las empresas informales o aquellas que están expuestas a la competencia de la producción y servicios digitales, pero una expansión de otros.
 - Una reestructuración y posible reducción de las cadenas mundiales de suministro a fin de reforzar su resiliencia y continuidad en respuesta a las restricciones que afectan a la logística y los viajes a raíz de la crisis, que se suman a las fuerzas dinámicas en los planos ambiental, tecnológico y político, que ya impulsaban esta evolución y que plantean nuevos retos para el futuro de la industrialización intensiva en mano de obra en los países en desarrollo.
 - Como resultado de estos y otros factores, la posibilidad de que haya una grave brecha de producción en la economía mundial o en importantes partes de ella, que frene el ritmo de creación de empleo, de reducción de la pobreza y otros aspectos de desarrollo sostenible, justo cuando se inicia la Década de Acción de las Naciones Unidas con el fin de hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).
9. Estas repercusiones de la crisis en el mundo del trabajo pueden verse exacerbadas por las transformaciones que este ya está experimentando debido a la automatización, los cambios en la estructura del comercio, la demografía, la migración y el cambio climático. La combinación de presiones estructurales y derivadas de la crisis puede crear una tormenta perfecta de desafíos para el empleo, los ingresos de los hogares y otros aspectos de la seguridad humana en muchos países en el próximo decenio. Se trata de factores fundamentales que determinan la confianza de los consumidores y de los inversores, la demanda agregada y el crecimiento económico y el desarrollo. El estímulo macroeconómico de carácter temporal, aunque es muy importante, no deja de ser en la mayoría de los casos una acción de contención o estrategia de estabilización a corto plazo. No se puede recurrir a él para **invertir** la situación descrita de manera duradera. Probablemente sea necesario adoptar un enfoque más directo y centrado en las personas para mejorar el nivel y la calidad del empleo así como las prestaciones sociales más amplias que van aparejadas para que los países puedan capear la crisis inmediata y hacer frente a las transformaciones estructurales de sus economías en los próximos años, inclusive en relación con la acción por el clima. La experiencia ha demostrado que no se pueden sostener medidas enérgicas de lucha contra el cambio climático si se considera que van en detrimento del progreso socioeconómico general.
10. Este es precisamente el enfoque que se propugna en la Declaración del Centenario. Cuanto más dure la pandemia, más devastadores serán sus efectos en los pilares fundamentales del progreso social y económico en los que hace hincapié la Declaración del Centenario, a saber: amplias oportunidades de empleo, oportunidades de adquisición de competencias, apoyo en las transiciones, condiciones de trabajo decentes y protección social adecuada, junto con todas las contribuciones al crecimiento de la

productividad, el poder adquisitivo y otras mejoras en la oferta y la demanda que traen aparejadas.

11. Por consiguiente, la labor de la OIT para dar cumplimiento al primer cometido que le fue encomendado en la Declaración del Centenario consistente en «desarrolla[r] su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, que sitúa los derechos de los trabajadores y las necesidades, las aspiraciones y los derechos de todas las personas en el núcleo de las políticas económicas, sociales y ambientales» no se limita a los mandantes de la Organización sino que puede beneficiar a toda la sociedad. En esta nueva era, el empleo y la protección social son un imperativo tanto macroeconómico y ambiental como de justicia social y, por lo tanto, deben ocupar un lugar central en las estrategias nacionales de crecimiento económico y desarrollo. En este sentido, la Organización y su mandato revisten ahora la máxima importancia política para los gabinetes ministeriales así como una importancia estratégica para los consejos de administración de empresas, y la Organización está llamada a responder en consecuencia.
12. La capacidad de la OIT y de su enfoque centrado en las personas para desempeñar satisfactoriamente esa función central estará supeditada a la manera en que la Organización cumpla su mandato, es decir, cómo establece prioridades de manera estratégica, cómo colabora con sus asociados ejerciendo una función catalizadora y cómo despliega de manera dinámica sus principales herramientas de cooperación técnica y fomento de la capacidad, investigaciones, diálogo social y normas.

