



► Responder a la crisis y fomentar el desarrollo inclusivo y sostenible con una nueva generación de políticas integrales de empleo

Conferencia Internacional del Trabajo
110.ª reunión, 2022



Informe V

▶ Responder a la crisis y fomentar el desarrollo inclusivo y sostenible con una nueva generación de políticas integrales de empleo

Tercera discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo

Quinto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-036628-8 (impreso)

ISBN: 978-92-2-036629-5 (Web pdf)

ISSN: 0251-3226

Primera edición 2022

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

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

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

▶ Índice

	Página
Introducción.....	7
Capítulo 1. Tendencias del mercado de trabajo y evolución de las políticas de empleo: aspectos fundamentales	9
1.1. Tendencias del mercado de trabajo	9
1.1.1. El impacto de la crisis	9
1.1.2. Grupos desfavorecidos	11
Los jóvenes	11
Las mujeres.....	13
Los trabajadores y las empresas de la economía informal.....	14
Los trabajadores poco calificados	16
Sectores más afectados	17
1.1.3. Alteración del proceso de formación y adquisición de competencias	18
1.1.4. Impacto en las transiciones en el mercado de trabajo	19
1.1.5. Dificultades estructurales a largo plazo	21
El cambio climático	21
Nuevas tecnologías	23
El comercio y la globalización	25
Cambios demográficos	26
1.2. Tendencias de políticas	27
1.2.1. Marcos integrales de políticas de empleo y políticas nacionales de empleo	27
1.2.2. Políticas activas del mercado de trabajo y programas públicos de empleo	29
1.2.3. Políticas de empleo dirigidas a grupos y sectores desfavorecidos	32
Políticas de empleo juvenil.....	32
Políticas de empleo para los trabajadores de edad	33
Políticas de empleo para la igualdad de género.....	33
Políticas de empleo para los trabajadores de la economía informal.....	34
1.2.4. Competencias laborales y aprendizaje permanente para aprovechar las oportunidades del futuro del trabajo	34
1.2.5. Políticas macroeconómicas centradas en el empleo	35
1.2.6. Políticas sectoriales (en particular el comercio y las políticas verdes).....	38

	Página
Capítulo 2. Una nueva generación de políticas de empleo para un mejor futuro del trabajo	39
2.1. Una nueva generación de políticas integrales de empleo apoyadas por la OIT	39
2.2. Vínculo entre la transformación estructural, la recuperación y las políticas de empleo	42
2.3. Transiciones hacia una mayor igualdad e inclusión: la necesidad de un enfoque centrado en las personas	43
2.4. Ámbitos de política para un mejor futuro del trabajo: el «cómo»	44
2.4.1. Políticas para una transformación estructural inclusiva	44
Políticas macroeconómicas para lograr el empleo pleno y productivo	44
Políticas sectoriales.....	45
Políticas para hacer frente al cambio climático.....	47
Ecosistema de productividad y empresas sostenibles.....	49
Inversiones con un alto coeficiente de empleos en infraestructuras y en la protección del medio ambiente	52
Políticas de desarrollo de competencias.....	53
Un marco de políticas con sensibilidad ante los conflictos y capacidad para promover la paz	54
2.4.2. Políticas para lograr una transición satisfactoria y equitativa	55
Transiciones a lo largo de la vida	55
Políticas específicas del mercado de trabajo	57
Políticas para fomentar la transición a la formalidad	59
2.4.3. Políticas con perspectiva de género	61
2.4.4. Vinculación de las políticas de empleo y de protección social.....	64
2.5. Financiación para la recuperación y el desarrollo inclusivos y equitativos con un alto coeficiente de empleo.....	67
Capítulo 3. Llevar las políticas de empleo al siguiente nivel: avances en el trabajo de la Oficina.....	70
3.1. Información sobre el mercado de trabajo.....	70
3.2. Análisis y generación de conocimientos.....	71
3.3. Servicios de asesoramiento en materia de políticas.....	73
3.4. Seguimiento y evaluación de impacto	75
3.5. Acciones normativas	76
3.6. Desarrollo de capacidad.....	77
3.7. Actividades de comunicación y promoción	79
3.8. Coordinación y alianzas para el éxito de las políticas y programas de empleo (incluida la movilización de recursos).....	79
Capítulo 4. Conclusiones	82

Lista de cuadros

Cuadro 1.	Variación de los ingresos laborales posteriores a la ayuda, por características de los trabajadores en una selección de países, segundo trimestre de 2020	12
Cuadro 2.	Posición de la deuda bruta (como porcentaje del PIB) por regiones clasificadas según su nivel de los ingresos, 2001-2025.....	37
Cuadro 3.	Selección de cursos sobre elementos específicos de los marcos integrales de políticas de empleo.....	78

Lista de gráficos

Gráfico 1.	Descomposición del déficit de horas de trabajo	10
Gráfico 2.	Tendencia de los niveles mundiales de empleo, 2006-2021, por sexo	13
Gráfico 3.	Cambios en el empleo por formalidad y situación, con respecto al mismo trimestre de 2019, del segundo trimestre de 2020 al segundo trimestre de 2021 (en porcentajes).....	16
Gráfico 4.	Cambios en el empleo a nivel de país y por nivel de calificación, segundo trimestre de 2020 (variación interanual) (en porcentajes)	17
Gráfico 5.	Desajuste de las competencias por regiones, datos de 2020 (en porcentajes)	18
Gráfico 6.	Variación (en puntos) en las tasas trimestrales de entrada en el empleo en las tasas trimestrales de salida del empleo	20
Gráfico 7.	Descomposición de las tasas trimestrales de salida del empleo en el segundo trimestre de 2020	21
Gráfico 8.	Creación y destrucción de empleo según la hipótesis de transición energética por ocupación, para 2030	22
Gráfico 9.	Creación y destrucción de empleo según la hipótesis de la economía circular, para 2030.....	23
Gráfico 10.	Aplicación integrada de las políticas activas del mercado de trabajo, 2021 (en porcentajes).....	31
Gráfico 11.	Gasto adicional e ingresos no percibidos en respuesta a la pandemia de COVID-19, por nivel de ingresos (porcentaje del PIB de 2020).....	36
Gráfico 12.	Políticas de empleo con perspectiva de género para apoyar una recuperación centrada en las personas.....	40
Gráfico 13.	Ejemplos de transiciones a lo largo de la vida y factores de cambio	56
Gráfico 14.	Políticas de empleo integradas y protección social universal	66

Lista de recuadros

Recuadro 1.	Las mujeres en los sistemas agroalimentarios y las economías rurales.....	14
Recuadro 2.	Estrategia Nacional de Recuperación del Empleo de Filipinas.....	45
Recuadro 3.	Transformación estructural en Uganda	46

	Página
Recuadro 4. Priorizar la transformación rural en la planificación estratégica en Suriname	46
Recuadro 5. El proceso de formalización del empleo en China	47
Recuadro 6. Enfoques basados en la utilización de recursos locales	52
Recuadro 7. Principios rectores para el análisis de la coherencia de las políticas relativas a la migración en un país	59
Recuadro 8. Transición a la formalidad mediante empleos verdes	60
Recuadro 9. Políticas macroeconómicas y sectoriales con perspectiva de género	62
Recuadro 10. Hacia una mayor integración de la perspectiva de género en la orientación profesional en Malasia	63
Recuadro 11. Apoyo a las mujeres en las CTIM	63
Recuadro 12. Superación de la brecha digital de género	64
Recuadro 13. Programas de infraestructuras con perspectiva de género	64
Recuadro 14. Innovar en la recogida de datos, la investigación y la comunicación	72

► Introducción

1. Los mercados de trabajo de todo el mundo se hallan inmersos en importantes transiciones provocadas por factores determinantes del futuro del trabajo, como el cambio climático, los cambios demográficos, la globalización y los cambios tecnológicos. En este contexto, que plantea retos y a la vez genera oportunidades, el éxito de esas transiciones dependerá de si se logra transformar la estructura de las economías y los mercados de trabajo de todo el mundo y de cómo se lleva a cabo tal transformación. Además, el impacto de la actual crisis causada por la COVID-19 «ha afectado de forma desproporcionada a los más desfavorecidos y vulnerables [...] [y] ha exacerbado los déficits de trabajo decente preexistentes, ha provocado un aumento de la pobreza, ha incrementado las desigualdades y ha puesto al descubierto las brechas digitales dentro de los países y entre ellos»¹. En tales condiciones, el avance hacia la recuperación y la transformación estructural inclusiva con miras al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza requiere marcos integrales de políticas que se adapten continuamente a las circunstancias cambiantes, teniendo presente al mismo tiempo una perspectiva clara a largo plazo. Estos marcos han de ofrecer soluciones innovadoras basadas en datos actualizados, deben situar a las personas en el centro de las políticas sin dejar a nadie atrás, deben contribuir al desarrollo sostenible y a una transición justa y deberían tratar de transformar y fortalecer las economías y los mercados de trabajo mediante la creación de empleos decentes. Existe una necesidad generalizada de este tipo de marcos en el plano mundial y nacional tanto en los países industrializados como en las economías emergentes y en desarrollo.
2. En este contexto, la tercera discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, que se celebrará en la 110.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2022), brinda la oportunidad de que los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) examinen críticamente las medidas adoptadas por los Estados Miembros y por la Oficina, desde la última discusión recurrente celebrada en 2014², a fin de evaluar la eficacia de esas medidas y de estudiar las posibilidades de cara al futuro. La discusión tiene como objetivo proporcionar información actualizada sobre los progresos realizados por la Oficina y los Estados Miembros en cuanto a la aplicación de marcos integrales de políticas de empleo para garantizar la justicia social y una globalización equitativa, tal como se pide en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social)³.
3. La primera discusión recurrente sobre el objetivo estratégico relativo al empleo⁴, que tuvo lugar en la 99.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2010, inauguró el ciclo de discusión sobre los objetivos estratégicos de la OIT tras la adopción de la Declaración sobre la Justicia Social en 2008. Esa primera discusión se celebró un año después de la adopción del Pacto Mundial para el Empleo⁵ en 2009, inmediatamente después de la gran recesión, en un momento en que la comunidad internacional estaba tomando medidas coordinadas para evitar un

¹ OIT, *Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente*, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.^a reunión, junio de 2021, párr. 3.

² OIT, *Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles*, ILC.103/VI, 2014.

³ OIT, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, 2008.

⁴ OIT, «Discusión sobre el objetivo estratégico del empleo», Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, *Actas Provisionales* núm. 18, 2010.

⁵ OIT, «Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo», Conferencia Internacional del Trabajo, 98.^a reunión, 2009.

agravamiento de la crisis y estimular la recuperación económica y del mercado de trabajo. La segunda discusión recurrente sobre el empleo ⁶ se celebró en 2014 durante un periodo de desaceleración económica mundial, caracterizado por la adopción de medidas de austeridad y de consolidación fiscal en muchos países, así como por la prevalencia de un entorno incierto para las empresas, que lastró gravemente la inversión y los esfuerzos dirigidos a abordar las dimensiones estructurales y cíclicas de la crisis del empleo.

4. La tercera discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo se celebrará en un momento en el que los factores del futuro del trabajo y el impacto de la crisis provocada por la COVID-19 determinan la evolución del mercado de trabajo, al tiempo que persisten sus habituales escollos, como la informalidad, la baja productividad, las desigualdades y la discriminación, algunos de los cuales acusan los efectos del fallido proceso de transformación estructural. Por consiguiente, en este informe se establecerá el marco para los procesos de recuperación inclusiva, sostenible y resiliente, tal como se pide en el Llamamiento a la acción ⁷, y se definirán los procesos de transformación estructural sostenible a más largo plazo dirigidos a lograr economías más ecológicas, justas, inclusivas y resilientes, así como las transiciones fructíferas y equitativas de los trabajadores hacia un mejor futuro del trabajo, tal como se pide en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo ⁸.
5. El presente informe de referencia consta de las cinco partes siguientes. A fin de sentar las bases del análisis, en el capítulo 1 se pasa revista a los efectos de los factores del futuro del trabajo y de la pandemia de COVID-19 en los mercados de trabajo y a la evolución de las respuestas de política. En el capítulo 2 se ofrece un marco conceptual para comprender el discurso que dará lugar a marcos de políticas de empleo eficaces. Se presenta una «nueva generación de políticas de empleo» y se examina por qué dichas políticas son clave para la transformación estructural inclusiva y por qué la igualdad y la inclusión son importantes para alcanzar los objetivos finales de reducir la pobreza y de crear sociedades inclusivas centradas en las personas. Se analizan los ámbitos de política y se ofrecen ejemplos de aplicación exitosa. En el capítulo 3 se analizan los progresos realizados desde la segunda discusión recurrente y se esbozan los elementos necesarios para que la OIT preste unos servicios aún más eficaces en lo que respecta a los marcos integrales de políticas de empleo. Seguidamente, en el capítulo 4 se resumen las conclusiones del informe.

⁶ OIT, «Una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo», Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, *Actas Provisionales* 12 (Rev.), 2014.

⁷ OIT, Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción.

⁸ OIT, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, 2019.

► Capítulo 1

Tendencias del mercado de trabajo y evolución de las políticas de empleo: aspectos fundamentales

1.1. Tendencias del mercado de trabajo ⁹

1.1.1. El impacto de la crisis

6. En 2021 la pandemia mantuvo atezada a la economía mundial por segundo año consecutivo y siguió causando graves trastornos en gran parte del mundo. Cada nueva oleada provoca retrocesos y ralentiza la recuperación, que sigue patrones diferentes según los sectores y los países. Los avances conseguidos en materia de trabajo decente antes de la pandemia se han invertido en gran medida. Los déficits preexistentes del mercado laboral reducen las perspectivas de recuperación sostenible y rápida en muchos países.
7. La pérdida de empleos y la reducción de las horas de trabajo mermaron los ingresos. La ausencia de sistemas adecuados de protección social en muchos países agravó la tensión financiera de los hogares ya económicamente vulnerables, con efectos en cascada sobre la salud y la nutrición ¹⁰. Todo ello contribuyó de nuevo a aumentar las desigualdades internas de los países y las disparidades entre países y regiones ¹¹. Además, la pandemia empujó a millones de niños y adultos a la pobreza, y las nuevas estimaciones indican que en 2020 otros 77 millones de niños y adultos cayeron en la pobreza extrema (al vivir con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día medidos en paridad de poder adquisitivo). Además, aumentó en 8 millones el número de trabajadores en situación de pobreza extrema, es decir, trabajadores que no obtienen con su trabajo ingresos suficientes para procurar su propio sustento y mantener a sus familias por encima del umbral de pobreza ¹². Cerca del 12 por ciento de la población mundial —928 millones de personas— sufría de inseguridad alimentaria grave en 2020 ¹³.
8. En general, los indicadores clave del mercado de trabajo en todas las regiones no han recuperado los niveles anteriores a la pandemia (gráfico 1). Se prevé que los países de Europa y de Asia y el Pacífico sean los que más se acerquen a ese objetivo, mientras que el pronóstico sigue siendo aciago para Asia Sudoriental y América Latina y el Caribe.

⁹ La presente sección de tendencias se basa en las ediciones actuales y anteriores de las siguientes fuentes: OIT, «[Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Octava edición](#)», octubre de 2021; OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, 2022 (resumen ejecutivo en español: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2022*).

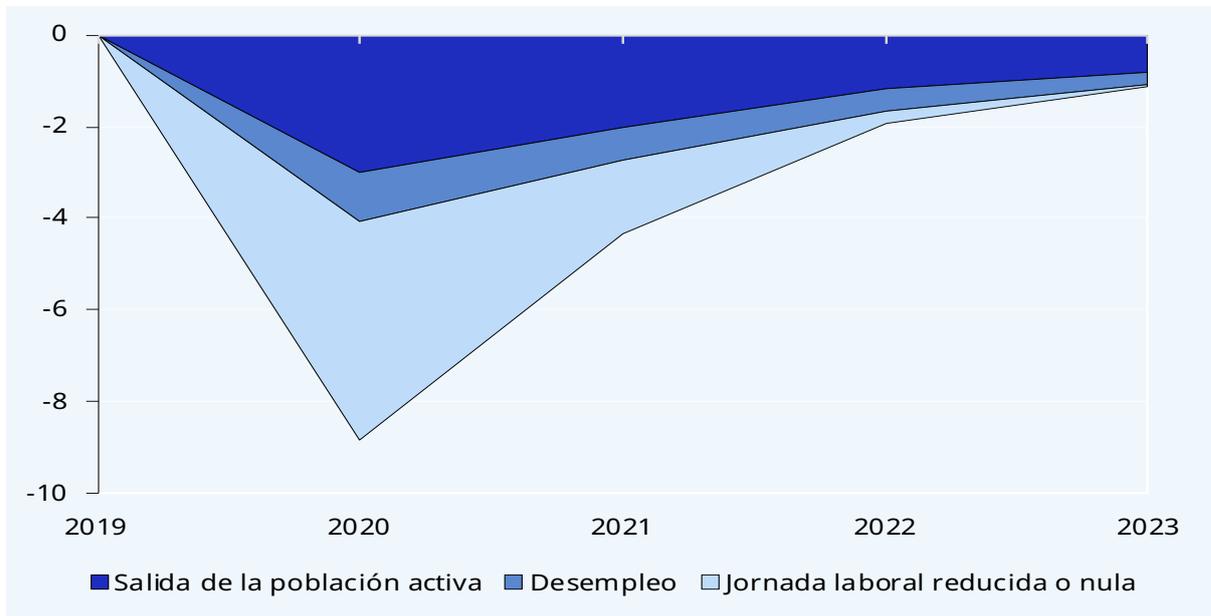
¹⁰ OIT, *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future*, 2021 (resumen ejecutivo en español: *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*).

¹¹ Este es también una de las claras conclusiones del último informe *Global Economic Prospects* del Banco Mundial. Véase: Banco Mundial, *Global Economic Prospects, January 2022*, 2022.

¹² OIT, *World Employment and Social Outlook*, 2022.

¹³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos y Organización Mundial de la Salud (OMS), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021: Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*, 2021.

► **Gráfico 1. Descomposición del déficit de horas de trabajo**



Fuente: OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*.