B. Recuperarse de la crisis sobre bases más sólidas (y con mayor rapidez) gracias al enfoque centrado en las personas definido en la Declaración del Centenario

13. En 1969, en la 53.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y con motivo de su 50.^o aniversario, la OIT puso en marcha el Programa Mundial de Empleo. El Programa se concibió en respuesta al elevado desempleo y subempleo imperantes en los Estados Miembros en desarrollo de reciente independencia así como al descontento generalizado por la contribución del paradigma prevaleciente centrado en el producto nacional bruto al desarrollo humano. El Programa proponía situar al empleo «más pleno» y productivo en el epicentro de las estrategias de desarrollo, por considerar que era la mejor manera de estimular simultáneamente el crecimiento económico y el progreso social general. Gracias a una combinación de investigaciones innovadoras, cooperación técnica en los países y colaboración con las instituciones multilaterales y otras instituciones de desarrollo, el Programa tuvo importantes repercusiones en el desarrollo durante el decenio de 1970. Los ajustes pragmáticos y basados en la experiencia acumulada que se fueron incorporando con el tiempo a su estrategia permitieron a la Organización «pasar de un plan puramente indicativo en el que la acción de la OIT se restringía simplemente al ámbito de la fuerza de trabajo a un programa que engloba algo que se asemeja mucho más a las medidas directas para la creación de empleo»³. Con su énfasis puesto en el empleo y las necesidades básicas, la reducción de la pobreza, la informalidad y la desigualdad, el Programa «contribu[yó] [y contribuye] a

³ OIT, «The Development of the World Employment Programme», WEP 3 Jacket 1 (WEP Planning), 24 de febrero de 1969, citado en la OIT, *The World Employment Programme (WEP): Past, Present and Future*, 30 de mayo de 2019.

cambiar de manera considerable el discurso sobre el desarrollo»⁴ orientándolo hacia un enfoque más holístico, denominado a veces «desarrollo con una dimensión humana».

14. En otras palabras, en un momento crucial de su historia y sirviéndose de su mandato, competencias y estructura, la Organización lanzó una iniciativa mundial con el objetivo de incorporar un enfoque ascendente, más centrado en las personas y orientado a la creación de empleo y la inclusión social, como eje de los debates sobre el crecimiento económico y el desarrollo y los procesos de planificación de las políticas de aquel entonces. Medio siglo más tarde, las perturbaciones sin precedentes que afectan simultáneamente al empleo y a las empresas a raíz de la crisis de la COVID-19 nos hacen pensar que el mundo espera de la Organización que asuma hoy la misma función de liderazgo, en particular habida cuenta de las limitaciones intrínsecas de la principal respuesta de política que se ha dado hasta la fecha, a saber, la adopción de medidas extraordinarias de estímulo fiscal y monetario mayoritariamente en los países industrializados.
15. Casi el 90 por ciento de las medidas fiscales a escala mundial destinadas a responder a la crisis se adoptaron en los países avanzados⁵. Incluso en estos países, las perspectivas de poder seguir manteniendo este nivel de esfuerzo —que en promedio representa el 5 por ciento del producto interno bruto— son en el mejor de los casos inciertas dado el rápido aumento de los niveles de deuda pública. Además, menos del 3 por ciento de las medidas de estímulo mundiales se han adoptado en países de ingreso mediano bajo y en países de ingreso bajo, y muchos de ellos se enfrentan ya a importantes dificultades fiscales, en particular el reembolso de la deuda externa por un valor de más de 1 billón de dólares de los Estados Unidos previsto para 2020 y 2021⁶.
16. Por consiguiente, la economía mundial debe encontrar un nuevo motor, o por lo menos otro complementario, que impulse el crecimiento económico y el desarrollo y la creación de empleo de calidad. Necesita este nuevo programa para poder apartarse del modelo de crecimiento y desarrollo de la generación precedente, caracterizado por un fuerte énfasis en el estímulo fiscal y monetario (que se ha mantenido a niveles elevados durante más de un decenio en algunos países y era difícilmente viable en muchos otros), las exportaciones netas (el comercio mundial se ha estado contrayendo durante los últimos dos decenios)⁷ y la racionalización de los costos (las empresas y los gobiernos ya han recortado drásticamente los costos y la carga reglamentaria durante la crisis). Estas estrategias han rebasado el punto de rendimiento decreciente tanto en términos económicos como sociales. La Declaración del Centenario sienta las bases para un enfoque alternativo.
17. La OIT podría asumir una función de liderazgo en ese sentido, impulsando una iniciativa mundial destinada a acelerar la aplicación de cuatro aspectos del enfoque centrado en las personas expuestos en la Declaración del Centenario, los cuales son especialmente pertinentes para acometer la ingente tarea de recuperarse de la crisis sobre bases más sólidas y con mayor rapidez. En efecto, como se recuerda en el Plan Estratégico para

⁴ Daniel Maul, *La Organización Internacional del Trabajo: 100 años de políticas sociales a escala mundial* (De Gruyter y OIT, 2019), 190-191.

⁵ OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo, Observatorio de la OIT. Quinta edición*, 30 de junio de 2020, 16-17.

⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *From the Great Lockdown to the Great Meltdown: Developing Country Debt in the Time of COVID-19*, abril de 2020, 7.

⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *International Trade Statistics: Trends In Second Quarter 2020*, 28 de agosto de 2020.

2022-2025 propuesto, la OIT aboga por una respuesta social y económica a la crisis de la COVID-19, basada en los siguientes elementos:

- **Estimular la economía y el empleo**, entre otros medios, promoviendo empresas sostenibles en sectores generadores de empleo que ofrecen externalidades ambientales y sociales positivas como las infraestructuras sostenibles y la economía del cuidado.
 - **Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos** mediante el aprendizaje permanente y las prácticas y políticas activas del mercado de trabajo, sustentándose en una protección social universal dotada de un piso de protección sólido.
 - **Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo** mediante el fortalecimiento de las instituciones del trabajo, como la inspección del trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, y la negociación colectiva, el crecimiento de la productividad laboral y la aplicación de normas internacionales del trabajo y buenas prácticas.
 - **Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones**, pues se ha demostrado su utilidad a la hora de formular respuestas eficaces, equilibradas y aceptables.
18. Este enfoque de la recuperación económica y la reforma centrado en las personas generaría una dinámica sinérgica que favorecería la creación de empleo, una mayor inclusión social, y una reducción más rápida de las emisiones de gases de efecto invernadero. Concretamente, una mayor inversión en las personas y en su capacidad para desenvolverse en las transiciones profesionales redundaría en un aumento del empleo, una mayor productividad de los trabajadores y una mayor participación de la fuerza de trabajo, lo que llevaría a las empresas a realizar nuevas inversiones y propulsaría el potencial de crecimiento de las economías. Una mayor inversión en empresas e infraestructuras sostenibles haría aumentar la tasa de empleo formal en la economía real y aceleraría considerablemente la desvinculación entre el desarrollo económico y el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente. La mejora de las condiciones de trabajo, de los salarios y de la protección social permitiría incrementar la retribución de los trabajadores, los ingresos de los hogares y la confianza de los consumidores, que se propagaría más ampliamente a toda la sociedad, impulsando así la demanda agregada y el crecimiento económico.
19. El enfoque centrado en las personas propuesto en la Declaración del Centenario es una estrategia destinada a consolidar los principios fundamentales de una economía, a saber, la productividad laboral; el nivel y la composición de las inversiones empresariales; el nivel y la distribución de los ingresos de los hogares, y la mitigación de los riesgos. Como tal, este enfoque sienta las bases para una recuperación de la crisis de la COVID-19 más rápida, de más amplio alcance y, por consiguiente, más resiliente, y permitirá dar el impulso indispensable para hacer realidad la Agenda 2030.
20. Nueve meses después del inicio de la crisis, muchos países están ansiosos por cambiar las medidas de estabilización a corto plazo por estrategias más fundamentales y sostenibles. Tras la última crisis económica mundial, hubo un amplio acuerdo en cuanto a la necesidad de crear un modelo de crecimiento y desarrollo más sólido, inclusivo y sostenible. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 reafirma esa aspiración de un nuevo paradigma de desarrollo, al invitar a los países a que se comprometan a «[p]romover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos».

21. Si los distintos elementos mencionados, que componen el enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas —definido en la Declaración del Centenario y consistente en priorizar la inversión en las personas—, constituyesen un eje central de las estrategias económicas y de empleo, podrían dar a la economía mundial un nuevo e importante impulso en términos de crecimiento, empleo y medioambiente. Una vez definido este denominador común basado en un progreso económico, social y ambiental más contundente, la OIT podría promover la comprensión y aplicación de este enfoque apoyándose más en su estructura, sus programas y sus mandantes. A tal efecto, podría considerar la puesta en marcha de una iniciativa mundial de alto perfil.