9. La recuperación de los resultados anteriores a la pandemia seguirá siendo difícil de alcanzar a corto plazo en gran parte del mundo. Sobre la base de las últimas previsiones económicas, la OIT predice que el total de horas trabajadas en todo el mundo en 2022 se mantendrá casi un 2 por ciento por debajo de su nivel anterior a la pandemia, una vez ajustado el crecimiento de la población. Esto corresponde a un déficit de 52 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (basados en una semana laboral de cuarenta y ocho horas). Se prevé que el desempleo mundial afecte a 207 millones de personas en 2022, superando el nivel de 2019 en aproximadamente 21 millones.
10. Los patrones de recuperación del mercado laboral difieren entre sectores, países y regiones. Desde los primeros indicios de recuperación, las tendencias de crecimiento del empleo en los países de ingresos bajos y medianos se han mantenido significativamente por debajo de las tendencias correspondientes observadas en los países de ingresos altos, lo que se explica en gran medida por las menores tasas de vacunación y por el margen presupuestario más restringido del primer grupo de países ¹⁴. El impacto fue de especial gravedad y la recuperación particularmente lenta en aquellos países con niveles más elevados de desigualdad, condiciones laborales menos protegidas, mayores niveles de informalidad y sistemas de protección social más precarios. Estas fragilidades estructurales subyacentes y la desigualdad agravan y amplifican los efectos negativos de la pandemia. Por lo tanto, se reduce la probabilidad de que las medidas de ayuda lleguen a los más necesitados y seguirán aumentando las desigualdades internas de los países.
11. Una de esas fragilidades estructurales es la preponderancia de la economía informal en muchos países en desarrollo (concepto que comprende a los trabajadores y empresas informales del sector informal y formal), lo que reduce la eficacia de algunos instrumentos de política. Además, dada la limitada financiación disponible para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes), las ayudas llegaron a muy pocas empresas en la mayoría de los países en desarrollo. Además, las empresas más pequeñas sufrieron mayores reducciones de empleo, de productividad y de horas de trabajo que sus homólogas de mayor tamaño, independientemente de su condición formal o informal.

¹⁴ OIT, «Observatorio de la OIT. Octava edición».

12. La recuperación económica asimétrica en el mundo ha empezado a provocar efectos colaterales a largo plazo en forma de constante incertidumbre, inestabilidad y estrangulamiento de la producción, factores que a su vez repercuten en la subida de los precios. Las prolongadas perturbaciones de la oferta y la demanda de trabajo originaron una importante alteración de las cadenas mundiales de suministro. Otros factores, como los cambios en la demanda del mercado, el consumo creciente de servicios en línea, el aumento de los costos comerciales y los cambios en la oferta de trabajo inducidos por la pandemia, han creado obstáculos en muchos sectores. Dado que los precios de los productos básicos y de los bienes esenciales siguen subiendo y la inflación mundial es la nueva realidad que se impone a pesar de la fragilidad del crecimiento económico y de los mercados laborales, la situación ha agravado el costo de la crisis al provocar una reducción significativa de la renta disponible en los hogares, además de la pérdida de puestos de trabajo.
13. En consecuencia, la crisis ha exacerbado las injusticias políticas y sociales y las fragilidades persistentes. En muchos contextos, se intensifican los patrones y percepciones de discriminación y agravio, lo que socava la confianza y la cohesión social entre individuos y comunidades. Esto, a su vez, acrecienta el malestar y agrava la dinámica de conflicto social preexistente, convirtiendo así la crisis en un fenómeno cada vez más multidimensional que amenaza con perturbar la cohesión social, la paz y la estabilidad en general. La incapacidad real o percibida de los Gobiernos para responder a la crisis de forma adecuada y justa ha quebrantado aún más la confianza en las autoridades gubernamentales. En los entornos que ya estaban afectados por conflictos, la situación actual ha acrecentado la inestabilidad y el riesgo de violencia. Además, este proceso suele llevar aparejada una menor eficacia de las medidas de contención del virus, lo que puede generar un círculo vicioso en el que la enfermedad y el conflicto se refuerzan mutuamente ¹⁵.

1.1.2. Grupos desfavorecidos

14. La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto especialmente grave en casi todos los grupos sociales que ya estaban en situación de desventaja o de vulnerabilidad antes de la crisis. Además de los colectivos que se examinan detenidamente a continuación, los grupos más afectados son las personas con discapacidad, las personas de diferentes razas y etnias y muchas otras. Aunque el análisis de cada uno de estos grupos trasciende del alcance del presente informe, todos ellos merecen una atención especial en las estrategias de recuperación y requieren un apoyo absoluto para evitar que se amplíen las brechas existentes dejándolos cada vez más rezagados. Este es especialmente el caso de las personas que sufren una discriminación múltiple o interseccional, pues se agrava la marginación de los grupos pertenecientes a más de un grupo desfavorecido.

Los jóvenes

15. La pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas han tenido un efecto devastador sobre la educación, la formación, las perspectivas de empleo y las transiciones de los jóvenes en el mercado de trabajo.
16. El cierre prolongado de escuelas, institutos y otras instituciones de enseñanza en muchos países ha debilitado significativamente los resultados del aprendizaje, lo que tendrá consecuencias en cascada a largo plazo para el empleo y la formación continua de los jóvenes.
17. En 2019, los jóvenes representaban alrededor del 13 por ciento del empleo total, pero casi un tercio de la caída del empleo en 2020 afectó a la población joven. Las mujeres jóvenes sufrieron

¹⁵ OIT, Interpeace, Oficina de Apoyo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz y OMS, *From Crisis to Opportunity for Sustainable Peace: A Joint Perspective on Responding to the Health, Employment and Peacebuilding Challenges in Times of COVID-19*, 2020.

los efectos de forma desproporcionada en la gran mayoría de los países, aunque con una variación considerable de unos países a otros. Así, en los países de ingresos altos, el descenso de los niveles de empleo entre las mujeres y los hombres jóvenes quintuplicó con creces el de sus homólogos adultos ¹⁶. En los países de ingresos medianos, las pérdidas de empleo entre los jóvenes fueron aproximadamente el doble que las de los adultos.

18. El impacto desmesuradamente negativo de la pandemia en los jóvenes se debe, en parte, a que algunos de los sectores más afectados, como el turismo, emplean a una gran proporción de jóvenes, sobre todo a mujeres. Por ejemplo, los jóvenes constituían alrededor del 30 por ciento de los trabajadores del sector turístico en el Canadá, los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte antes de la crisis, más del doble que en la economía en general ¹⁷.
19. Es importante destacar que parte de la razón por la que los jóvenes se vieron gravemente afectados fue que se beneficiaron mucho menos de las medidas de respuesta fiscal concebidas para mitigar las pérdidas de empleo y de ingresos entre los trabajadores (cuadro 1) ¹⁸.

► **Cuadro 1. Variación de los ingresos laborales posteriores a la ayuda, por características de los trabajadores en una selección de países, segundo trimestre de 2020**

	Perú	Brasil	Viet Nam	Italia	Reino Unido	Estados Unidos
Todos los trabajadores	-56,2	-21,3	-6,9	-4,0	-2,9	-9,3
Jóvenes	-73,5	-30,1	-25,1	-11,6	-18,9	-11,0
Trabajadores independientes	-70,3	-24,9	-9,6	-21,1	n. d.	n. d.
Trabajadores asalariados	-48,9	-19,9	-5,4	-3,7	n. d.	n. d.
Hombres	-55,3	-20,8	-6,5	-3,8	-5,1	-8,8
Mujeres	-57,9	-22,2	-7,5	-4,3	0,3	-10,0
Trabajadores poco calificados	-61,7	-28,4	-6,7	-7,3	n. d.	n. d.
Trabajadores medianamente calificados	-61,6	-24,2	-8,3	-7,1	n. d.	n. d.
Trabajadores muy calificados	-48,5	-17,9	-3,2	-0,1	n. d.	n. d.

n. d. = datos no disponibles.

Nota: Variación porcentual entre el primer y el segundo trimestres de 2020 (salvo en el caso de Italia y Viet Nam, donde se toma como comparador el segundo trimestre de 2019 debido a los efectos sustanciales de la pandemia en estos países durante el primer trimestre de 2020 y también debido a la estacionalidad de los datos vietnamitas). Respecto del Reino Unido y de los Estados Unidos, solo se utilizan los ingresos laborales de los asalariados con posterioridad a la ayuda porque no se dispone de datos suficientes (los asalariados constituyen la mayoría de los trabajadores en ambos países). En todos los demás casos, los ingresos laborales posteriores a la ayuda incluyen tanto la remuneración de los asalariados como los ingresos por cuenta propia. Se seleccionó el segundo trimestre de 2020 como el periodo más adecuado para analizar los efectos de la crisis de COVID-19, al tratarse del periodo de máximo impacto económico en los países de la muestra.

Fuente: Cálculos de los autores basados en microdatos armonizados de la OIT.

¹⁶ OIT, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis*, Statistical Brief, 2021; base de datos de la OIT sobre estadísticas del trabajo (ILOSTAT), 2022.

¹⁷ Consejo Mundial de Viajes y Turismo, *Global Economic Impact & Trends 2021: Travel & Tourism Economic Impact 2021*, 2021.

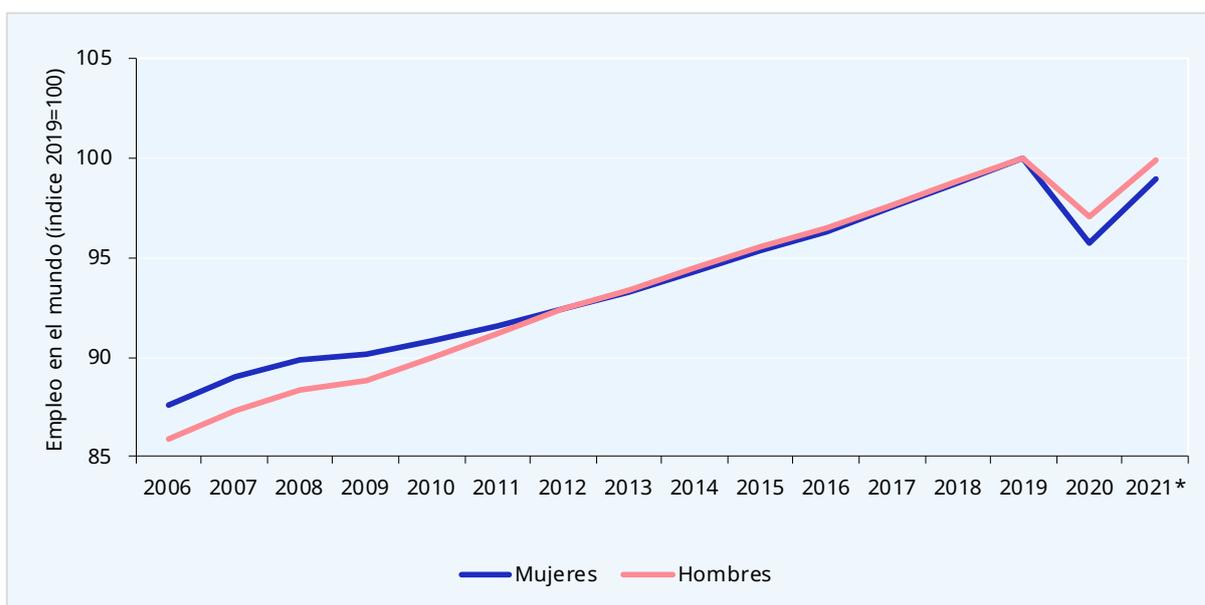
¹⁸ Niall O'Higgins, Sher Verick y Adam Elsheikhi, «On the Nature of the Impact of the COVID-19 Pandemic on Youth Labour Markets: A Cross-Country Analysis», comunicación, 2021.

20. La desaparición de las oportunidades de empleo para los jóvenes ha expulsado a muchos de ellos del mercado de trabajo. Es elevado el riesgo de que esta salida a corto plazo se convierta en una exclusión a largo plazo.
21. La pandemia mundial ha consolidado las tendencias preexistentes de empleo en línea de corta duración que ya eran relativamente frecuentes entre los jóvenes. Aunque este tipo de empleo ofrece algunas oportunidades a los jóvenes, también dificulta a largo plazo su integración en el trabajo decente. Dado que estos puestos suelen carecer de protección social, esto conlleva otros efectos a largo plazo para los jóvenes ¹⁹.

Las mujeres

22. Antes de la crisis las mujeres ya hacían frente a la desigualdad de condiciones del mercado laboral, si bien se avanzaba lentamente hacia la eliminación de las diferencias salariales y educativas entre hombres y mujeres, la superación de la discriminación y la disponibilidad general de oportunidades de trabajo decente para las mujeres. Además, la crisis afectó en mayor medida a la población femenina en comparación con otros grupos ²⁰. En 2020, la pérdida de puestos de trabajo fue mayor para las mujeres, de un 4,2 por ciento frente al 3,0 por ciento en el caso de los hombres. Estos datos contrastan con los registrados durante la crisis financiera mundial de 2008-2009, en la que los hombres se vieron más afectados que las mujeres. Las proyecciones indican que es probable que el empleo femenino y masculino siga recuperándose en 2022, pero a una velocidad más lenta para las mujeres. Se estima que en 2021 había 13 millones menos de puestos de trabajo para las mujeres en comparación con 2019 (gráfico 2).

► Gráfico 2. Tendencia de los niveles mundiales de empleo, 2006-2021 *, por sexo



Nota: * Proyección de la OIT para 2021. Véase el apéndice metodológico en: OIT, *Avanzar en la reconstrucción con más equidad: Los derechos de las mujeres al trabajo y en el trabajo, en el centro de la recuperación de la COVID-19*, Nota de políticas, 2021.

¹⁹ OIT, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs*, 2020 (resumen ejecutivo en español: *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020: La tecnología y el futuro de los empleos*); OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*, 2021.

²⁰ OIT, *An Uneven and Gender-Unequal COVID-19 Recovery: Update on Gender and Employment Trends 2021*, Policy Brief, 2021.

23. La divergencia del impacto por género está relacionada con la segregación por motivo de género en los distintos sectores y con el hecho de que las mujeres trabajaban en algunos de los sectores más afectados por la crisis. En el pasado, la segregación sectorial protegía a las mujeres de los peores efectos en el empleo porque sectores como la industria y la construcción, con una mayoría de trabajadores varones, tendían a contraerse primero. En cambio, los sectores más afectados en la crisis actual son los que emplean mayoritariamente a trabajadoras, como la hostelería y la restauración, el trabajo doméstico y algunos segmentos de la industria manufacturera con alta densidad de mano de obra, como la confección. Además, las mujeres son el pilar que sustenta muchos sistemas agroalimentarios y economías rurales (recuadro 1). A principios de 2020, se estimó que alrededor del 40 por ciento de las mujeres asalariadas trabajaban en los sectores con mayor riesgo de pérdida de empleo durante la crisis ²¹. Esta cifra se eleva a casi la mitad de las trabajadoras (el 49,1 por ciento) si se contabilizan algunos sectores de riesgo medio-alto ²². Las cifras comparativas para los hombres fueron del 36,6 y del 40,4 por ciento, respectivamente, lo que representa una diferencia de entre 3 y 9 puntos porcentuales.

► **Recuadro 1. Las mujeres en los sistemas agroalimentarios y las economías rurales**

Las mujeres son el pilar que sustenta muchos sistemas agroalimentarios y economías rurales. Constituyen alrededor del 41 por ciento de la mano de obra agrícola mundial y trabajan como agricultoras, asalariadas y empresarias. Sin embargo, el impacto de la pandemia ha exacerbado las desigualdades de género prevalentes en las zonas rurales. Las mujeres rurales suelen concentrarse en trabajos poco calificados y de baja productividad y en empleos con bajos salarios, malas condiciones laborales y dificultades de acceso a la protección social. La crisis causada por la COVID-19 ha agravado la situación de vulnerabilidad de muchas mujeres rurales, dado que en muchos casos no contaban con un seguro de salud ni con sistemas de protección de los ingresos. Las mujeres rurales soportan una carga desproporcionada de cuidados y trabajo doméstico no remunerado, que en los hogares pobres de los países en desarrollo suele abarcar no solo el cuidado de los familiares que lo necesitan, sino también la recogida de leña y agua. Esta carga ha aumentado significativamente durante la crisis de la COVID-19.

24. La mayor gravedad del impacto negativo en las mujeres se debe también, por un lado, a la desigualdad del acceso a la protección laboral y social y, por otro, al desequilibrio en las responsabilidades del cuidado.
25. Además, como ya sucedió en crisis anteriores, las mujeres están más expuestas que los hombres al riesgo de perder sus fuentes de ingresos, sobre todo en los países en desarrollo, pues es más común que tengan un empleo informal, incluso en las zonas rurales. La brecha de género en la proporción de trabajadores informales en los sectores más afectados era incluso mayor que en el sector formal, a saber: el 40 por ciento de las mujeres trabajaban de manera informal en esos sectores al inicio de la crisis, frente al 32 por ciento de los hombres ²³.

Los trabajadores y las empresas de la economía informal

26. En 2020, más de 2 000 millones de trabajadores —es decir, el 62 por ciento de todas las personas que trabajaban en el mundo— se ganaban la vida en la economía informal. El empleo informal representa el 90 por ciento del empleo total en los países de ingresos bajos, el 67 por ciento en

²¹ Se trata de los «sectores de riesgo alto», es decir, la hostelería y la restauración; el comercio mayorista y minorista; las actividades inmobiliarias, comerciales y administrativas; y la industria manufacturera.

²² En particular, se trata de los denominados «sectores de riesgo medio», es decir, las actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas; el trabajo doméstico; y otras actividades de servicios.

²³ OIT, «Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición», abril de 2020.

los países de ingresos medianos y el 18 por ciento en los países de ingresos altos. La distribución es similar en el caso de las empresas del sector informal (el 80 por ciento de las empresas de todo el mundo). Se trata principalmente de pequeñas unidades económicas no registradas, que a menudo emplean a diez trabajadores o menos, no declarados y poco calificados, incluidos los trabajadores familiares no remunerados, principalmente mujeres que trabajan en condiciones precarias. Los trabajadores y las empresas de la economía informal son especialmente vulnerables a las crisis económicas, y a menudo quedan excluidos de los programas de asistencia financiera relacionados con la crisis de la COVID-19.

27. Durante las crisis inducidas por conmociones económicas o financieras, el sector informal, gracias a sus bajos costos de entrada, suele absorber a los trabajadores que han perdido su empleo en el sector formal y que no están cubiertos por los regímenes de protección social²⁴. En el contexto de los hogares, la pérdida de empleo puede dar lugar a un aumento de la oferta de trabajo femenino informal como respuesta al despido del cónyuge. Por ejemplo, durante la crisis financiera asiática de 1997, en Indonesia aumentó el empleo en el sector informal como mecanismo de supervivencia de los hogares²⁵.
28. Por el contrario, al comienzo de la crisis causada por la COVID-19, el empleo informal se vio afectado negativamente por el confinamiento y otras medidas de contención, que impidieron a las empresas y a los trabajadores informales ejercer su actividad económica²⁶. Según las estimaciones de la OIT, en abril de 2020 casi 1 600 millones de trabajadores de la economía informal sufrieron un impacto significativo de la pandemia de COVID-19, lo que provocó una disminución de sus ingresos del 60 por ciento. Además, una de las principales razones de la revisión al alza de la pérdida de horas de trabajo en 2020 y de que esta pérdida fuera más acusada en los países en desarrollo fue la mayor proporción de empleo informal en estas últimas economías²⁷. Según el análisis de los datos de 11 países, los trabajadores asalariados informales tenían, por término medio, el triple de probabilidades de perder su empleo durante la crisis de la COVID-19 que sus homólogos con un empleo formal (gráfico 3)²⁸. De manera análoga, en los países en desarrollo también se observa que el empleo informal representó una parte desproporcionadamente grande de la recuperación del empleo cuando se atenuó el confinamiento y cierre de los lugares de trabajo, a medida que el aumento de la pobreza tendió a obligar a muchas personas a aceptar cualquier trabajo disponible para sobrevivir²⁹.