► II. Una iniciativa de recuperación centrada en las personas: reconstruir sobre bases más sólidas y con mayor rapidez

22. En la siguiente sección se presentan algunos conceptos preliminares relativos al modo en que la Organización podría dotar de mayor concreción a una iniciativa tripartita mundial de ese tenor. Con ello se pretende ampliar e intensificar los efectos de las actividades actuales de la OIT, con objeto de catalizar y propiciar progresos rápidos orientados hacia un enfoque centrado en las personas. Para ello, con frecuencia será necesario un planteamiento más específico y adaptado a los distintos países y sectores y en el que se aborde la cuestión clave de la obtención de recursos. Esto, a su vez, exigirá que la Organización haga un esfuerzo especial para aprovechar sus capacidades y su singular estructura tripartita mundial, utilizando un enfoque centrado en las personas con los tres componentes siguientes:
- **Un enfoque de las políticas y las prácticas centrado en las personas:** Profundizar en el análisis, los datos empíricos y las orientaciones de la OIT relativas a las políticas y las empresas en los ámbitos de la inversión en las personas que se han mencionado, y darles proyección mediante una mayor colaboración con actores y expertos influyentes, en particular en aquellas regiones próximas a los lugares de decisión de los sectores público y privado.
 - **Un enfoque de la política económica y financiera centrado en las personas:** Abordar la cuestión decisiva de cómo pueden financiar las sociedades un mayor nivel de inversión en las personas que las componen, y señalar con mayor claridad cuáles serían los probables efectos macroeconómicos que tendría esa inversión en lo referente a la productividad, el empleo y la participación de la fuerza de trabajo, la inversión de las empresas, la demanda agregada, el crecimiento y los niveles de vida.
 - **Un enfoque del sistema multilateral centrado en las personas:** Colaborar más estrechamente con otras instituciones y mecanismos multilaterales a fin de armonizar en mayor medida el asesoramiento sobre políticas y el apoyo financiero que esas instituciones proporcionan a los países con el enfoque de la promoción del progreso económico, social y medioambiental centrado en las personas que se define en la Declaración del Centenario.
23. En las siguientes secciones se presentan algunas sugerencias concretas, para su examen preliminar, con respecto a cada uno de esos tres componentes.

A. Un enfoque de las políticas y las prácticas centrado en las personas

24. Una cuestión importante planteada por la Declaración del Centenario es la forma en que la OIT podría impulsar la aplicación de componentes fundamentales del enfoque ambicioso e innovador expuesto en la Declaración del Centenario como, por ejemplo, los llamamientos al «acceso universal a una protección social completa y sostenible», el logro de «la igualdad de género en el trabajo mediante un programa transformador», «un sistema eficaz de aprendizaje permanente y una educación de calidad para todos», «una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible» y «asegurar que las modalidades de trabajo y los modelos empresariales y de producción [...] posibiliten el trabajo decente y propicien el empleo pleno, productivo y libremente elegido». Un reto particular consiste en determinar cuál es la mejor manera de fomentar el trabajo decente en sectores en los que el mundo del trabajo está experimentando rápidas transformaciones o en aquellos casos en que hay cuestiones de una pertinencia intersectorial especialmente acentuada, como la economía digital, la economía del cuidado o la economía informal, y de integrar en ese proceso la perspectiva de género. Debería examinarse la manera en que la Organización podría movilizar mejor el conjunto completo de sus instrumentos y su singular estructura tripartita mundial para acelerar el desarrollo y la interacción mutua de los conocimientos, las prácticas y la cooperación en esos y en otros casos de especial interés o urgencia.
25. Los resultados en materia de políticas del examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023 delimitaron los ámbitos en que la OIT puede ayudar a fortalecer la capacidad de los mandantes tripartitos para hacer frente a esos retos. Para ello, y en el contexto de una iniciativa mundial, la OIT podría establecer un número limitado de plataformas en las que se combinaran los distintos instrumentos que posee con la finalidad de ayudar a sus mandantes a acceder a los conocimientos y a crearlos de manera conjunta, a favorecer el enriquecimiento mutuo de las buenas prácticas y la experiencia acumulada en el ámbito de la aplicación de las normas, y a ampliar el terreno común por medio del diálogo sobre políticas. Al presentarse como **instrumentos especiales de diálogo social mundial** en los que se integran los servicios y capacidades de la OIT —lo que permite a los mandantes colaborar mejor entre sí y con los principales expertos, así como acceder a lo mejor que puede ofrecer la OIT de manera polivalente—, esas plataformas de políticas y prácticas, también llamadas «laboratorios», podrían crear redes mundiales más potentes de actores e instituciones pertinentes y catalizar medidas adicionales y una mayor armonización en lo referente a la aplicación de la Declaración del Centenario. Sobre la base de las contribuciones positivas aportadas por el diálogo social durante la crisis causada por la COVID-19, ese esfuerzo ayudaría a fortalecer el tripartismo, tanto en el plano mundial como en el nacional, si se aplicara de forma más intensiva a los desafíos actuales y emergentes más apremiantes que se señalan en la Declaración del Centenario. El aumento del potencial de esas plataformas conectadas en red y más abiertas para definir el programa puede servir para atraer recursos suplementarios de donantes y fundaciones, catalizar nuevas alianzas de investigación y orientadas a la acción en las regiones, y lograr un aumento de las comunicaciones y la presencia de la OIT en los medios de comunicación en relación con temas de vanguardia de interés generalizado.
26. De ese modo, la OIT podría acelerar la consecución de los objetivos de la Declaración del Centenario mediante la adopción de un enfoque basado en el establecimiento de redes, aprovechando su tradición de diálogo social para situarse como la principal plataforma de orientaciones prácticas sobre políticas y actividades empresariales, así como para el intercambio de experiencias entre los responsables de la formulación de políticas y los

interlocutores sociales. El objetivo sería crear una dinámica transnacional, más potente y que se reforzara a sí misma, de aprendizaje, diálogo sobre políticas y evaluación comparativa, desarrollo de las mejores prácticas empresariales y establecimiento de alianzas, con la participación de otras organizaciones internacionales pertinentes, que promoviera la mejora de las políticas públicas y las prácticas empresariales en todo el mundo.

B. Un enfoque de la política económica y financiera centrado en las personas

27. A fin de que los gobiernos y las empresas inviertan más en las personas, será preciso que unos y otras movilicen la financiación necesaria. No es una tarea fácil en un mundo en el que las finanzas públicas y los balances empresariales se han visto afectados negativamente por la reciente crisis. No obstante, se trata de un reto al que debe hacerse frente directamente si se quiere aplicar la Declaración del Centenario a gran escala. En particular, será necesario definir un conjunto más claro de opciones de financiación innovadoras y entender mejor cuál es el costo y el beneficio netos que tienen para la sociedad las inversiones financiadas de ese modo, esto es, sus efectos macroeconómicos y presupuestarios globales. Por tanto, la OIT podría desarrollar un componente de investigación y diálogo sobre políticas que arroje luz sobre las soluciones más prometedoras e impulse la puesta en práctica de dichas soluciones en cooperación con otras instituciones. Este reto presenta tres aspectos principales, cada uno con un perfil de financiación y un conjunto de posibles soluciones ligeramente distintos, tal y como se describe a continuación.
28. **La protección social universal** entraña fundamentalmente un reto de financiación pública. Por consiguiente, este componente secundario debería basarse en la investigación y la labor de promoción llevadas a cabo por la OIT en relación con la forma en que los gobiernos pueden movilizar la financiación en beneficio de sistemas de protección social universal mediante opciones como la ampliación de las bases impositivas, la implantación y ampliación progresivas de regímenes financiados por las cotizaciones, y la obtención de asistencia financiera internacional en condiciones favorables gracias al alivio de la deuda, los préstamos a tipos de interés muy bajos o una distribución de reservas única, o bien a través de una combinación de la totalidad o una parte de esas opciones, con la finalidad de ayudar a capitalizar un sistema contributivo que se implante paulatinamente y termine por autofinanciarse. Cada una de esas opciones de financiación externa está siendo examinada por las instituciones financieras internacionales y los ministros de finanzas, aunque no siempre vinculadas con reformas estructurales a más largo plazo centradas en las personas como, por ejemplo, la implantación o extensión de sistemas de protección social. El establecimiento de la protección social universal con pisos de protección social sólidos exige contar con un plan de financiación de mediano a largo plazo de esas características.
29. **La infraestructura sostenible** representa un reto tanto para las finanzas públicas como para las privadas. Se estima que para lograr los ODS se necesitará una inversión adicional de 2,5 billones de dólares de los Estados Unidos al año ⁸, que en su mayor parte se requiere para infraestructura sostenible. Estos proyectos de construcción hidráulicos, energéticos, de saneamiento, transporte y telecomunicaciones, intensivos en empleo,