²⁴ Respecto de la informalidad, véase, por ejemplo, el estudio de Johannes P. Jütting y Juan R. de Laiglesia, «*Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*», Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2009.

²⁵ Makiko Matsumoto y Sher Verick, *Employment Trends in Indonesia over 1996-2009: Casualization of the Labour Market during an Era of Crises, Reforms and Recovery*, Employment Working Paper No. 99 (OIT, 2010).

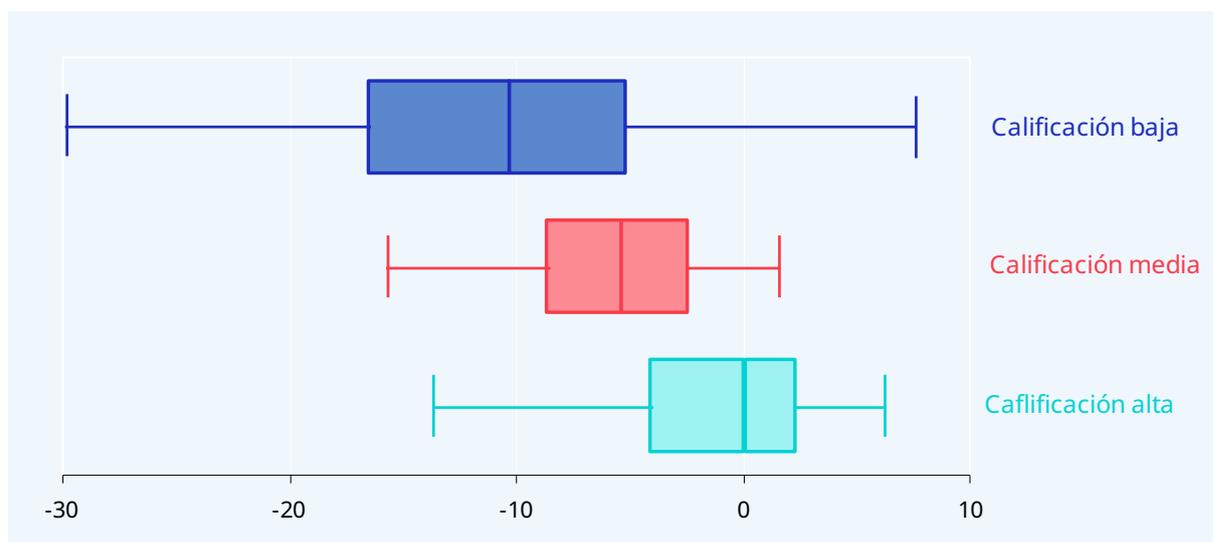
²⁶ OIT, *Impacto de las medidas de confinamiento en la economía informal*, Nota informativa, 2020.

²⁷ OIT, «*Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición*», septiembre de 2020.

²⁸ OIT, *World Employment and Social Outlook. 2022*.

²⁹ OIT, *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*, Nota técnica, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021.

► **Gráfico 4. Cambios en el empleo a nivel de país y por nivel de calificación, segundo trimestre de 2020 (variación interanual) (en porcentajes)**



Nivel de calificación bajo = ocupaciones elementales. Nivel de calificación medio = personal de apoyo administrativo; agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros; trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados; oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios; operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores. Nivel de calificación alto = personal directivo de la administración pública y de empresas; profesionales científicos e intelectuales; y técnicos y profesionales de nivel medio. Los niveles de calificación se basan en la CIUO-08; véase información más detallada al respecto en ILOSTAT.

Nota: La muestra consta de 50 países y territorios de ingresos altos y medianos con datos de empleo correspondientes al segundo trimestre de 2020, desglosados por ocupación. El gráfico de caja debe interpretarse del siguiente modo: a) la línea vertical en el centro de la caja representa el valor mediano (percentil 50); b) el lado izquierdo de la caja representa el percentil 25; c) el lado derecho de la caja representa el percentil 75, y d) las líneas adyacentes a la izquierda y a la derecha de la caja representan los valores más bajos y más altos, respectivamente.

Fuente: Base de datos ILOSTAT, consultada el 12 de enero de 2021.

30. Las pérdidas de ingresos laborales posteriores a la ayuda fueron relativamente mayores para los trabajadores poco calificados y con calificación media ³¹.

Sectores más afectados

31. La crisis de COVID-19 también mostró tendencias divergentes entre los sectores más afectados y los que han seguido creciendo durante la crisis. En un análisis de la OIT ³² se observó un contraste significativo entre las drásticas pérdidas de empleo en los sectores más afectados (como la hostelería y la restauración, las artes y la cultura, el comercio minorista y la construcción) y el crecimiento del empleo en varios sectores de servicios más calificados (como la información y la comunicación, y las actividades financieras y de seguros). También hay una variación considerable entre los países en cuanto a la gravedad del impacto de la crisis en los empleos de los sectores más afectados. Por ejemplo, debido al importante impacto de las medidas de confinamiento en los sectores de servicios, el empleo mundial en la hostelería y la restauración sufrió el mayor descenso sectorial en 2020 (del -9,4 por ciento), mientras que las actividades financieras y de seguros registraron un crecimiento positivo (del 1,5 por ciento). El empleo aumentó también en la explotación de minas y canteras y en los servicios públicos, sobre todo durante el tercer trimestre de 2021.

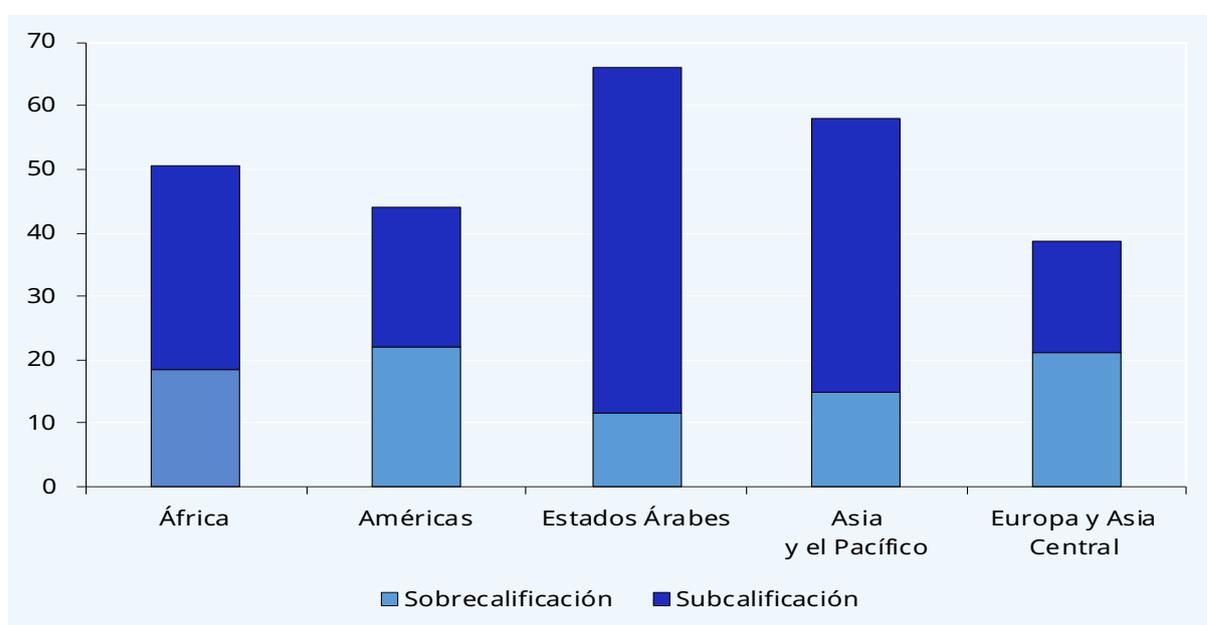
³¹ OIT, «Observatorio de la OIT. Séptima edición».

³² OIT, «Observatorio de la OIT. Séptima edición».

1.1.3. Alteración del proceso de formación y adquisición de competencias

32. La falta de competencias era ya un factor que frenaba la transformación estructural inclusiva y el empleo decente antes de la pandemia. Más de la mitad de los niños y adolescentes del mundo no alcanzaban el nivel mínimo de competencias a los 10 años ³³. Aproximadamente uno de cada cinco jóvenes (de 15 a 24 años) no tenían empleo y no cursaban estudios ni recibían capacitación ³⁴ ³⁵. El desajuste de las competencias alcanzaba valores altos comprendidos entre algo menos del 40 por ciento en Europa y Asia Central y más del 60 por ciento en los Estados Árabes (gráfico 5). De hecho, la eficacia general de los sistemas de educación y de desarrollo de competencias ³⁶, en lo que respecta a la preparación de los graduados para el mercado de trabajo, sigue siendo una de las principales preocupaciones de los responsables políticos, al tiempo que la subutilización de las competencias es una tendencia generalizada.

► **Gráfico 5. Desajuste de las competencias por regiones, datos de 2020 (en porcentajes)**



Fuente: Promedio ponderado basado en los datos de desajuste de las competencias (aplicando el enfoque normativo) de ILOSTAT ³⁷.

33. En esas circunstancias, ya de por sí difíciles, la pandemia creó una nueva crisis de aprendizaje, perturbó la enseñanza y el aprendizaje, impidió la celebración de exámenes y evaluaciones,

³³ Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *SDG 4 Data Digest 2018: Data to Nurture Learning*, 2018 (resumen en español: *Compendio 2018 de datos sobre el ODS 4: estadísticas para fomentar el aprendizaje*).

³⁴ OIT, *Global Employment Trends for Youth 2020*; OIT, «Descripción del indicador: Proporción de jóvenes que no reciben ocupación educación o capacitación (tasa de jóvenes NEET)», base de datos ILOSTAT.

³⁵ OIT, *World Employment and Social Outlook, 2022*.

³⁶ OIT, *Guía para promover la inclusión en la EFTP y el desarrollo de competencias*, 2020.

³⁷ Países y territorios incluidos en los cálculos: Asia y el Pacífico (Afganistán, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Mongolia, República de Corea, Tailandia, Viet Nam), Europa y Asia Central (Alemania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kosovo, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Moldova, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza), Estados Árabes (Arabia Saudita, territorio palestino ocupado), África (Botswana, Egipto, Rwanda, Sudáfrica), Américas (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, México, República Dominicana).

retrasó la certificación y afectará a las trayectorias profesionales inmediatas y futuras de millones de alumnos. Al mismo tiempo, el aumento de la inactividad no se ha visto compensado, en general, por la reanudación de los estudios³⁸, habida cuenta de que la tasa de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación ha aumentado en muchos países y aún no ha recuperado los niveles anteriores a la crisis en la mayoría de los casos. Además, se prevé que la pérdida de competencias durante la pandemia tenga secuelas a largo plazo en la empleabilidad y las perspectivas laborales de estas personas. Las personas atrapadas en un empleo que les ofrece escasas oportunidades de aprendizaje en el puesto de trabajo y de progresión profesional pueden tener en el futuro menos habilidades cognitivas y menos perspectivas de empleo³⁹.

34. A pesar de que la crisis ha acelerado la digitalización de los sistemas de aprendizaje permanente, la adopción de la formación en línea o a distancia es, ante todo, una respuesta de emergencia que aún debe traducirse en iniciativas más sostenibles y coherentes. Además, la mayoría de los docentes y formadores señalan que sus alumnos manifiestan importantes dificultades de aprendizaje a pesar de sus esfuerzos por adoptar la enseñanza a distancia⁴⁰. La crisis también puso de manifiesto la brecha digital entre las personas que podían continuar sus estudios en línea y las que no.
35. La continuidad de la educación y formación técnica y profesional (EFTP) se vio gravemente perturbada por el cierre repentino de una gran mayoría de centros debido a las medidas nacionales de confinamiento anunciadas en muchos países. Según la encuesta realizada en abril de 2020 entre proveedores de EFTP, responsables políticos e interlocutores sociales, el 90 por ciento de los encuestados indicaron que se habían cerrado temporalmente todos los centros de EFTP de sus respectivos países como respuesta a la propagación de la pandemia y a las medidas de contención impuestas por sus Gobiernos. La interrupción de la formación basada en el trabajo debido al cierre de las empresas afectó a entre el 95 y el 100 por ciento de los encuestados en todas las regiones⁴¹. Aunque se aplicaron hasta cierto punto las alternativas de aprendizaje a distancia, no fue posible suplir la calidad de las clases presenciales, dada la importancia que tienen las habilidades prácticas en los programas formativos de EFTP⁴².

1.1.4. Impacto en las transiciones en el mercado de trabajo

36. La pandemia de COVID-19 repercutió de manera grave en las transiciones de los trabajadores en el mercado de trabajo, aunque con considerables diferencias entre países (gráfico 6)⁴³. Entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, países latinoamericanos como la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, México, y en menor medida el Brasil, sufrieron una notable reducción de las tasas de entrada en el empleo mientras que las tasas de salida aumentaron considerablemente. En los Estados Unidos y Sudáfrica el efecto fue

³⁸ OIT, *An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis*.

³⁹ OIT, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, 2021 (resumen ejecutivo en español: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2021*, 2021).

⁴⁰ Foro Económico Mundial, «Most Teachers Think Remote Learning is a Poor Substitute for the Classroom, Survey Shows», marzo de 2021.

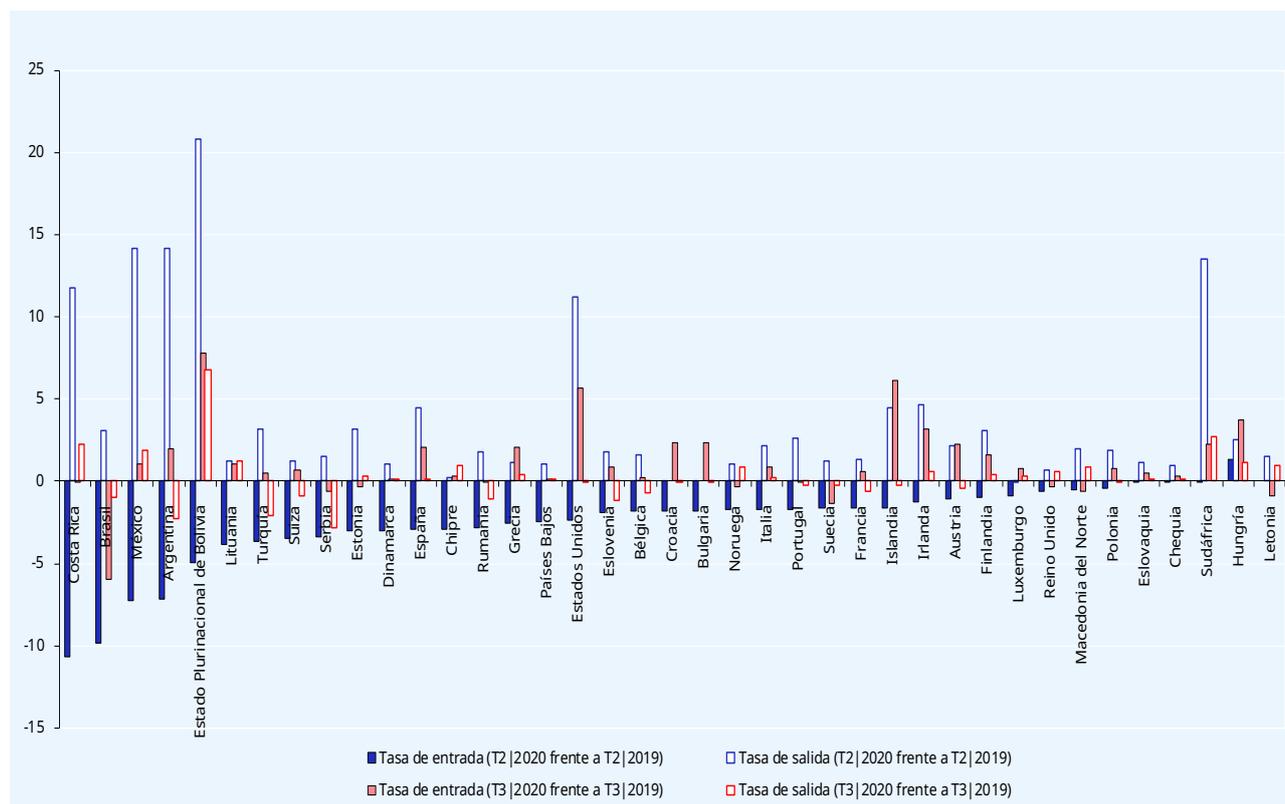
⁴¹ OIT, *Skilling, Upskilling and Reskilling of Employees, Apprentices & Interns During the COVID-19 Pandemic: Findings from a Global Survey of Enterprises*, 2021.

⁴² OIT, UNESCO y Banco Mundial, *Skills Development in the Time of COVID 19: Taking Stock of the Initial Responses in Technical and Vocational Education and Training*, 2021; OIT, *Digitalisation of TVET and Skills Development: Leveraging Technology to Support Lifelong Learning*, Policy Brief, 2021.

⁴³ Este análisis abarca 39 países respecto de los que se dispone de datos longitudinales a través de ILOSTAT o Eurostat.

especialmente intenso respecto de la tasa de salida y muy limitado en el caso de las tasas de entrada, lo que dio lugar a un rápido aumento del desempleo durante los primeros meses de la crisis. En Europa, debido a la aplicación generalizada de mecanismos de mantenimiento del empleo, el descenso de las tasas de entrada fue más leve.

► **Gráfico 6. Variación (en puntos) en las tasas trimestrales de entrada en el empleo y en las tasas trimestrales de salida del empleo**

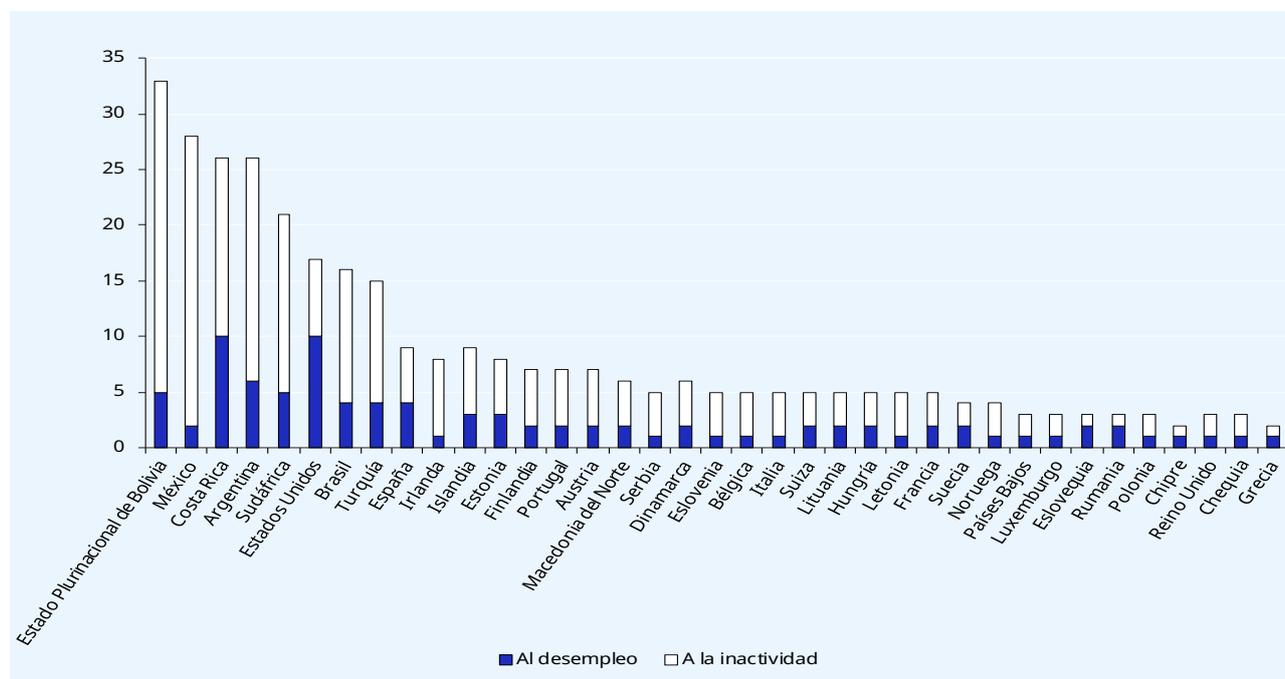


Fuente: Eurostat e ILOSTAT.