⁸ Naciones Unidas, «Citing \$2.5 Trillion Annual Financing Gap during SDG Business Forum Event, Deputy Secretary-General Says Poverty Falling Too Slowly», 25 de septiembre de 2019.

tienen un alto potencial de creación de puestos de trabajo, pero se enfrentan a un abultado déficit de financiación. Los gobiernos financian alrededor del 85 por ciento del costo de la infraestructura; sin embargo, sus recursos financieros se están viendo sometidos a una presión creciente a consecuencia de la crisis. El sector privado, que gestiona activos por un valor de 120 billones de dólares de los Estados Unidos, solo destina el 5 por ciento de ese monto a la infraestructura y el 1 por ciento a la infraestructura de los países en desarrollo. Y ello a pesar de que aproximadamente el 10 por ciento (12 billones de dólares de los Estados Unidos) de los activos que gestiona obtiene un rendimiento negativo y otra parte considerable arroja un rendimiento inferior al 1 por ciento, en comparación con la tasa histórica media de rentabilidad de los fondos de inversión en infraestructura, que va del 10 al 15 por ciento ⁹.

- 30.** La tendencia del capital mundial de no invertir en infraestructura intensiva en empleo no puede justificarse por razones de riesgo. Las tasas de impago medias de los activos de infraestructura se han situado por debajo de las tasas de impago de las sociedades no financieras, y los créditos suscritos para la infraestructura africana han tenido tasas de impago inferiores a las de los activos de infraestructura europeos o estadounidenses. Este fracaso del mercado mundial entraña un enorme costo de oportunidad en términos de empleo y crecimiento para la economía del mundo. Si los inversores institucionales reasignaran el 2 o el 3 por ciento de su cartera de inversiones a proyectos de infraestructura sostenible en países en desarrollo, lo cual podría catalizarse mediante la participación colectiva en los riesgos y la diversificación por parte de los bancos multilaterales de desarrollo, se subsanaría uno de los mayores déficits de financiación relacionados con los ODS ¹⁰, generándose millones de nuevos empleos en los países pobres y un aumento apreciable del crecimiento mundial del que también se beneficiarían las economías avanzadas.
- 31.** La OIT podría imprimir mayor urgencia política a la resolución de este obstáculo fundamental para la consecución de los ODS mediante la estimación del costo de oportunidad que este tiene para el empleo y el crecimiento económico a escala mundial y país por país, así como por medio de la participación en actividades de cooperación técnica con los gobiernos y los bancos de desarrollo multilaterales interesados, con objeto de ayudarlos a comprender mejor los efectos relativos en el empleo que tienen las distintas opciones de financiación industrial y de la infraestructura contempladas en los planes nacionales para la aplicación de los ODS. De hecho, la OIT lleva a cabo esos análisis por conducto de su [Programa de Inversiones Intensivas en Empleo](#), que se originó a partir del Programa Mundial del Empleo. La OIT podría trabajar de manera análoga con esos asociados para apoyar la inversión en otros sectores económicos que posean un elevado potencial de creación de empleo y contribución a otros objetivos sociales, en particular, la economía del cuidado y los servicios de educación y capacitación.
- 32. Las empresas sostenibles** constituyen principalmente un reto para la financiación privada y la gobernanza empresarial. En concreto, entrañan la dificultad de integrar factores medioambientales, sociales y de gobernanza en los procesos fundamentales de toma de decisiones de los inversores institucionales y los bancos, por una parte, y los consejos de administración y los equipos de gestión de las empresas, por otra. Estos factores han adquirido una importancia mucho mayor para la creación de valor

⁹ Datos extraídos de Blended Finance Taskforce, *Better Finance, Better World*, documento de consulta del Blended Finance Taskforce, 2018, 48-51.

¹⁰ Blended Finance Taskforce, *Better Finance, Better World*, 51.

empresarial en los últimos años. Tanto es así, que cada vez más empresas grandes y pequeñas hacen suyos los principios del llamado capitalismo sostenible o capitalismo de las partes interesadas. Con todo, la integración sistemática de las consideraciones medioambientales, sociales y de gobernanza en las principales decisiones de asignación del capital y en otros aspectos de la gobernanza empresarial y las prácticas de gestión sigue estando en una fase inicial.

33. Con su sólida representación de los empleadores y el firme mandato de la Declaración del Centenario en favor de promover las empresas sostenibles como motor fundamental de la creación de empleo y trabajo decente, la OIT podría aprovechar su estructura para generar una comprensión específica y más ampliamente compartida de las oportunidades de mercado que probablemente también ofrezcan un beneficio importante a la sociedad como, por ejemplo, las reflejadas en los ODS. La Business and Sustainable Development Commission ha estimado que el logro de los ODS podría generar hasta 12 billones de dólares de los Estados Unidos en concepto de oportunidades de negocio en 60 segmentos de mercado distintos de cuatro sectores, a saber, la alimentación y la agricultura, las ciudades, la energía y los materiales, y la salud y el bienestar ¹¹. Los ODS representan, en sí mismos, una oportunidad de crecimiento inmensa para las empresas sostenibles y, por extensión, para el empleo, tal y como se refleja, por ejemplo, en la iniciativa Acción Climática para el Empleo de la OIT. Un esfuerzo continuado por comprender mejor las oportunidades de negocio en esos y otros sectores específicos, como la economía circular, y promover medidas al respecto podría ayudar a impulsar el cambio sistémico en la asignación de capital que es necesario para lograr un incremento importante de la financiación de actividades empresariales sostenibles.
34. Estas cuestiones de financiación revisten demasiada importancia para dejarlas al arbitrio de la comunidad financiera. Afectan profundamente a la economía real y al programa centrado en las personas que los ODS representan. Su resolución es fundamental para el futuro del trabajo, la creación de trabajo decente a escala mundial y la acción por el clima. Es más probable que se produzca un avance si esas cuestiones se enmarcan en el contexto más tangible y con mayor proyección política de una iniciativa mundial de protección social y creación de empleo dirigida a relanzar mejor y más rápido el crecimiento económico y el empleo después de la crisis.

C. Un enfoque del sistema multilateral centrado en las personas

35. Las cuestiones de las que la OIT ha sido la principal entidad responsable en el seno del sistema multilateral ocupan, una vez más, el primer lugar entre las prioridades de los programas de los gabinetes ministeriales, los consejos de administración y los sindicatos. Esta circunstancia brinda la oportunidad y crea la necesidad de que la Organización asuma un papel más protagónico en la coordinación de las políticas internacionales y la cooperación para el desarrollo, coherente con la afirmación de la Declaración del Centenario de que «la OIT debe asumir una función importante en el sistema multilateral mediante el fortalecimiento de su cooperación y el establecimiento de acuerdos institucionales con otras organizaciones a fin de promover la coherencia entre las políticas en cumplimiento de su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, reconociendo los vínculos sólidos, complejos y cruciales que existen entre las políticas sociales, comerciales, financieras, económicas y medioambientales». De hecho, se había previsto un debate específico sobre las consecuencias que se derivan de esa

¹¹ Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World*, 2017.

disposición de la Declaración del Centenario en la 338.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2020), que no se celebró, y es necesario continuar examinando este asunto.