- 37.** Durante los primeros meses de la crisis, la mayoría de las salidas del empleo desembocaron en una situación de inactividad y no de desempleo, con escasas excepciones (gráfico 7). Esta tendencia se mantuvo, pero con variaciones entre las distintas economías. Los países con sistemas de prestaciones por desempleo tendieron a registrar un mayor aumento del desempleo que de la inactividad ⁴⁴. Cuanto más tiempo permanezcan inactivas esas personas, más difícil será su reinserción, sobre todo porque se beneficiarán en menor medida de las políticas activas del mercado de trabajo.

⁴⁴ Sergei Soares y Janine Marie Berg, *Transitions in the Labour Market under COVID-19: Who Endures, who Doesn't and the Implications for Inequality*, 2021.

► **Gráfico 7. Descomposición de las tasas trimestrales de salida del empleo en el segundo trimestre de 2020**



Fuente: Eurostat e ILOSTAT.

1.1.5. Dificultades estructurales a largo plazo

38. El impacto de la crisis de la COVID-19 ha agravado las dificultades preexistentes, incluidas las relacionadas con las megatendencias del futuro del trabajo. Como ya se indicó en las conclusiones de la segunda discusión recurrente celebrada en 2014:

... una serie de transformaciones estructurales a largo plazo están redefiniendo el mundo del trabajo. Entre ellas cabe destacar la globalización y la nueva geografía del crecimiento, el cambio tecnológico, el desafío del desarrollo ambientalmente sostenible, el aumento de la desigualdad, la desconexión entre el crecimiento económico y la creación de empleo decente y productivo, y un creciente desajuste de las competencias. En el nuevo contexto demográfico, varios países están registrando un rápido envejecimiento de la sociedad, mientras que muchos otros tienen notables dificultades para lograr beneficiarse de las ventajas potenciales del aumento de la población joven. Se espera un incremento de la migración laboral, que ya es significativa ⁴⁵.

Esas dificultades se han exacerbado con la pandemia y, en consecuencia, se han perdido gran parte de los avances logrados anteriormente.

El cambio climático

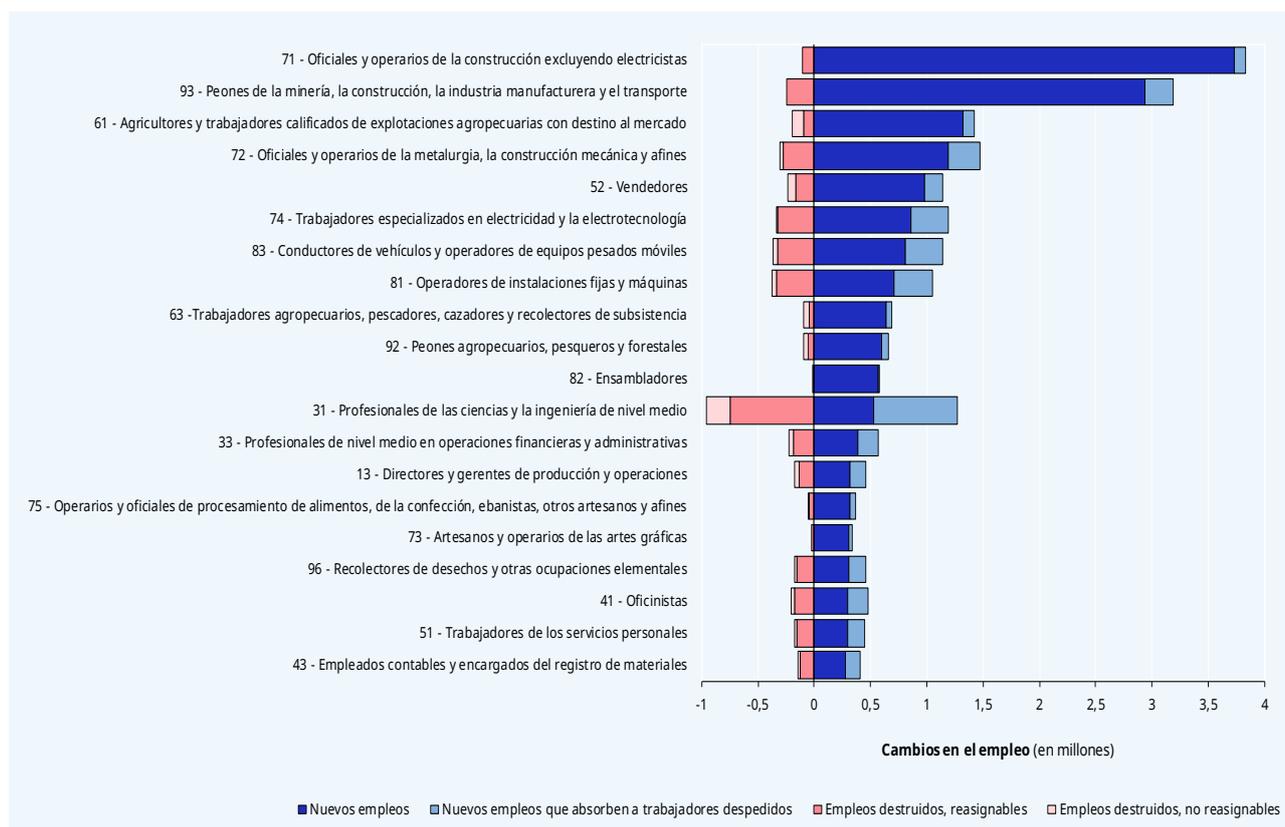
39. El cambio climático ya es una realidad y no un problema del futuro. Las catástrofes causadas por peligros naturales son cada vez más frecuentes y graves en todo el mundo, y afectan principalmente a los grupos vulnerables. En los dos últimos años, muchos Estados ya vulnerables al cambio climático han tenido que hacer frente simultáneamente a los efectos de las catástrofes recurrentes y a las dificultades de la pandemia de COVID-19 ⁴⁶.

⁴⁵ OIT, «Una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo».

⁴⁶ OIT, *Respuesta y recuperación de la COVID-19 en los países vulnerables y afectados por desastres climáticos: desafíos y oportunidades*, Unidad de Coordinación y Apoyo para la Paz y la Resiliencia, Nota técnica, 2020.

40. Cada vez se toma mayor conciencia de que nuestro futuro depende de una transición justa hacia una economía con bajas emisiones de carbono que promueva la utilización eficiente de los recursos. Existe también un consenso cada vez más amplio en que la necesaria transición verde tendrá profundas consecuencias para el mercado de trabajo⁴⁷, pues provocará una transformación estructural que traerá consigo la creación y la pérdida de empleos, cambios en la demanda de trabajo y, por ende, en la demanda de competencias⁴⁸. En 2019, la OIT elaboró estimaciones sobre los efectos que las transiciones hacia la sostenibilidad energética y la economía circular⁴⁹ tendrán en el empleo, por sectores y ocupaciones, para 2030. Si se cumpliera la hipótesis de sostenibilidad energética, podrían crearse casi 25 millones de puestos de trabajo y se perderían casi 7 millones de empleos en todo el mundo. Del conjunto de trabajadores afectados por la destrucción de empleo, 5 millones podrán recolocarse en industrias en crecimiento dentro de la misma ocupación. Sin embargo, entre 1 y 2 millones de trabajadores perderán sus puestos de trabajo y tendrán que readaptar sus competencias para acceder a otras ocupaciones (gráfico 8).

► **Gráfico 8. Creación y destrucción de empleo según la hipótesis de transición energética por ocupación, para 2030**



Fuente: OIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

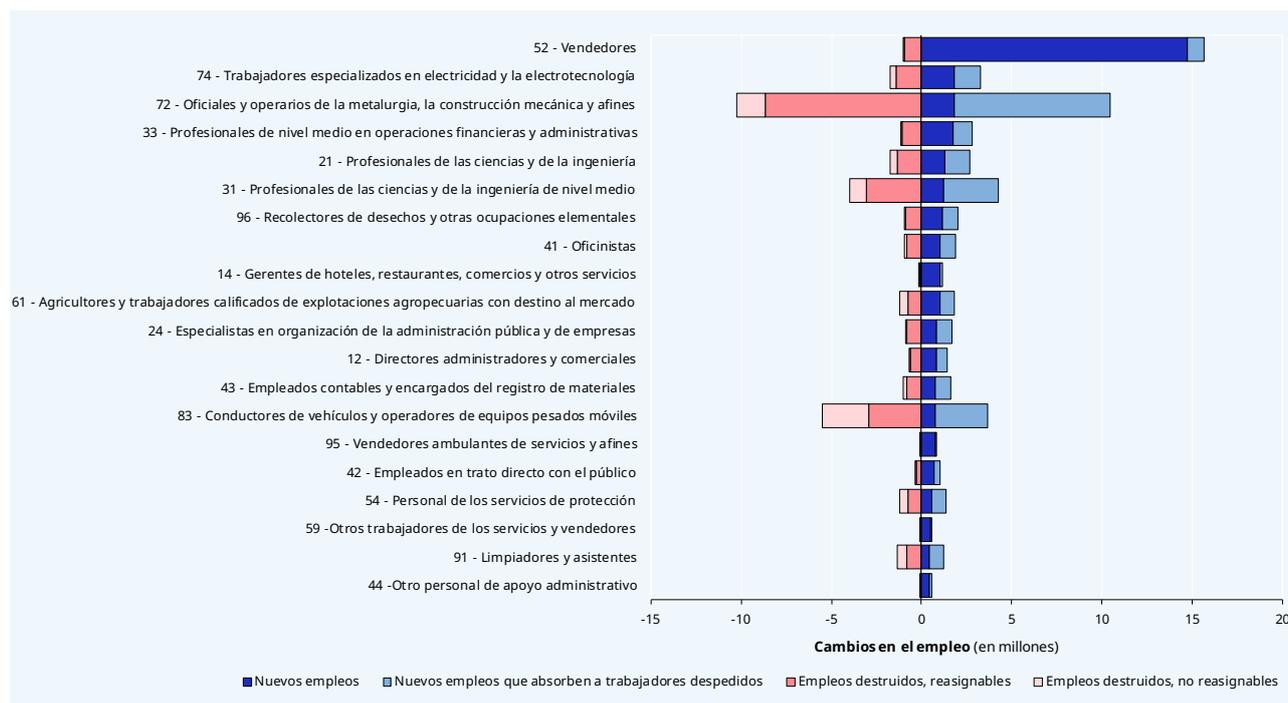
⁴⁷ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, 2018; Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional y OCDE, *Green Skills and Innovation for Inclusive Growth*, 2015.

⁴⁸ OIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019 (resumen ejecutivo en español: *Competencias profesionales para empleos verdes: una mirada a la situación mundial*).

⁴⁹ La economía circular es un modelo de sostenibilidad con respecto al uso y el consumo de recursos en el que se promueve el abandono de un modelo basado en extraer, fabricar, utilizar y tirar, y se procura el reciclaje, la reparación, la reutilización, la renovación, el alquiler y una mayor durabilidad de los bienes; véase OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018*.

41. Según la hipótesis de la economía circular, podrían crearse casi 78 millones de puestos de trabajo y se destruirían casi 71 millones. Buena parte de los trabajadores cuyos puestos de trabajo peligran —cerca de 49 millones— podrían reasignarse a otros sectores. Sin embargo, podrían perderse cerca de 22 millones de puestos de trabajo para los que no surgirían vacantes equivalentes en otros lugares (gráfico 9).

► **Gráfico 9. Creación y destrucción de empleo según la hipótesis de la economía circular por ocupación, para 2030**



Fuente: OIT, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019.

Nuevas tecnologías

42. El cambio tecnológico a través de la digitalización es una megatendencia integral y persistente que plantea retos y oportunidades en el mundo del trabajo. No cesa de repercutir en las ocupaciones y en las relaciones de trabajo. En muchos casos, las nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, permiten sustituir a los trabajadores por máquinas, lo que puede tener un impacto negativo en el empleo y los salarios de determinadas ocupaciones y grupos socioeconómicos de trabajadores.
43. Sin embargo, algunos estudios demuestran que la digitalización en forma de inteligencia artificial no solo es destructiva (lo que da lugar a la sustitución de puestos de trabajo) sino también transformadora (lo que da lugar a la creación de tareas nuevas o modificadas). Por lo tanto, no se prevé que la mayoría de las ocupaciones desaparezcan por completo, sino que sigan existiendo de una manera diferente, una tendencia que ya se ha manifestado claramente en los últimos años. Esta evolución requiere un ajuste proactivo de las competencias de los trabajadores mediante su readaptación y perfeccionamiento, de modo que puedan aprovecharse las correspondientes oportunidades de empleo.
44. Las plataformas digitales de trabajo se han convertido en una característica común de la vida cotidiana en el mundo actual. Estas plataformas han penetrado en diversos sectores de la economía, desde los servicios de alquiler de vehículos con conductor, de reparto y de asistencia

hasta la industria manufacturera, el comercio minorista y el desarrollo de software. Aunque el empleo en estas plataformas va en aumento, sigue siendo la excepción en comparación con las oportunidades de empleo tradicionales. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 ha acelerado los procesos de transformación digital que ya estaban en marcha, tanto en la sociedad como en el trabajo. Las plataformas digitales no solo han contribuido a que las economías sean más resilientes frente a las crisis, sino que además han permitido asegurar la continuidad de la actividad económica y satisfacer la demanda de los consumidores. Las modalidades de trabajo a distancia adoptadas en muchas empresas durante los últimos años han impulsado aún más el crecimiento del comercio electrónico, los servicios electrónicos y el trabajo autónomo en línea.

45. Las plataformas laborales en línea han creado un nuevo medio de externalización del trabajo y han puesto al alcance de las empresas una oferta mundial de trabajadores, dispersos geográficamente, que abarcan una amplia gama de competencias y conocimientos especializados. El uso de las plataformas ayuda a las empresas a reducir costos, a mejorar la eficiencia, a acceder a ideas creativas y a producir nuevos conocimientos en un tiempo relativamente corto. Las plataformas proporcionan oportunidades de empleo, especialmente en periodos de transición y crisis laborales; flexibilidad; oportunidades de ingresos adicionales; y la posibilidad de no perder competencias laborales en periodos de transición. Al mismo tiempo, comportan importantes dificultades y riesgos para las empresas, como el riesgo de perder la capacidad de los recursos humanos internos, las elevadas comisiones, los problemas de competencia y los derechos de propiedad intelectual.
46. Las condiciones de trabajo en esas plataformas se rigen por los acuerdos de condiciones de servicio, cuyas disposiciones son determinadas unilateralmente por la entidad ofertante de empleo. Estas prácticas plantean nuevas dificultades, como la irregularidad del trabajo, la falta de protección social y los riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST). El auge de las plataformas también puede agravar las desigualdades y la informalidad existentes y menoscabar el derecho de privacidad de los trabajadores, ya que se recogen grandes cantidades de datos personales. Además, el recurso a la inteligencia artificial y a las prácticas de «gestión algorítmica» para seleccionar a los trabajadores, gestionar los procesos de trabajo y evaluar el desempeño en la actividad laboral, sobre la base de grandes cantidades de datos, puede dar lugar a prácticas discriminatorias.
47. Las tecnologías digitales también alteran las necesidades de competencias en el mercado laboral. Los trabajadores que realizan tareas en las plataformas laborales en línea suelen tener buena formación, con títulos de grado y posgrado, especialmente en los países en desarrollo, donde cerca del 54 por ciento de los trabajadores tienen formación en ciencias, tecnología, ingeniería o matemáticas (CTIM). Sin embargo, a menudo esas competencias quedan infrautilizadas en las plataformas y no hay una correlación entre el nivel educativo y los ingresos. Esas personas calificadas pueden no estar en disposición de trabajar en empresas nacionales (aunque se encuentren físicamente en el país) y, en vez de eso, optan por trabajar digitalmente para empresas extranjeras⁵⁰.
48. La economía rural se beneficia cada vez más de las innovaciones tecnológicas y de su accesibilidad cada vez mayor. Las tecnologías, como las imágenes aéreas por satélite, los sensores de vegetación, los mapas pedológicos y las estaciones meteorológicas, pueden ayudar a impulsar la productividad y promover prácticas de producción más sostenibles. Las tecnologías nuevas y más seguras para el trabajo también pueden reducir los riesgos laborales y contribuir a la erradicación

⁵⁰ OIT, *Changing Demand for Skills in Digital Economies and Societies: Literature Review and Case Studies from Low- and Middle-Income Countries*, 2021.

del trabajo infantil. La agricultura digital tiene mucho potencial para las generaciones más jóvenes y las mujeres de las zonas rurales, al tiempo que los teléfonos móviles ayudan a mejorar las actividades en las explotaciones (riego, gestión del suelo y control de plagas) y a conectar a los agricultores con los servicios de extensión. Las aplicaciones para dispositivos móviles se están convirtiendo en plataformas a través de las cuales las poblaciones rurales pueden acceder a servicios financieros, desarrollo de competencias profesionales y buscadores de empleo, además del comercio minorista electrónico y los servicios electrónicos de hostelería. Sin embargo, persisten las brechas digitales (por edad, género, ubicación) y, en consecuencia, la promoción de la alfabetización digital y de la conectividad rural sigue siendo un factor de vital importancia.