- 36.** La Declaración del Centenario ha dotado a la Organización de un programa que se corresponde exactamente con la nueva dirección que deben tomar la política económica internacional y la cooperación para el desarrollo si se quiere que el sistema internacional logre hacer frente a los mayores desafíos económicos, sociales y medioambientales de nuestro tiempo, dando prioridad a los aspectos siguientes: la inversión en las personas, sus capacidades productivas y su capacidad para desenvolverse en las transiciones profesionales; las oportunidades de empleo en las empresas sostenibles, especialmente por medio de un aumento de la inversión en los ODS; las instituciones, normas y prácticas que sirven de apoyo al trabajo decente; y la protección social universal con un piso de protección sólido. En consecuencia, la Organización debería intensificar y continuar programando su investigación básica y aplicada en cooperación con otras organizaciones económicas internacionales, con miras a concitar un nuevo consenso en torno a la vía del crecimiento y el desarrollo centrados en las personas que se contempla en la Declaración del Centenario y el ODS 8. Y debería colaborar con esas organizaciones a fin de elaborar una respuesta más eficaz e intensiva para los países que buscan apoyo técnico y financiero para ese tipo de estrategias.
- 37.** Todo ello podría asimismo ser de interés para los países del Grupo de los 20 (G20), el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica (el grupo BRICS) y los grupos regionales, a los que podría resultar útil para organizar un proceso de diálogo sobre políticas y examen por pares entre sus gobiernos respecto de esas dimensiones de un programa centrado en las personas, con el objetivo de reconstruir sus economías sobre bases más sólidas y más rápido. En cooperación con otras organizaciones económicas internacionales, la OIT podría prestar servicios de apoyo técnico y coordinación para ese proceso, que sería posible organizar de manera similar al proceso de diálogo sobre políticas y examen por pares establecido por los líderes políticos en la etapa de salida de la crisis financiera en relación con los efectos macroeconómicos indirectos y las cuestiones de reglamentación financiera. Un reciente informe ¹² de la OIT en el que se presenta un marco equilibrado para la evaluación comparativa entre países de los progresos realizados respecto de las dimensiones de crecimiento y empleo, inclusión social y sostenibilidad medioambiental del ODS 8 también podría resultar de utilidad para ese proceso, así como la colaboración de la Organización con otras instituciones multilaterales e intergubernamentales regionales.
- 38.** La OIT podría asimismo realizar un esfuerzo renovado para aumentar, a nivel del sistema, las interacciones y la coherencia entre las organizaciones cuyos mandatos las convierten en particularmente importantes para la consecución de los objetivos de la Declaración del Centenario, teniendo presente que la Declaración hace referencia de manera explícita a las políticas sociales, financieras, económicas y medioambientales en el contexto de una cooperación y coherencia reforzadas. Esta opción sería un elemento distinto y complementario de los esfuerzos que se despliegan actualmente a través del proceso de reforma de las Naciones Unidas.
- 39.** El Consejo de Administración podría considerar que ese grado de innovación y ambición está justificado y es necesario por la naturaleza de los retos mundiales actuales derivados

¹² OIT, *Hora de actuar para conseguir el ODS 8: Integrar el trabajo decente, el crecimiento sostenido y la integridad ambiental* (Ginebra, 2019).

de la pandemia de COVID-19, la manera en que el público percibe el funcionamiento del sistema multilateral y las instrucciones formuladas en la Declaración del Centenario.

▶ III. Conclusiones

40. En el presente documento se ha argumentado la conveniencia de que la OIT ponga en marcha una iniciativa de recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19, lo cual le permitiría aprovechar al máximo el potencial de la Declaración del Centenario y asumir el papel de liderazgo internacional que se le exige en la labor de reconstrucción sobre unas bases más sólidas tras la crisis social y económica provocada por la pandemia de COVID-19.
41. Una iniciativa de ese tenor no solo proporcionaría un marco organizativo general para las propias actividades de la OIT, recogidas en el examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023 y el Plan Estratégico para 2022-2025 propuesto, sino que también serviría para impulsar un esfuerzo común en todo el sistema multilateral a fin de relanzar la economía mundial y colocarla en una trayectoria a largo plazo más sostenible, inclusiva y resiliente.
42. La coincidencia entre los objetivos del enfoque centrado en las personas expuesto en la Declaración del Centenario, las ingentes necesidades humanas del momento y los compromisos contraídos en la Agenda 2030 significa que la iniciativa tendría potencial para movilizar y aunar los esfuerzos de los actores nacionales e internacionales a una escala acorde con el grado de ambición necesario.
43. Aunque en la iniciativa se tendrían que tratar y definir los procesos de transformación social a medio y a largo plazo que aguardan en el futuro, debería acometerse sin demora en vista de las condiciones críticas que ya imperan en el mundo del trabajo. Por ese motivo y porque una decisión oficial de su máximo órgano decisorio sería lo apropiado en el caso de una iniciativa de esta importancia política, parece necesario establecerla en virtud de una decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptada en su 109.^a reunión (junio de 2021). En caso de que el Consejo de Administración desee proceder de ese modo, la iniciativa podría ser objeto de nuevas deliberaciones en su 341.^a reunión (marzo de 2021), sobre la base de las opiniones expresadas en la presente reunión y en consultas ulteriores.

▶ Proyecto de decisión

44. **El Consejo de Administración solicita al Director General que:**
 - a) **continúe elaborando las propuestas contenidas en el documento GB.340/HL/2 con miras a una posible iniciativa de recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19, y**
 - b) **determine otras posibles opciones para que sean examinadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 109.^a reunión (junio de 2021), y presente propuestas adecuadas a este respecto al Consejo de Administración en su 341.^a reunión (marzo de 2021).**