El comercio y la globalización

49. Por lo general, se considera que el comercio es un motor de crecimiento económico y de prosperidad porque está asociado a la creación de empleo y al aumento de la productividad⁵¹. De hecho, el comercio ha creado muchos puestos de trabajo mejor remunerados para los trabajadores poco calificados del sector manufacturero, incluidos los que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo formal, como las mujeres, los migrantes, los jóvenes y las personas pertenecientes a otros colectivos vulnerables. Sin embargo, las redes mundiales de producción, que son una característica fundamental del comercio de gran volumen en la mayoría de las regiones del mundo, también se han asociado con una mayor competencia por los servicios y una presión a la baja sobre los salarios y las condiciones de trabajo, aunque este impacto varía considerablemente de un país a otro⁵². Las investigaciones de la OIT también ponen de manifiesto que el crecimiento económico no siempre se traduce en un crecimiento significativo del empleo; y aunque aumente la tasa de empleo, los nuevos puestos de trabajo pueden ser precarios y mal remunerados. Además, existen diferencias significativas entre los sectores, especialmente en las economías desarrolladas⁵³.
50. En el último decenio ha decaído el comercio de mercancías y ha habido un cambio de tendencia en favor de los servicios. Las tensiones mundiales y la aparición de nuevas tecnologías también han estimulado los debates sobre la reorganización de las cadenas mundiales de suministro. Teniendo en cuenta que, según las estimaciones, más de uno de cada cinco puestos de trabajo está vinculado a las cadenas mundiales de suministro⁵⁴, esta situación podría tener consecuencias para muchos trabajadores. Por ejemplo, en Asia unos 500 millones de empleos dependen de las cadenas mundiales de suministro de la industria manufacturera y un tercio de ellos se vieron afectados «por la pérdida de puestos de trabajo, la pérdida de horas de trabajo, la pérdida de ingresos laborales o cualquier otro deterioro de las condiciones de trabajo» durante la pandemia de COVID-19⁵⁵. Aunque la mayoría de los trabajadores y empresas de la economía informal no están directamente ligados a las cadenas mundiales de suministro, los que sí lo están suelen encontrarse expuestos a mayores riesgos debido al limitado acceso a la financiación, los servicios sanitarios y la protección social⁵⁶. Una de las soluciones propuestas para hacer frente a las actuales interrupciones de la producción mundial consiste en transferir la producción a un

⁵¹ Organización Mundial del Comercio (OMC), *Informe sobre el comercio mundial 2017: Comercio, tecnología y empleo*, 2017.

⁵² OIT, *La consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro: Informe para el debate en la Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, TMDWSC/2020, 2020.

⁵³ Sangheon Lee et al., *Does Economic Growth Deliver Jobs? Revisiting Okun's Law*, ILO Working Paper 17, 2020.

⁵⁴ OIT, *World Employment and Social Outlook: The changing nature of jobs*, 2015 (resumen ejecutivo en español: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: El empleo en plena mutación*).

⁵⁵ OIT, *COVID-19 and Multinational Enterprises: Impacts on FDI, Trade and Decent Work in Asia and the Pacific*, ILO Brief, 2021.

⁵⁶ OIT, *Los efectos de la COVID 19 en el comercio y las cadenas mundiales de suministro*, Nota de investigación, 2020.

lugar más cercano a los países de origen de las empresas matrices. Sin embargo, la relocalización también puede ejercer presión sobre los recursos y las infraestructuras de las comunidades locales, aumentando la huella ambiental ⁵⁷. Por último, incluso los empleos en sectores verdes, como el reciclaje, pueden no proporcionar un trabajo decente, ya que los trabajadores pueden realizar sus tareas estando expuestos a riesgos para la salud con escasa protección. En este sentido, la facilitación del comercio de residuos (a veces denominado cadena de suministro inversa) puede tener consecuencias negativas para el empleo y el medio ambiente. Estos ejemplos demuestran las complejas interrelaciones entre el comercio, el medio ambiente y los mercados laborales.

Cambios demográficos

51. Aunque a largo plazo se prevé que todos los países del mundo tendrán una población cada vez más envejecida, por el momento los países se subdividen en tres grupos: los que tienen una población joven; los que tienen una población en la que el número de jóvenes es relativamente igual al de personas de edad, y las sociedades que envejecen. Las dificultades de estos tres grupos son muy dispares entre sí, pero todos tienen en común la necesidad de contar con sistemas de protección social para proteger a quienes sufren los desequilibrios demográficos. Tal como se indica en la Resolución y en las Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), recientemente adoptadas, un sistema universal de protección social que sea sostenible garantizaría esa seguridad y reduciría la pobreza, las desigualdades, la exclusión social y la inseguridad de los trabajadores de todas las edades ⁵⁸.
52. Los países que registran un rápido crecimiento de la población joven son, en su gran mayoría, países en desarrollo, aunque ya hay algunos países en desarrollo que son sociedades envejecidas. Sin embargo, a menudo no se aprovecha plenamente el dividendo juvenil con el fin de fomentar el desarrollo económico, porque los jóvenes tienen dificultades para acceder a empleos decentes.
53. Muchos otros países sufren el profundo impacto del envejecimiento de la población en sus economías, mercados de trabajo y sectores de asistencia sanitaria, a medida que aumenta la necesidad de prestación de cuidados. Por consiguiente, existe cierto consenso en que la economía de los cuidados y la economía verde son dos fuentes de crecimiento futuro del empleo en todos los países. Los cuidados de larga duración se encuentran entre los sectores de más rápido crecimiento, con potencial para generar empleo y crecimiento económico. Las inversiones en la calidad de los puestos de trabajo de este sector asistencial son fundamentales para aprovechar ese potencial y superar la escasez de trabajadores, que ya es visible. En su día se estimó que, para 2015, en el mundo habría un déficit de 13,6 millones de trabajadores formales de cuidados de larga duración. Este déficit significa que se excluye a las personas mayores de los cuidados

⁵⁷ Guido Orzes y Joseph Sarkis, «Reshoring and Environmental Sustainability: An Unexplored Relationship?», 2019.

⁵⁸ La OIT, en el párrafo 9 de la [Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social \(seguridad social\)](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, junio de 2021, dispone lo siguiente: «La protección social contribuye a la creación de un entorno propicio para el trabajo decente, el crecimiento de la productividad, la creación de empleo y el desarrollo de empresas sostenibles. Los sistemas de protección social inclusivos y sostenibles refuerzan la resiliencia de las sociedades y son uno de los medios para responder a las transformaciones estructurales, como aquellas relacionadas con el cambio climático, los cambios demográficos, la digitalización y la globalización, así como al aumento de las formas de empleo precarias y la persistencia de la informalidad».

formales, lo que aumenta la carga de los cuidadores familiares no remunerados, o bien quedan desatendidas, en algunos casos, las necesidades de cuidados ⁵⁹ ⁶⁰.

54. Uno de los cambios más notables de la composición demográfica es el envejecimiento de la población rural. Este fenómeno preocupa cada vez más en varios países porque origina una progresiva despoblación rural, lo cual puede ir en detrimento de la prosperidad y de la reactivación de la agricultura y las zonas rurales ⁶¹. La migración también afecta profundamente a la composición de la población, al dejar a los países emisores sin sus jóvenes calificados.

1.2. Tendencias de políticas

55. ¿Cómo han respondido los países a las perturbaciones y transformaciones masivas señaladas? En la actualidad, las políticas de respuesta a la crisis y de recuperación dominan el panorama de las políticas de empleo, que a menudo obliga a adoptar decisiones difíciles. A medida que se apoyan los procesos de recuperación con medidas fiscales proactivas y sostenidas, el aumento de la deuda y la inflación acelerada exigen un endurecimiento de la política monetaria. Además, las políticas de empleo han evolucionado para dar respuesta a los factores del futuro del trabajo y facilitar la transformación estructural hacia un modelo de crecimiento inclusivo y con gran capacidad de generación de empleo.
56. En la presente sección se analizan las recientes tendencias de políticas desde la perspectiva del doble reto que se plantea (respuesta a la crisis/recuperación y transformación estructural a largo plazo). Sin embargo, el análisis de este capítulo no abarca todas las tendencias de políticas; solo se centra en una selección de tendencias que son destacables, innovadoras o de especial importancia ⁶².

1.2.1. Marcos integrales de políticas de empleo y políticas nacionales de empleo ⁶³

57. Desde la última discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, celebrada en 2014, ha habido una continua tendencia a crear más y mejores marcos integrales de políticas de empleo. Por ejemplo, la formulación y aplicación de estos marcos integrales se basa en las políticas nacionales de empleo, el método promovido por la OIT.
58. Existe consenso en que las políticas nacionales de empleo constituyen una herramienta clave de política para la recuperación y la consecución de objetivos a largo plazo. Desde 2014, estas políticas se han fortalecido en lo que respecta a la mejora de la cooperación y la coordinación entre las diferentes partes interesadas y, además, han logrado integrar de manera más

⁵⁹ La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) publicó una nota de políticas titulada *Long-Term Care for Older People: A New Global Gender Priority* e incluyó, en la publicación *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, un capítulo titulado «Reconocer, reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado», donde se abordan también específicamente las soluciones de cuidados de larga duración para las personas de edad.

⁶⁰ La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa publicó una nota de políticas sobre el tema «*Realizing the Potential of Living Longer*», donde se analizan los beneficios que obtienen las sociedades mediante un estilo de vida saludable, la economía de plata, la prolongación de la vida laboral, el voluntariado y el sector informal del cuidado.

⁶¹ Kenneth M. Johnson y Daniel T. Lichter, «*Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century*», 2019.

⁶² En la importante publicación de la OIT titulada *Global Employment Policy Review* se analizan más detenidamente las tendencias de la política de empleo, véase OIT, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

⁶³ OIT, *Two Decades of National Employment Policies 2000–2020: Part I – Employment Policy Design: Lessons from the Past, Policies for the Future*, 2021, y *Part II – Towards a New Generation of National Employment Policy (NEP): What Can we Learn from the Evolution of the Scope and Content of NEPs*, de próxima publicación.

satisfactoria el objetivo final de crear trabajo decente en las políticas macroeconómicas, en las políticas sectoriales y demás políticas pertinentes, todas ellas interrelacionadas y englobadas en una política nacional de empleo como marco integral de políticas en este ámbito ⁶⁴. Esta nueva generación de políticas nacionales de empleo abarca también otros elementos relacionados con las cuestiones del futuro del trabajo e incide más en la superación de las desigualdades en los mercados laborales.

59. El número de países que han adoptado con éxito una política nacional de empleo (o están en proceso de hacerlo) se ha triplicado con creces en los últimos veinte años. Es probable que esta tendencia se mantenga, habida cuenta del número de países que han incorporado un enfoque integral de políticas de empleo en su programa de políticas, a menudo como parte de sus estrategias de recuperación tras la pandemia de COVID-19. Se han adoptado nuevas políticas nacionales de empleo o se han modificado las existentes con el objetivo específico de responder a la pandemia de COVID-19 en países como Armenia, El Salvador, Etiopía, Filipinas, el Iraq, el Líbano, el Paraguay, Sudáfrica y Túnez. Aproximadamente la mitad de los 69 países cuyos datos se han analizado han formulado una segunda generación o una versión más avanzada de políticas nacionales de empleo ⁶⁵.
60. El alcance de las políticas de empleo ha aumentado en los dos últimos decenios. Las medidas centradas en la oferta y en la gobernanza del mercado de trabajo siguen constituyendo una parte importante de las políticas nacionales de empleo, pero los marcos recientes posibilitan otras intervenciones dirigidas a mejorar el coeficiente de empleo del crecimiento. Además, se han integrado las perspectivas de creación de empleo, en particular mediante la ampliación de las políticas comerciales tradicionales para que tengan en cuenta las cuestiones de empleo. Por otro lado, un número cada vez mayor de políticas nacionales de empleo hace hincapié en la transformación estructural inclusiva y en los marcos macroeconómicos favorables al empleo, incluidas las políticas fiscales.
61. Las políticas nacionales de empleo también se centran cada vez más en la calidad del empleo y la inclusión, en vez de limitarse a objetivos cuantitativos como las tasas de desempleo o el número de puestos de trabajo creados. Los nuevos objetivos incluyen también elementos de protección laboral y social. Sin embargo, la inclusión de la protección social en los marcos de políticas nacionales de empleo sigue siendo un punto débil. Es muy común que las políticas de protección social estén desvinculadas de las políticas nacionales de empleo.
62. La última generación de políticas nacionales de empleo se centra cada vez más en los grupos especialmente vulnerables, a menudo atendiendo en particular a la situación de las mujeres y los jóvenes. Además, las políticas nacionales de empleo se están convirtiendo en una importante plataforma para abordar las consecuencias del futuro del trabajo, especialmente a raíz de los efectos cada vez más visibles del cambio climático en el mercado laboral ⁶⁶.
63. Los mandantes tripartitos de la OIT desempeñan una función activa en el proceso de diseño de la mayoría de las políticas nacionales de empleo. En aquellos casos en que ha ido en aumento la influencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el diseño y la aplicación de las políticas han mejorado. Los resultados del diálogo social han sido satisfactorios en este contexto gracias al aumento de las capacidades de los interlocutores sociales para participar activamente.

⁶⁴ OIT, *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies*, 2021.

⁶⁵ OIT, «ILO Employment Policy Gateway».

⁶⁶ Valter Nebuloni, Christoph Ernst y Daniele Epifanio, «National Employment Policies and Environmental Sustainability: Forging Stronger Ties», 2020, capítulo 4 en OIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

64. Los ministerios de trabajo y asuntos sociales suelen encabezar este proceso, pero también existe la tendencia a distribuir las responsabilidades de fomento del empleo entre diversos ministerios y partes interesadas. Por ejemplo, los recientes procesos de política nacional de empleo se han hecho extensivos a los ministerios sectoriales que actúan como «creadores de empleo» (por ejemplo, los que tienen competencias de agricultura, industria, comercio e infraestructuras), así como a otros agentes clave para el empleo, como los bancos centrales (este es el caso de Jordania, Macedonia del Norte, Rwanda y Sri Lanka). Además, en el 93 por ciento de las recientes políticas nacionales de empleo (frente al 28 por ciento de los procesos iniciales) participaron los ministerios de economía y finanzas. Esto es clave para facilitar la integración del empleo en los procesos de planificación y presupuestación. Los representantes de los trabajadores informales y rurales siguen estando en gran medida ausentes de los debates de política nacional de empleo en lo que respecta a los procesos de diseño y aplicación.
65. En muchos casos, la formulación de las políticas nacionales de empleo ha evolucionado desde la elaboración de propuestas normativas a cargo de un pequeño grupo de funcionarios públicos hasta procesos más abiertos, por ejemplo, en forma de diálogos nacionales que se prolongan durante varios meses, con diversos métodos de participación. Algunos países han recurrido a las tecnologías de la información y la comunicación para abrir el debate y ampliar las consultas a colectivos más amplios, lo que reviste especial importancia en el contexto de la pandemia de COVID-19. Para contar con la participación de un mayor número de interlocutores, se han creado nuevas plataformas de política de empleo, como los comités de coordinación interministerial. En un número cada vez mayor de países, estos foros de política están presididos por los más altos cargos gubernamentales (por ejemplo, por el Presidente de la República de Corea o el Primer Ministro de Marruecos). Este firme apoyo político a las políticas nacionales de empleo es un factor clave para promover la acción multisectorial en materia de empleo, fomentar el compromiso de las instancias decisorias con el empleo y fortalecer la coherencia de los instrumentos resultantes. Estas plataformas también han desempeñado un papel destacado como puntos de acceso para discutir las respuestas a la pandemia de COVID-19 y las políticas conexas. Por ejemplo, en Etiopía, la Comisión de Creación de Empleo ya estaba operativa, equipada y en condiciones de reunir a las principales partes interesadas en el empleo cuando comenzó la crisis. En consecuencia, el país estaba preparado para elaborar y aplicar rápidamente un plan de respuesta adecuado.
66. Por otro lado, la creación de políticas nacionales de empleo se percibe cada vez más como un proceso de aprendizaje colectivo, que dota a las partes interesadas de mejores instrumentos para analizar y resolver los problemas relacionados con el empleo. Esto ha propiciado que se tome conciencia de que ninguna política pública es completamente neutral en cuanto al empleo y de que son muchos los actores responsables de las cuestiones relacionadas con el empleo.
67. Por último, un número cada vez mayor de países opta por elaborar planes de acción subnacionales (por ejemplo, Argentina, Brasil, Marruecos y Serbia), acercando así los procesos decisorios a los actores locales y promoviendo la participación local en la gobernanza del empleo. La acción local es a menudo la manera más rápida y eficaz de responder con un enfoque específico y flexible a las dificultades locales en materia de empleo.

1.2.2. Políticas activas del mercado de trabajo y programas públicos de empleo

68. Las políticas activas del mercado de trabajo y los programas públicos de empleo siguen siendo las principales herramientas para la aplicación de los marcos integrales de políticas de empleo, especialmente a través de las políticas nacionales de empleo. Los Gobiernos de todo el mundo siguen destinando buena parte de sus presupuestos a políticas activas de empleo que tienen como objetivo mejorar el acceso a nuevos puestos de trabajo y a salarios más elevados. Por ejemplo, en 2019, los países de la UE-27 dedicaron en promedio el 0,4 por ciento del producto

interior bruto (PIB) a las medidas de políticas activas del mercado de trabajo ⁶⁷. Esto no ha sido así solamente durante la crisis y el proceso de recuperación (durante el cual el gasto aumentó considerablemente en muchos países). A lo largo de los años, las políticas activas del mercado de trabajo también han servido para ayudar a las personas a adaptarse a los nuevos cambios en el mundo laboral, en particular a la evolución demográfica (por ejemplo, mediante un apoyo específico a los trabajadores de edad para aumentar su participación laboral); al cambio climático (por ejemplo, a través de programas especiales de formación sobre competencias ecológicas); y a la digitalización (por ejemplo, con programas especiales de apoyo para ayudar a los trabajadores independientes a digitalizar su trabajo).

69. A raíz de la situación cada vez más difícil de algunos colectivos de trabajadores y de los nuevos retos relacionados con los problemas del futuro del trabajo, los servicios públicos de empleo de los países avanzados y emergentes, así como de algunos países en desarrollo, han adaptado sus sistemas de gestión de casos para apoyar de forma integral a los demandantes de empleo de dichos colectivos, incluidos los que se enfrentan a múltiples obstáculos, mediante una combinación de políticas activas del mercado de trabajo y políticas de protección social, un método unitario de prestación y nuevas asociaciones con las administraciones municipales y otras instituciones que administran regímenes y programas de protección social ⁶⁸.
70. Las políticas activas del mercado de trabajo también siguen siendo un medio importante para conectar a las personas con los mercados laborales. Pueden consistir en servicios de intermediación laboral como 1) servicios de inscripción, orientación y empleo para la movilidad; 2) formación y readaptación profesional; 3) obras públicas, y 4) apoyo a la iniciativa empresarial y al empleo por cuenta propia.
71. Los datos indican que muchos países, sobre todo los más avanzados, recurrieron a las políticas activas del mercado de trabajo en una etapa temprana de la pandemia con el fin de mitigar el impacto devastador de las medidas de contención, proteger los puestos de trabajo y el tejido empresarial y evitar el desempleo y la inactividad. Los subsidios al empleo fueron uno de los instrumentos más populares en los países avanzados, inicialmente en forma de programas de mantenimiento del empleo utilizados para apoyar las medidas de desempleo parcial, como la reducción de la jornada de trabajo o el desempleo temporal, pero también para apoyar la contratación en sectores en expansión. Incluso en algunos países de bajos ingresos se recurrió a las políticas activas del mercado de trabajo en las primeras etapas, con medidas como el plan de obras públicas en Etiopía y los subsidios salariales financiados con fondos públicos para los trabajadores industriales en Haití ⁶⁹.
72. Una vez iniciados los procesos de recuperación, ha aumentado el número de países que han introducido políticas activas del mercado de trabajo para contrarrestar las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de COVID-19. En particular, la formación y el empleo público han adquirido una influencia cada vez mayor en el fomento de la integración de los grupos

⁶⁷ Comisión Europea, «Labour Market Policy – Expenditure and Participants – Data 2019 (2021)», 2021. Esta cifra comprende el total de las medidas de política del mercado laboral (categorías 2 a 7).

⁶⁸ Dan Finn, Miguel Peromingo y Michael Mwasikakata, *Key Developments, Role and Organization of Public Employment Services in Great Britain, Belgium-Flanders and Germany*, 2019; OIT, *Public Employment Services: Joined-up Services for People Facing Labour Market Disadvantage*, ILO Briefs on Employment Services and ALMPs, Issue No. 1, 2018; Zulum Avila y Javier Omar Rodriguez, *Public Employment Services: Diagnostic Tool and Guide* (OIT, 2021); OIT, *Public Employment Services Pressing Ahead with Digitalization should be Aware of the Digital Divide*, Note, 2021.

⁶⁹ OIT, *Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)*, Nota de políticas, 2020.

desfavorecidos en el mercado de trabajo a más largo plazo en todos los grupos de países por nivel de ingresos ⁷⁰.

- 73.** El reconocimiento de la importancia del diseño y la aplicación de políticas integradas en los servicios públicos de empleo es cada vez mayor en todas las regiones de la OIT, aunque sigue habiendo margen para seguir mejorando, particularmente en lo que se refiere a su alcance en las zonas rurales. De los 80 servicios públicos de empleo incluidos en la encuesta de la OIT de 2021, el 25 por ciento había integrado el apoyo a los ingresos con otras políticas activas del mercado de trabajo durante el periodo de confinamiento, el 28 por ciento cuando se flexibilizaron las restricciones de confinamiento y el 29 por ciento como parte de sus intervenciones previstas para impulsar la recuperación. Sin embargo, el 41 por ciento de los servicios públicos de empleo no tenían previsto adoptar este tipo de enfoque (gráfico 10) ⁷¹.

► **Gráfico 10. Aplicación integrada de las políticas activas del mercado de trabajo, 2021**
(en porcentajes)



Fuente: OIT, *Technology adoption in public employment services. Catching up with the future*, de próxima publicación.

- 74.** En la encuesta de la OIT de 2021 sobre los servicios públicos de empleo también se puso de manifiesto que esos servicios tienden cada vez a aplicar las políticas activas del mercado de trabajo en colaboración con otros proveedores, mediante fórmulas de colaboración o subcontratación de servicios. Sin embargo, la aplicación a través de los servicios públicos de empleo sigue siendo el método predominante, salvo en el caso del desarrollo de competencias, un ámbito en el que el 52 por ciento de la aplicación se realiza a través de acuerdos de colaboración o subcontratación. El apoyo a la iniciativa empresarial y al empleo por cuenta propia, el empleo protegido y los programas de mantenimiento del empleo son servicios que también se prestan cada vez más a través de asociaciones.

⁷⁰ OIT, *Employment Services Global Report, 2022*, de próxima publicación.

⁷¹ OIT, *Employment Services and Active Labour Market Policies for Inclusive Labour Market Transitions* (vols. 1 y 2), de próxima publicación; OIT, «*Labour Market Policies and Employment Services are Critical Ingredients of the COVID-19 Policy Responses*», 2020.

1.2.3. Políticas de empleo dirigidas a grupos y sectores desfavorecidos

75. Una característica común de las respuestas iniciales a la pandemia fue la adopción de un enfoque único para todos. Muchos países aplicaron inicialmente políticas de «brocha gorda» para apoyar al conjunto de la población, tratando de complementar los ingresos y el empleo de los trabajadores establecidos para mitigar los drásticos efectos de la crisis económica en los ingresos de los hogares. Si bien la formulación de estas políticas de emergencia para atender las necesidades de toda la población era de suma importancia, una consecuencia indeseada fue que no se tuvieron suficientemente en cuenta las necesidades específicas de algunos colectivos vulnerables, como los jóvenes. Cuando se introducían respuestas de política específicas para atender las necesidades de los jóvenes, a menudo eran meras modificaciones o ampliaciones de las medidas existentes ⁷².

Políticas de empleo juvenil

- 76.** Desde que se celebró la última discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo en 2014, han proliferado las estrategias de empleo dirigidas a los jóvenes, pues se tiene constancia de que el desempleo y el subempleo juvenil siguen siendo uno de los principales problemas del mercado de trabajo en todo el mundo. Los enfoques específicos varían de un país a otro, pero todos incorporan políticas dirigidas a los jóvenes para ayudarles a superar los obstáculos de acceso a los mercados laborales y/o a encontrar un trabajo decente. La confianza en este enfoque se refleja en el hecho de que, desde 2015, se ha reconocido la necesidad de adoptar estrategias nacionales de empleo juvenil en el marco de la meta 8.b de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la adopción de dichas estrategias está ahora supervisada periódicamente por la OIT, en su calidad de organización custodia del indicador 8.b.1 de los ODS. Se ha elaborado una base de datos especial, el portal sobre políticas de empleo (Employment Policy Gateway), donde se recogen y actualizan constantemente datos sobre estos procesos ⁷³.
- 77.** Los regímenes de garantías para los jóvenes mejoran la transición de la escuela al mundo laboral gracias a una oferta más diversa de oportunidades de aprendizaje, mediante un mejor aprovechamiento de la red educativa y la creación de itinerarios claros de la escuela al trabajo y al estudio. Estos regímenes se han popularizado como una política activa del mercado de trabajo específicamente dirigida a los jóvenes. Por ejemplo, la Unión Europea puso en marcha una garantía de este tipo para los jóvenes en 2014 y la reactivó en julio de 2020, a raíz de la pandemia de COVID-19, dirigida en especial a los jóvenes inactivos y a un rango de edad objetivo ligeramente más amplio. Además, varios países de Europa sudoriental, como Macedonia del Norte, solicitaron el apoyo de la OIT para adoptar sus propios regímenes de garantías para los jóvenes ⁷⁴.
- 78.** Asimismo, con el paso del tiempo se ha reconocido la importancia de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores más jóvenes (incluidos los aprendices), tras haberse constatado que un comienzo de la trayectoria profesional en condiciones desprotegidas tendrá consecuencias negativas para la vida laboral posterior y que la protección social contribuirá a evitar que los jóvenes se incorporen inicialmente al sector informal. Sin embargo, estas medidas no suelen estar al alcance de las economías en desarrollo.

⁷² Anna Barford, Adam Coutts y Garima Sahai, *Youth Employment in Times of COVID: A Global Review of COVID-19 Policy Responses to Tackle (Un)Employment and Disadvantage among Young People*, 2021.

⁷³ Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, «8.b by 2020 develop and operationalize a global strategy for youth employment and implement the ILO Global Jobs Pact», en *Indicators and a Monitoring Framework*; OIT, «ILO Employment Policy Gateway».

⁷⁴ OIT, «EC-ILO Action on the Youth Guarantee»; OIT, *The European Youth Guarantee: A Systematic Review of its Implementation Across Countries*, Research Department Working Paper No. 21, 2017.

Políticas de empleo para los trabajadores de edad

79. No solo a causa del envejecimiento de las sociedades, sino también como consecuencia de la constatación de que los trabajadores de edad suelen estar en desventaja en los mercados laborales, los países con economías avanzadas, al igual que aquellos que se encuentran en contextos menos adelantados y menos desarrollados, han adoptado cada vez más políticas de empleo y del mercado de trabajo dirigidas específicamente a los trabajadores de edad. Como el potencial productivo de los trabajadores de edad es cada vez más necesario en las sociedades que envejecen y muchas personas desean trabajar más tiempo, las políticas se centran en ampliar la duración de su participación en los mercados de trabajo. El objetivo de las medidas es, por una parte, mejorar las condiciones de trabajo para incentivar que los trabajadores participen durante más tiempo en los mercados laborales y, por otra, superar los prejuicios contra los trabajadores de edad y alentarlos a que actualicen periódicamente sus conocimientos. El trabajo a tiempo parcial parece ser una opción atractiva para que los trabajadores de edad abandonen el mercado de trabajo de forma parcial y gradual. Asimismo, a nivel empresarial se aplican políticas para fomentar la cooperación intergeneracional, por ejemplo, mediante equipos intergeneracionales y políticas de tutoría en un doble sentido, de tal manera que los mayores permiten que los trabajadores más jóvenes se beneficien de su experiencia, en tanto que estos últimos ayudan a los mayores sobre todo en los ámbitos relacionados con el uso de las tecnologías modernas ⁷⁵. La coordinación de las políticas de empleo y de pensiones sigue siendo fundamental para proteger los derechos de los trabajadores de edad y ayudarles a salir del mercado de trabajo ⁷⁶.

Políticas de empleo para la igualdad de género

80. La pandemia de COVID-19 ha vuelto a poner de manifiesto la persistencia de grandes disparidades de género en los mercados de trabajo. Ya antes de la pandemia, los empleos con una alta concentración de mujeres se caracterizaban por los bajos salarios, las jornadas de trabajo prolongadas, con escasas oportunidades de promoción profesional y una alta exposición a riesgos de seguridad y salud en el trabajo y a situaciones de violencia y acoso. Con la irrupción de la pandemia, estas tendencias hicieron que las trabajadoras estuvieran más expuestas al riesgo de despido o reducción significativa de sus horas de trabajo y a un mayor deterioro de sus condiciones laborales. A pesar de que las medidas de política aplicadas durante la pandemia fueron de una magnitud sin precedentes, muchas de ellas carecían de una dimensión de género. Este hecho se inscribe en una tendencia anterior por la cual el compromiso político verbal asumido a nivel nacional y mundial no se traduce sistemáticamente en políticas. Con el tiempo se han vuelto más comunes las políticas dirigidas a las mujeres; sin embargo, todavía persisten las lagunas en cuanto a la integración de los enfoques con perspectiva de género en otros ámbitos de políticas, incluidas las políticas macroeconómicas que tengan en cuenta las cuestiones de género.

81. No obstante, durante la crisis se pusieron en práctica algunos ejemplos positivos con resultados satisfactorios. Por ejemplo, en Chile y Colombia se aplicaron subsidios salariales a las nuevas contrataciones, con tasas de subsidio más elevadas para las mujeres, mientras que en Colombia y el Senegal se reforzó el apoyo a las mujeres empresarias. Además, tanto los países desarrollados como las economías en desarrollo ampliaron los programas públicos de empleo, que crean

⁷⁵ OIT, «Supporting Longer Working Lives: Multistage Approaches for Decent and Productive Work», documento de reunión, 2019; OIT, «How to Ensure Older Workers Fully Participate in the Recovery after the Pandemic», 2020.

⁷⁶ OIT, *World Social Protection Report 2020–22*.

empleo de forma directa. Por último, en Kenia y México se establecieron cuotas para garantizar que las mujeres se beneficien de estos programas ⁷⁷.

Políticas de empleo para los trabajadores de la economía informal

82. La adopción de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) fue un hito para el debate y la formulación de políticas de estímulo a la formalización de la economía informal ⁷⁸. A partir de ese momento, muchos países introdujeron políticas de formalización de manera integrada, tal como se sugería en la Recomendación.
83. Una nueva tendencia fue la introducción de mecanismos de formalización electrónica como herramienta de prestación de servicios para los trabajadores de la economía informal, que se aplicó también como medio de respuesta a la crisis cuando las medidas de confinamiento y distanciamiento social añadieron un obstáculo más a las empresas y los trabajadores informales que intentaban acceder a los servicios públicos. El concepto de formalización electrónica consiste en utilizar las tecnologías digitales para apoyar la transición a la economía formal, por ejemplo, potenciando el impacto de las políticas públicas institucionales. El objetivo final del uso de estas nuevas tecnologías es aumentar la capacidad económica (productividad), mejorar las normas y reglamentos, diseñar y aplicar incentivos y mejorar los sistemas y medidas de aplicación. Los datos obtenidos en las investigaciones ejemplifican el impacto positivo de la gobernanza electrónica en la reducción del tamaño de la economía informal ⁷⁹.

1.2.4. Competencias laborales y aprendizaje permanente para aprovechar las oportunidades del futuro del trabajo

84. En el ámbito del desarrollo de competencias, se observa un creciente interés por la elaboración de estrategias y políticas de apoyo al aprendizaje permanente en los distintos sectores de la educación y la formación, que se alejan de un modelo centrado únicamente en los jóvenes. Así se refleja en el ODS 4, en respuesta al cual los países han tomado medidas para mejorar el acceso a la educación permanente y las oportunidades de aprendizaje ⁸⁰. Las iniciativas de reforma de las políticas destinadas a fomentar el aprendizaje permanente siguen basándose en los factores esenciales que lo favorecen, como la elaboración de marcos de calificaciones y sistemas de reconocimiento y validación de competencias y calificaciones. A fin de superar la escasez de financiación debida a la creciente demanda de personal calificado y a los efectos de la pandemia de COVID-19, se han introducido enfoques innovadores, entre los que figura el derecho individual al aprendizaje, que puede incorporar contribuciones públicas y privadas vinculadas a un derecho universal de acceso a la formación gratuita en instituciones públicas, cuentas individuales de aprendizaje, incentivos fiscales y bonos individuales de formación. Los bonos se han convertido en instrumentos especialmente populares por su capacidad para llegar a las personas más vulnerables y por la posibilidad de combinarlos con préstamos y otros mecanismos de incentivos. La mayoría de los países no disponen de un régimen de derechos plenamente desarrollado, pero muchos han dado pasos para establecerlo. El Canadá, los Estados Unidos, Marruecos, Nueva Zelanda y el Reino Unido se han comprometido a establecer un programa de este tipo (por ejemplo, en una estrategia

⁷⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, «COVID-19 Global Gender Response Tracker»; OIT, *A Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer*, Policy Brief, 2020.

⁷⁸ OIT, *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, 2015 (núm. 204).

⁷⁹ Juan Chacaltana, Vicky Leung y Miso Lee, *New Technologies and the Transition to Formality: The Trend Towards e-formality*, EMPLOYMENT Working Paper No. 247, 2018; Sriani Kring y Vicky Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*, 2021.

⁸⁰ SDG Compass, «SDG 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all».

nacional); Tailandia y Malasia han emitido una declaración por la que se establece ese derecho; y Australia, el Japón y la República de Corea han avanzado con medidas prácticas (por ejemplo, a través de bonos) hacia su aplicación. Se observan ejemplos satisfactorios de sistemas integrales de derechos, por ejemplo, en Francia y Singapur ⁸¹. En algunos casos, las prestaciones de protección social se vincularon con el acceso a la formación y el aprendizaje, por ejemplo, a través de los regímenes de seguro de empleo en el Japón, la República de Corea y Viet Nam o mediante transferencias sociales no contributivas en la Argentina, Malasia y el Pakistán.

85. Los factores mundiales del cambio, incluida la globalización del comercio, brindan importantes oportunidades de transformación económica y social positiva, pero también traen consigo dificultades, como el riesgo de persistente inadecuación de las competencias, si no se abordan. En este contexto, y sobre todo teniendo en cuenta el reciente impacto de la pandemia de COVID-19, los países aspiran a establecer mecanismos eficaces de previsión y control de las necesidades de competencias y a adaptar la oferta de desarrollo de competencias en consecuencia.
86. La pandemia aceleró la digitalización del trabajo en todos los sectores y puso de manifiesto graves carencias en materia de competencias digitales. Muchas empresas optaron por formar a sus trabajadores para que adaptaran sus competencias y funciones a la situación cambiante. Por ejemplo, según se desprende de los resultados del estudio comparativo sobre la identificación rápida de las necesidades de reconversión y perfeccionamiento de las competencias en respuesta a la crisis de la COVID-19, realizado en nueve países africanos, el 58 por ciento de los empleadores encuestados impartieron formación a sus trabajadores durante la pandemia de COVID-19; el 44 por ciento de toda la formación indicada en la encuesta se refería al uso de tecnologías digitales para la comunicación; y otro 28 por ciento de la formación versaba sobre el uso de tecnologías digitales para la conexión a internet ⁸².
87. La adaptación al cambio climático trae consigo un aumento de la demanda de competencias ecológicas. En todo el mundo, las instituciones educativas y de formación se están adaptando lentamente a esta nueva demanda. En 2019, dos tercios de los 183 Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocieron en sus contribuciones determinadas a nivel nacional ⁸³ la importancia del desarrollo de la capacidad y de la alfabetización climática, pero menos del 40 por ciento de todas las contribuciones determinadas a nivel nacional incluyeron algún plan de capacitación para apoyar la aplicación de los objetivos relacionados con el clima, y más del 20 por ciento no planificaron ninguna actividad relacionada con el capital humano en ese ámbito ⁸⁴.

1.2.5. Políticas macroeconómicas centradas en el empleo

88. En 2020-2021, casi todos los países respondieron a la crisis de la COVID-19 con una serie de medidas de política macroeconómica destinadas a evitar el colapso económico, garantizar la continuidad de las empresas y proteger los puestos de trabajo. En este contexto, resultó fundamental la política macroeconómica basada en una política fiscal expansiva y una política

⁸¹ OIT y UNESCO, *A Review of Entitlement Systems for Lifelong Learning*, 2020.

⁸² OIT, *Directrices para la identificación rápida de las necesidades de reconversión y perfeccionamiento de las competencias en respuesta a la crisis de la COVID-19*, 2020; OIT, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, de próxima publicación.

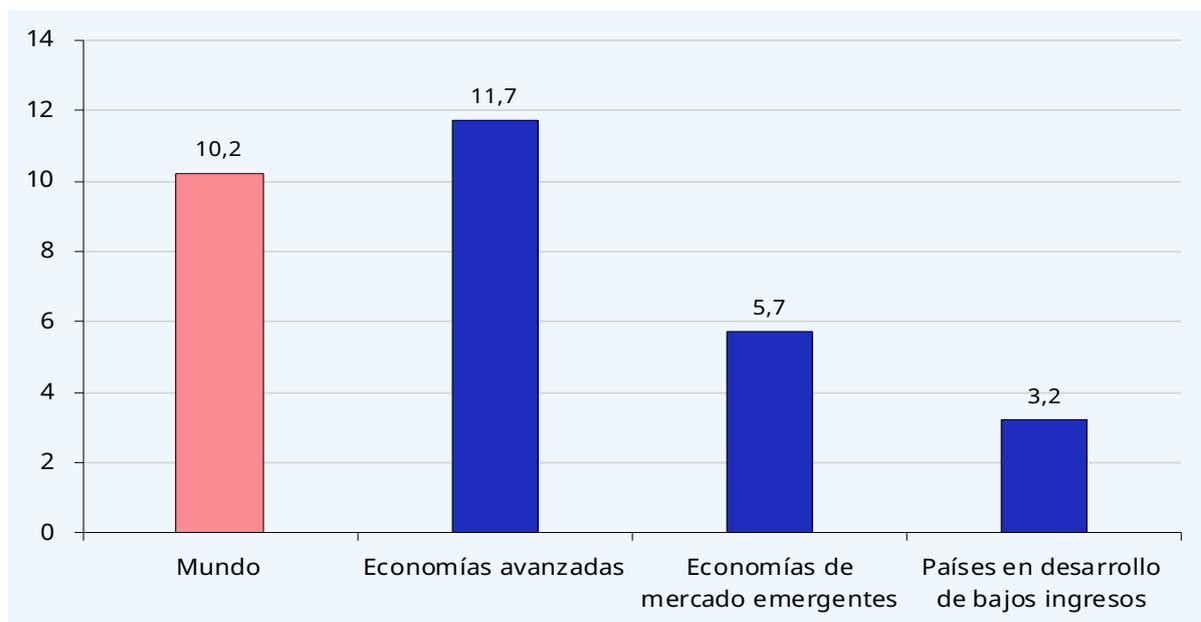
⁸³ En virtud del Acuerdo de París, los países se comprometieron a garantizar la aplicación del Acuerdo a través de contribuciones determinadas a nivel nacional, que contienen medidas para estimular la adaptación y la mitigación del impacto del cambio climático en sectores económicos específicos. En 2019, 183 Estados Miembros de las Naciones Unidas presentaron esas contribuciones.

⁸⁴ OIT, *Competencias profesionales para un futuro más ecológico. Conclusiones principales*, 2019.

monetaria muy acomodaticia en la mayoría de los países. Sin embargo, a pesar del consenso casi universal favorable a un estímulo significativo, entre las economías avanzadas y en desarrollo hubo diferencias considerables que explican las distintas velocidades de recuperación, dado que los recursos fiscales disponibles eran de magnitudes muy dispares.

89. Por lo que respecta a las políticas fiscales, los países respondieron con niveles de apoyo sin precedentes, mediante gastos adicionales e ingresos no percibidos (también conocidos como partidas «por encima de la línea») que ascienden a 10,8 billones de dólares de los Estados Unidos durante el periodo 2020-2021 o el 10,2 por ciento del PIB mundial en 2020 (gráfico 11)⁸⁵. Este promedio mundial oculta variaciones considerables entre países. En las economías avanzadas, el gasto adicional y los ingresos no percibidos alcanzaron un promedio del 11,7 por ciento del PIB, mientras que en las economías de mercado emergentes se estima que representaron un 5,7 por ciento del PIB y en los países en desarrollo de ingresos bajos fueron considerablemente menores, un 3,2 por ciento del PIB. Aunque existe una diferencia importante en el gasto relativo, el uso del estímulo fiscal en los países en desarrollo representa un gran cambio con respecto a las respuestas a las crisis anteriores, que normalmente se basaban en el principio austeridad fiscal.

► **Gráfico 11. Gasto adicional e ingresos no percibidos en respuesta a la pandemia de COVID-19, por nivel de ingresos (porcentaje del PIB de 2020)**



Fuente: FMI, «Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic», octubre de 2021.

90. El panorama de la política monetaria durante la crisis de la COVID-19 no diverge mucho del de la política fiscal. A diferencia de las crisis anteriores, los países de ingresos bajos y medianos respondieron a la crisis recortando los tipos de la política monetaria para estimular la economía y evitar un colapso mayor⁸⁶. Según el Banco de Pagos Internacionales, que recoge datos de

⁸⁵ Fondo Monetario Internacional (FMI), «Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic», octubre de 2021. Además del gasto adicional y de los ingresos no percibidos, los Gobiernos han destinado importantes recursos a fondos propios, préstamos y garantías (o las partidas «por debajo de la línea»).

⁸⁶ Islam, *Macroeconomic policy responses to the COVID-19 crisis in emerging market and developing economies: current outcomes and evolving challenges*, de próxima publicación.

37 bancos centrales, 31 países habían recortado los tipos a finales de abril de 2020 ⁸⁷. Cuatro países (Dinamarca, Japón, Suecia y Suiza) y la eurozona ya habían alcanzado el límite inferior (con tipos negativos en vigor antes de la pandemia en cuatro de estos países). Hungría recortó su tipo de interés oficial en junio de 2020. Según una amplia muestra de países (más de 100 bancos centrales), el tipo de interés oficial medio ponderado en diciembre de 2021 era del 5,49 por ciento ⁸⁸. Además del recorte de los tipos de interés, varios bancos centrales de países de ingresos medianos, como la India, Indonesia, Sudáfrica y Turquía, han recurrido a medidas de política monetaria no convencionales, como la compra de activos (es decir, la flexibilización cuantitativa).

91. Otro problema macroeconómico crucial es el aumento de la inflación desde finales de 2021, a raíz del aumento de la demanda agregada, los costos de la energía, el aumento de los precios de las materias primas y los alimentos y las continuas interrupciones de las cadenas mundiales de suministro. En este contexto, algunos bancos centrales ya han respondido aumentando los tipos de interés a finales de 2021. Sin embargo, la mayoría de los bancos centrales siguen manteniendo sus tipos en mínimos históricos. Además, a pesar de la subida de los tipos, la orientación general de la política monetaria sigue siendo muy expansiva en la mayoría de los países, salvo en algunos casos atípicos, como la Argentina y Zimbabwe.
92. En 2022 y en lo sucesivo, la recuperación de la crisis de la COVID-19 dependerá de la capacidad de los países de aumentar sus tasas de vacunación y de financiar las inversiones necesarias para abordar los enormes déficits de trabajo decente, especialmente en los colectivos más afectados. Sin embargo, las medidas de respuesta a la crisis adoptadas hasta la fecha han generado grandes déficits fiscales. Además, los ingresos públicos han disminuido debido a la contracción general de la actividad económica: la relación entre los ingresos y el PIB se redujo de forma más acusada en las economías de mercado emergentes, pasando del 27,0 por ciento en 2019 al 25,1 por ciento en 2020, mientras que descendió del 14,9 al 14,1 por ciento en los países en desarrollo de bajos ingresos ⁸⁹.
93. En consecuencia, la deuda bruta de las administraciones públicas (como proporción del PIB) aumentó considerablemente en todo el mundo durante la crisis (cuadro 2). En 2020 se incrementó en más de 30 puntos porcentuales en las economías avanzadas (en relación con el promedio del periodo 2001-2019) y en unos 20 puntos en los países de ingresos medianos. Aunque el aumento en las economías de ingresos bajos fue menor (de un promedio del 42,0 por ciento en 2001-2019 al 49,9 por ciento en 2020), la sostenibilidad de la deuda representa un problema más grave en estos países, que necesitarán un mayor alivio de la deuda y apoyo en los próximos años, especialmente porque se estima que los niveles de endeudamiento seguirán siendo altos en el futuro próximo.

► **Cuadro 2. Posición de la deuda bruta (como porcentaje del PIB) por regiones clasificadas según su nivel de los ingresos, 2001-2025**

Región	2001-2019	2020	2021-2025
Economías avanzadas	89,5	122,7	119,6
Economías de mercado emergentes y de ingresos medianos	43,4	64,0	66,9
Países en desarrollo de bajos ingresos	42,0	49,9	49,1

Fuente: FMI, «Fiscal Monitor of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic», octubre de 2021.

⁸⁷ Banco de Pagos Internacionales, «Central bank policy rates».

⁸⁸ Central Bank News, «Interest Rates».

⁸⁹ FMI, «Fiscal Monitor (October 2021)».

1.2.6. Políticas sectoriales (en particular el comercio y las políticas verdes)

94. Aunque las políticas sectoriales e industriales siguen teniendo una importancia fundamental, las experiencias recientes (por ejemplo, en Costa Rica, Ghana, España, Sudáfrica y Viet Nam) demuestran que la mera adopción de una política industrial no constituye en sí misma una garantía de éxito de la transformación estructural. De esa experiencia se desprende que, además de realizar en la fase de diseño un diagnóstico detallado que identifique con precisión el potencial de los diferentes sectores sobre la base del diálogo social, es necesario que las políticas sectoriales formen parte de un paquete de políticas coherente y respondan a los mismos objetivos económicos y de desarrollo que la estrategia general del país ⁹⁰. En muchos países se ha observado que los sectores del cuidado, digitales y verdes son los que tienen el potencial de crear puestos de trabajo decentes, al tiempo que hacen avanzar las economías hacia una mayor igualdad e inclusión.
95. Por lo que se refiere a las políticas comerciales, muchas instituciones internacionales y nacionales abogan por reforzar el vínculo entre el comercio y el trabajo decente permitiendo que todos los trabajadores (independientemente de su relación laboral o de sus acuerdos contractuales) y las empresas —en particular las pequeñas empresas y también las empresas innovadoras y dirigidas por mujeres— desempeñen un papel activo en el sistema mundial de comercio y se beneficien de él ⁹¹. Por lo general, los responsables de política reconocen que el desarrollo de las competencias es importante para los resultados comerciales, lo que se refleja tanto en las estrategias nacionales de comercio como en las estrategias nacionales de competencias.
96. En el ámbito de la economía verde, las políticas nacionales de empleo ofrecen una fórmula viable para conciliar los objetivos de empleo y de medio ambiente, especialmente a través del fomento de «empleos verdes». En los últimos años, las políticas de empleo en general se han vuelto más respetuosas con el medio ambiente, al incorporar diversas medidas para la creación de trabajo decente en la economía verde: desde incentivos fiscales e inversiones catalizadoras en sectores prometedores hasta la formación y el desarrollo de competencias, incluida la readaptación profesional como parte de los programas activos del mercado de trabajo. Sin embargo, hay margen para seguir mejorando el diseño de estas medidas de política y hacer que su aplicación sea más eficaz mediante un enfoque integrado. En términos más generales, las cuestiones relativas a los empleos verdes se han incluido a menudo en los marcos nacionales de desarrollo y no en los marcos específicos de políticas de empleo verde. Por lo tanto, los intentos exitosos se caracterizan por un conjunto coherente de políticas bien coordinadas —en particular, políticas financieras, industriales, de empleo/mercado laboral, de educación y de desarrollo de competencias— destinadas a promover los empleos verdes y una economía más ecológica ⁹².

⁹⁰ David Kucera, Dorothea Schmidt-Klau y Johannes Weiss, «Industrial policies for structural transformation: Processes, institutions and methods», capítulo 1, en OIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

⁹¹ OMC, «Foro público 2016 - 'Un comercio inclusivo'», 2016.

⁹² Nebuloni, Ernst y Epifanio.

► Capítulo 2

Una nueva generación de políticas de empleo para un mejor futuro del trabajo

97. En la segunda discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo⁹³ se identificaron los elementos clave de un marco integral de políticas de empleo, en particular: *a)* políticas macroeconómicas favorables al empleo; *b)* políticas comerciales, industriales, impositivas, de infraestructura y sectoriales; *c)* políticas empresariales, en particular un entorno favorable a las empresas sostenibles; *d)* políticas de educación que fomenten el aprendizaje permanente y políticas de desarrollo de las competencias que respondan a las necesidades cambiantes del mercado de trabajo; *e)* políticas e instituciones del mercado de trabajo; *f)* políticas que aborden el desempleo de larga duración; *g)* políticas de migración laboral; *h)* procesos tripartitos para promover la coherencia de las políticas económicas, ambientales, laborales y sociales; *i)* mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional; *j)* estrategias de activación amplias que faciliten la transición de los jóvenes de la escuela al mundo laboral; *k)* políticas que promuevan la transición a la formalidad; *l)* políticas que aborden el desafío de la sostenibilidad ambiental y aseguren una transición equitativa para todos; *m)* políticas que aborden las repercusiones en el empleo y la protección social del nuevo contexto demográfico; *n)* sistemas de información pertinente y actualizada sobre el mercado de trabajo, y *o)* sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de las políticas y los programas de empleo.
98. Tomando como guía esta lista, en el presente capítulo se analizan las principales cuestiones de política y los retos relacionados con el fomento del empleo, la recuperación de la crisis y el futuro del trabajo en el contexto de un panorama cambiante de las políticas de empleo. Se explican las características clave de la nueva generación de políticas de empleo, que son la forma en que la OIT y sus Estados Miembros han aplicado el concepto de marcos integrales de política de empleo; se investiga por qué dichos marcos son esenciales para la transformación estructural inclusiva; y se analiza por qué las políticas para las transiciones inclusivas del mercado de trabajo son de interés cuando se adopta un enfoque centrado en las personas. En el capítulo también se introduce el debate sobre la calidad del empleo frente a su cantidad y se aporta más información sobre los ámbitos clave de política. Por último, se examinan las cuestiones de financiación relacionadas con el éxito de la aplicación de los marcos integrales de políticas de empleo, especialmente de las políticas nacionales de empleo.

2.1. Una nueva generación de políticas integrales de empleo apoyadas por la OIT

99. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) prevé el fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, mediante la elaboración y la aplicación de programas y políticas nacionales de empleo coordinados con otras políticas nacionales de desarrollo⁹⁴. Según el Convenio, las políticas de empleo deberían elaborarse a través de un proceso participativo y su enfoque debería ser inclusivo, no discriminatorio y sostenible, tal como se detalló en la primera y segunda discusiones recurrentes sobre el objetivo estratégico del empleo y en la encuesta general de 2020⁹⁵, para garantizar que todas las personas puedan elegir libremente su empleo.

⁹³ OIT, «Una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo».

⁹⁴ OIT, *Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)*.

⁹⁵ OIT, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2020.

- 100.** El enfoque de la OIT para aplicar las conclusiones de la segunda discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, que se concreta en la adopción de políticas nacionales de empleo dentro de un marco integral de políticas de empleo, se ha plasmado en todos los programas y presupuestos de la OIT desde entonces, en aspectos tales como la prestación de apoyo a los Estados Miembros en sus esfuerzos por elaborar y aplicar marcos integrales de políticas de empleo; la determinación de la secuencia y la combinación de políticas adecuadas; y el apoyo a los trabajadores y empresas vulnerables.
- 101.** Aunque este marco general de políticas ha seguido orientando la evolución de las políticas en los Estados Miembros, también es necesario adaptarlo a la rápida evolución del mundo laboral, en particular integrando las medidas a corto y largo plazo (sección 2.2), reforzando el apoyo a la transición de los trabajadores y las empresas (sección 2.3) y aprovechando al máximo los enfoques nuevos e innovadores, centrándose más en la aplicación oportuna y eficaz (sección 2.4). Como se subraya en la Declaración del Centenario ⁹⁶ y en el Llamamiento a la acción ⁹⁷, este nuevo enfoque adaptativo debería aplicarse dentro de un marco integral que garantice que las políticas se complementen y que todas ellas adopten un enfoque centrado en el empleo.
- 102.** Basándose en las enseñanzas adquiridas en el pasado y atendiendo a las nuevas necesidades emergentes, la nueva generación de políticas de empleo sigue abarcando dos grandes esferas, ambas con impacto en el empleo y los mercados de trabajo: 1) las políticas económicas y sociales, que comprenden las políticas sectoriales e industriales ⁹⁸, las políticas macroeconómicas, políticas educativas y de formación y las políticas de desarrollo del sector privado; y 2) las políticas del mercado de trabajo, que abarcan las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo y las políticas de protección social (gráfico 12).

► **Gráfico 12. Políticas de empleo con perspectiva de género para apoyar una recuperación centrada en las personas**



⁹⁶ OIT, Declaración del Centenario.

⁹⁷ OIT, Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción.

⁹⁸ Kucera, Schmidt-Klau y Weiss.

- 103.** En la nueva generación de políticas de empleo se tienen más en cuenta las cuestiones de género y se presta más atención a los grupos desfavorecidos. Se promueve la creación de empleos decentes en general, pero sobre todo para los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de la economía informal. Además, se hace mayor hincapié en la inclusión de nuevos grupos que pasan a estar desfavorecidos como consecuencia de los factores del futuro del trabajo.
- 104.** Al igual que en el pasado, las nuevas políticas integrales de empleo incluyen medidas relacionadas con la demanda y medidas centradas en la oferta, junto a otras medidas dirigidas a conciliar la oferta y la demanda. Sin embargo, se pone mayor empeño en la instauración de un entorno propicio que apoye el papel del sector privado como fuente principal de creación de empleo y se amplían las medidas relativas a la oferta como resultado de la adopción de un enfoque más sólido del ciclo vital, por ejemplo, centrándose en el aprendizaje permanente. También se ha desplazado el foco de interés hacia una perspectiva de transformación más estructural con miras a reconstruir las sociedades para que sean más inclusivas, sostenibles y resilientes, procurando al mismo tiempo que este proceso no deje a nadie atrás mediante el fomento de transiciones seguras e inclusivas. Esto confiere al enfoque una perspectiva más centrada en el desarrollo.
- 105.** Un elemento clave de las políticas de empleo ha sido siempre el diálogo social como el garante más eficaz para tener en cuenta las necesidades de todos, en especial las de los grupos desfavorecidos. La colaboración con los interlocutores sociales sigue siendo fundamental y se realizan esfuerzos para potenciar su participación. El diálogo social, cuando se ha aplicado, generalmente ha contribuido a adoptar un enfoque equilibrado y holístico, con altos niveles de aceptación.
- 106.** Aunque el compromiso con esos marcos a través del diálogo social es en sí importante, el factor clave del éxito es la plasmación de las políticas en acciones. En consecuencia, los marcos de políticas de empleo requieren una adecuada dotación de recursos, instituciones fuertes y formas innovadoras de colaboración. El alcance ampliado de la nueva generación de políticas de empleo abarca la economía rural; elementos vinculados a una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental de las economías y sociedades; políticas destinadas a promover sociedades pacíficas, estables y resilientes por medio del trabajo decente; y programas de mercado de trabajo y servicios de empleo que faciliten las transiciones hacia el trabajo decente a lo largo de la vida.
- 107.** Dado que cada país tiene prioridades, contextos y recursos diferentes, el enfoque de la política nacional de empleo promovido por la OIT sigue siendo el vehículo para garantizar un proceso participativo de diseño y aplicación de las políticas integrales de empleo, de modo que los países puedan establecer su propia combinación de políticas específicas y aplicar las medidas en función de sus respectivas capacidades, disponibilidad de recursos y prioridades.
- 108.** La nueva generación de políticas de empleo también da respuesta a la necesidad de los Estados Miembros de formular, en determinados contextos, soluciones más inmediatas. En ese sentido, confiere mayor agilidad a los procesos de política pública, gracias a un diseño que permite elaborar las políticas con mayor rapidez (por ejemplo, centrándose en un ciclo político más corto para las nuevas estrategias o las medidas específicas a corto plazo, con un seguimiento más frecuente).
- 109.** Las políticas de empleo ágiles, inclusivas y con perspectiva de género han sido fundamentales para atenuar el impacto negativo de la crisis de la COVID-19 sobre los puestos de trabajo y los ingresos en muchos países, teniendo en cuenta tanto la demanda como la oferta. A partir de los diagnósticos rápidos de los países y mediante el enfoque de la política nacional de empleo, los procesos se pusieron en marcha con mayor facilidad allí donde ya existían instituciones sólidas y el diálogo social ya servía como mecanismo facilitador. La inclusión de todos los ministerios y

partes interesadas pertinentes a menudo permitió la liberación de importantes recursos para proteger los puestos de trabajo y los ingresos.

2.2. Vínculo entre la transformación estructural, la recuperación y las políticas de empleo

110. La transformación estructural es el proceso por el que los países pasan a realizar actividades económicas más productivas y también significa una transición hacia una mayor sostenibilidad, ya que sin neutralidad en emisiones de carbono el aumento de la productividad no será duradero a largo plazo. Se considera que este cambio redundará en una mejora de la productividad. Este efecto positivo, además de incrementar los ingresos de los trabajadores y de mejorar las condiciones de trabajo, en particular estableciendo una jornada laboral adecuada, puede estimular una mayor inversión en la creación de empleo, siempre que los beneficios del aumento de la productividad se repartan equitativamente en la sociedad. En este sentido, la OIT concibe la transformación estructural como una mejora de la cantidad y la calidad del empleo y como una parte esencial de los procesos fructíferos de desarrollo.
111. Los procesos de transformación estructural han de ser el objetivo de desarrollo a largo plazo y, por lo tanto, deberían influir también en las estrategias actuales de recuperación de la crisis. Uno de los objetivos de la recuperación centrada en las personas, tal como se propone en el Llamamiento a la acción⁹⁹, es asegurar que el proceso de recuperación promueva una transformación estructural inclusiva a largo plazo. Las estrategias de recuperación deben basarse en cuatro pilares para que su aplicación sea exitosa: *a)* crecimiento económico y desarrollo inclusivos; *b)* protección de todos los trabajadores; *c)* protección social universal, y *d)* diálogo social.
112. Las políticas macroeconómicas durante el proceso de recuperación no deberían limitarse a ejercer una función anticíclica con el objetivo de recuperar los resultados anteriores a la crisis, sino que también deberían abordar las dificultades estructurales y las causas profundas de los déficits de trabajo decente en todo el mundo. Esto suele requerir una combinación de políticas fiscales orientadas a la creación generalizada de empleo decente (incluidos los esfuerzos de formalización), complementadas con las políticas industriales, el desarrollo de competencias y las políticas activas del mercado de trabajo, un entorno empresarial propicio y una inversión progresiva y sostenible destinada a establecer una protección social adecuada y universal¹⁰⁰.
113. Además, para lograr la resiliencia a largo plazo se requiere una acción multilateral y una solidaridad mundial, por ejemplo, en lo que respecta al acceso a las vacunas, la reestructuración de la deuda y la facilitación de una transición ecológica. En particular, cerrar las brechas de protección social y dar acceso universal a una protección social integral, adecuada y sostenible sigue siendo una prioridad clave para facilitar las transformaciones estructurales inclusivas. La búsqueda de una financiación equitativa y sostenible para estos sistemas en tiempos de limitaciones presupuestarias exige una acción multilateral, especialmente cuando las presiones inflacionistas en las economías avanzadas amenazan las condiciones de financiación en todo el mundo.
114. Por último, el diálogo social debe desempeñar una función primordial en la respuesta a la pandemia y después de ella. Durante el periodo de recuperación, mientras persisten los desequilibrios entre la oferta y la demanda, el diálogo social es imprescindible para idear

⁹⁹ OIT, Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción.

¹⁰⁰ Kucera, Schmidt-Klau y Weiss.

soluciones que tengan efectos macroeconómicos positivos y sean mutuamente beneficiosas para las empresas y los trabajadores. También se requieren iniciativas de fomento de la capacidad de las administraciones públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el fin de permitir su participación efectiva en dichos procesos.

2.3. Transiciones hacia una mayor igualdad e inclusión: la necesidad de un enfoque centrado en las personas

115. La preparación para el futuro del trabajo y demás retos conexos requiere que las políticas de empleo no solo se centren en la generación de puestos de trabajo en sectores con potencial de creación de empleo, sino que al mismo tiempo impriman el rumbo adecuado a las economías para que sean inclusivas, sostenibles y resilientes y faciliten transiciones del mercado de trabajo que no dejen a nadie atrás. En ese sentido, tanto las transformaciones estructurales que deben producirse en las economías como el enfoque centrado en las transiciones justas e inclusivas otorgan al proceso de desarrollo un rostro humano que sitúa en el centro de la acción lo que más importa a las personas. Estas políticas deben diseñarse de manera que los retos del futuro del trabajo se conviertan en oportunidades. Por ejemplo, la introducción de nuevas tecnologías, en particular la inteligencia artificial y la robotización, ya ha empezado a transformar los mercados de trabajo, incluso en países emergentes y en desarrollo. En lugar de poner en peligro los puestos de trabajo, especialmente los de trabajadores poco calificados, estos logros tecnológicos deberían servir para mejorar las condiciones de trabajo, fortalecer el desempeño de las instituciones del mercado laboral y crear empleos en sectores con proyección de futuro. Los trabajadores que pierden su empleo deben estar bien protegidos y recibir el apoyo necesario para propiciar la transición hacia nuevos puestos de trabajo. La transformación de las economías con miras a la consecución de los objetivos relativos al cambio climático —otra meta vital centrada en las personas— también supondrá la desaparición de determinadas ocupaciones bien remuneradas en sectores muy contaminantes, por lo que los trabajadores afectados necesitan acogerse a nuevas oportunidades y transiciones bien gestionadas. El proceso de globalización debe ser inclusivo y justo, para que las personas a lo largo de las cadenas de valor se beneficien del aumento del comercio y de los procesos de producción globalizados, otro ámbito en el que las políticas de empleo adquieren gran importancia. Por último, es necesario que las políticas de empleo centradas en las personas tengan debidamente en cuenta los efectos del envejecimiento de las sociedades y garanticen que las personas de edad puedan vivir una vida plena con dignidad y en consonancia con sus deseos.
116. La generación de empleo suficiente sigue siendo un factor esencial. Sin embargo, los puestos de trabajo creados deben ser decentes y deben integrarse en enfoques de desarrollo más amplios orientados a la creación de sociedades más inclusivas y ecológicas. Además, la creación de empleo debe centrarse en la gestión de las transiciones de forma que nadie se quede atrás.
117. Por lo que respecta a los procesos de transformación estructural necesarios y a la transición ineludible hacia nuevos puestos de trabajo como consecuencia del proceso de desarrollo, los conjuntos de competencias necesarios son cada vez más complejos. Con la finalidad de que los trabajadores adquieran esos conjuntos de competencias, se requiere una inversión proactiva que provea las herramientas e instituciones adecuadas para el aprendizaje permanente y las transiciones a lo largo de la vida. Los servicios de empleo eficaces deben estar bien conectados con las instituciones educativas para anticiparse adecuadamente a las correspondientes necesidades de formación y readaptación profesional. Las iniciativas de perfeccionamiento de las competencias también exigen una correcta previsión de las futuras necesidades de calificación según la evolución del mercado de trabajo local. En este contexto, es necesario disponer de

observatorios y sistemas de información del mercado de trabajo bien desarrollados a nivel nacional, especialmente en combinación con las nuevas tecnologías digitales.

- 118.** Además, las prestaciones de la seguridad social, así como su continuidad y portabilidad, son ahora más importantes que nunca y constituyen el pilar fundamental de las sociedades en que las personas se enfrentan a transiciones cada vez más difíciles.

2.4. Ámbitos de política para un mejor futuro del trabajo: el «cómo»

- 119.** En el Llamamiento mundial a la acción de la OIT ¹⁰¹ se subraya la necesidad de una recuperación plenamente inclusiva basada en una aplicación acelerada de la Declaración del Centenario ¹⁰². Esto significa que las políticas de empleo deberían ser decisivas para reconstruir la economía de forma que se aborden las desigualdades sistémicas y estructurales, junto a otros problemas persistentes de carácter social y económico anteriores a la pandemia. En esta sección se analizan las políticas necesarias y cómo deben aplicarse.

2.4.1. Políticas para una transformación estructural inclusiva

- 120.** La transformación estructural no es un concepto nuevo. Los países en distintas fases de desarrollo han intentado remodelar sus economías para aumentar la productividad y el nivel de vida. Sin embargo, la repercusión de esos procesos de transformación estructural ha sido muy desigual entre países y regiones, ya que algunas economías, especialmente en las regiones menos adelantadas, han sufrido un descenso de la productividad debido a que la reasignación sectorial de trabajadores se ha desplazado de los sectores de mayor productividad a los menos productivos. En consecuencia, una mejor reconstrucción solo es posible con un proceso de transformación estructural inclusivo y sostenible que, en última instancia, se traduzca en la creación de trabajo decente para todos, incluyendo la protección de todos los trabajadores. A tal efecto, es necesario reorientar las diferentes políticas para que sean más sensibles al empleo y más inclusivas. En las siguientes secciones se examinan los ámbitos clave de política. Aunque todos estos ámbitos son importantes, su éxito depende en gran medida de un diálogo social sólido. El fortalecimiento de las instituciones de diálogo social y de las capacidades de los interlocutores sociales para participar en el diseño y la aplicación de los diferentes ámbitos de política debe ser una prioridad.

Políticas macroeconómicas para lograr el empleo pleno y productivo

- 121.** Si bien en los últimos decenios las políticas macroeconómicas se han centrado principalmente en la contención de la inflación, ahora deben diseñarse con el objetivo explícito de crear empleos decentes. Las autoridades fiscales, los bancos centrales y los bancos nacionales de desarrollo (en su caso) disponen de una serie de herramientas de política que pueden utilizar para promover el desarrollo empresarial, la innovación y la creación de empleo, así como para fomentar la inversión y el comercio, que a su vez crearán oportunidades de empleo (véase el recuadro 2). La creación de capacidad institucional para la gestión de la demanda agregada a lo largo del ciclo económico, la introducción de sistemas tributarios amplios y progresivos y el establecimiento de una intermediación financiera transparente y bien regulada que apoye a los sectores productivos de la economía son factores esenciales para lograr el empleo pleno y productivo en consonancia con el ODS 8. Dado que la fiscalidad desempeña un papel importante en el contexto de las políticas tributarias, es necesario debatir en profundidad la cuestión de si las empresas deberían pagar un

¹⁰¹ OIT, Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción.

¹⁰² OIT, Declaración del Centenario.

impuesto sobre los robots; los regímenes tributarios preferenciales para las empresas digitales; y las desgravaciones fiscales específicas para las actividades de investigación y desarrollo y las cajas de patentes.

► Recuadro 2. Estrategia Nacional de Recuperación del Empleo de Filipinas

Al elaborar la Estrategia Nacional de Recuperación del Empleo en el marco del Plan de Desarrollo de Filipinas actualizado para 2017-2022 y del plan ReCharge PH, en respuesta a las graves perturbaciones que la crisis de la COVID-19 causó en la economía y el mercado de trabajo de Filipinas, el Gobierno adoptó un enfoque que engloba a toda la sociedad. El enfoque de la Estrategia se fundamenta en el marco de políticas de la OIT basado en cuatro pilares, establecido para afrontar las repercusiones del impacto socioeconómico de la crisis, mientras que sus cuatro resultados operativos se centran en 1) la reactivación de la economía; 2) el restablecimiento de la confianza de los consumidores y las empresas; 3) la actualización y el reequipamiento de los trabajadores, y 4) la facilitación del acceso al mercado de trabajo.

- 122.** En el contexto actual, las políticas fiscales deben dirigirse no solo a proteger los puestos de trabajo, los salarios y los ingresos y a restablecer los niveles de empleo anteriores a la pandemia, sino también a abordar los obstáculos estructurales, dando forma al crecimiento económico, reduciendo la pobreza y la desigualdad, e invirtiendo en un futuro más inclusivo y sostenible ¹⁰³. Dependiendo de las limitaciones y prioridades de cada país, esto se traduce en una combinación de políticas fiscales orientadas a la creación generalizada de empleo decente (incluidos los esfuerzos de formalización), complementadas con políticas industriales, desarrollo de competencias y políticas activas del mercado de trabajo (incluso para reducir la brecha digital), así como una inversión sostenida en sistemas de protección social universales y adecuados. Es importante señalar que la influencia positiva de la política fiscal en la promoción del crecimiento inclusivo en los países de ingresos altos se aplica también a los países emergentes y en desarrollo, aunque su espacio fiscal sea relativamente limitado. Los multiplicadores suelen ser menores en las economías emergentes que en las avanzadas, pero siguen siendo de la misma naturaleza.
- 123.** Las políticas monetaria y cambiaria son también elementos importantes de un marco macroeconómico favorable al empleo y pueden contemplar entre sus objetivos tanto la estabilidad de los precios como el pleno empleo. Por ejemplo, el Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos tiene un mandato de este tipo desde 1978. En 2018, el mandato del Banco de la Reserva de Nueva Zelandia se modificó para incluir el «máximo empleo sostenible» además de la estabilidad de precios. Los tipos de cambio estables y competitivos también pueden desempeñar un papel importante en el apoyo a la diversificación económica (meta 8.2 de los ODS) ¹⁰⁴ y en la gestión de las oscilaciones cíclicas de los flujos de capital. Este marco cambiario puede apoyar el desarrollo de los sectores comercializables (agricultura y manufacturas) y de los sectores con grandes «efectos indirectos de aprendizaje», que favorecen la difusión de nuevas tecnologías. Las estrategias de inversión intensivas en empleo, junto con la mejora de los efectos del comercio en el empleo, son asimismo decisivas para crear empleo de calidad.

Políticas sectoriales

- 124.** Las políticas sectoriales pueden ayudar a alcanzar el doble objetivo de una mayor productividad y de pleno empleo al facilitar la evolución del empleo y de la producción hacia sectores más

¹⁰³ Con respecto al contexto africano, véase: Ilan Strauss, Busi Sibeko y Gilad Isaacs, *Towards a Transformative Macroeconomic Policy Framework for Employment Generation in Africa*, 2021.

¹⁰⁴ Naciones Unidas, «SDG Indicators: Target 8.2».

productivos, teniendo en cuenta que en estos procesos habrá sectores que entren en declive y que los trabajadores y las empresas de esos sectores necesitarán apoyo en sus posibles transiciones. En un sentido estricto, las políticas sectoriales consisten en facilitar la transformación estructural inclusiva hacia sectores más productivos. Desde una perspectiva más general, las políticas sectoriales también conllevan inversiones en infraestructuras y desarrollo de competencias profesionales, del mismo modo que requieren políticas macroeconómicas y comerciales propicias, a menudo con el objetivo de lograr una mayor integración en los mercados internacionales. Dada la urgencia del cambio climático, las estrategias sectoriales también deben abordar el potencial de trabajo decente de las inversiones en medidas de mitigación y adaptación frente al cambio climático. El proceso de transformación estructural inclusiva impulsado por las políticas sectoriales también brinda a los países la oportunidad de reducir la informalidad (indicador 8.3.1 de los ODS), especialmente en las microempresas y pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo.

- 125.** Las políticas de transformación estructural inclusivas deben tomar en consideración las variaciones, toda vez que el crecimiento económico se traduce en un aumento de la productividad y/o de los ingresos a lo largo del tiempo y de un sector a otro ¹⁰⁵. Un aspecto clave es la etapa de desarrollo en la que se encuentra un país, en concreto si puede caracterizarse como predominantemente agrario; si se encuentra en una etapa de industrialización temprana o media; si se halla inmerso en un proceso de desindustrialización prematura; o si ha alcanzado realmente una etapa posindustrial madura (recuadros 3 y 4).

► Recuadro 3. Transformación estructural en Uganda

Uganda ha adoptado numerosas medidas dirigidas a impulsar el desarrollo del sector privado, pero apenas ha logrado promover una transformación estructural. En un reciente «análisis de diagnóstico del empleo» realizado por el Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social se ha observado que el empleo ha aumentado principalmente en las actividades de pequeña escala y baja productividad en la agricultura y el comercio, pero que ha disminuido en la industria manufacturera y otros sectores de mayor productividad. La identificación de sectores con un alto potencial de creación de empleo productivo es un aspecto clave ahora que el país prepara un ambicioso programa nacional de empleo y elabora su tercer Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: Uganda, Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social, «[Employment Diagnostic Analysis study in Uganda](#)», 2017.

► Recuadro 4. Priorizar la transformación rural en la planificación estratégica en Suriname

En octubre de 2021, el Gobierno de Suriname aprobó el Plan Quinquenal de Desarrollo 2022-2026 con el que aspira a alcanzar los ODS para 2030, incluido el ODS 8 sobre crecimiento y trabajo decente, al tiempo que hace hincapié en las intervenciones más eficaces para lograr una recuperación centrada en las personas tras la crisis causada por la COVID-19. Este plan se basa en datos empíricos sólidos, en el análisis DAFO (puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y amenazas) y en el análisis de escenarios, así como en consultas interministeriales y en el diálogo social. En el Plan se definen las intervenciones estratégicas a corto y medio plazo, ateniendo especialmente a la promoción del trabajo decente en el sector agroalimentario y otros sectores de la economía rural. La OIT prestó apoyo analítico y asesoramiento técnico durante todo el proceso de elaboración de las políticas, incluido el apoyo técnico a la Oficina de Planificación de Suriname y a la Oficina Nacional de Estadística para desarrollar una nueva herramienta de modelización macroeconómica.

Fuente: Suriname, Oficina de Planificación de Suriname, «[Plan de desarrollo a largo plazo 2022-2026](#)» (en neerlandés).

¹⁰⁵ Sangheon Lee *et al.*

- 126.** En muchos países de bajos ingresos, la traslación de trabajadores se ha producido desde la agricultura de baja productividad hacia los servicios de baja productividad, a menudo en la economía informal, junto con una actividad industrial escasa o nula. Por lo tanto, la identificación de oportunidades en la industria manufacturera (especialmente en el sector de la artesanía, que es una valiosa fuente de competencias profesionales) y en los sectores de servicios modernos sería fundamental para absorber a los trabajadores que abandonan la agricultura y otros sectores intensivos en recursos y para aumentar la productividad. También facilitaría las inversiones adecuadas en el desarrollo de sectores prometedores, incluidos los de la economía verde. Las zonas rurales siguen presentando muchos de los problemas que impiden avanzar hacia la consecución del ODS 8, como el empleo de baja productividad, el empleo informal y la pobreza de los trabajadores. En consecuencia, es necesario mejorar la productividad de la agricultura (por ejemplo, mediante la agricultura de conservación) e invertir en el empleo rural no agrícola. Promover la industrialización rural puede contribuir a aumentar los ingresos y el nivel de vida en las zonas rurales (recuadro 5).

► **Recuadro 5. El proceso de formalización del empleo en China**

En China, el empleo formal pasó del 44 por ciento en 2000 al 65 por ciento en 2012, según un estudio realizado para la OIT. Este fue el resultado de una estrategia de industrialización (que abarcaba también el sector no agrícola en forma de empresas de ámbito municipal) con la que se impulsó un rápido desplazamiento de trabajadores de la agricultura a actividades no agrícolas dentro de las zonas rurales, la migración hacia las zonas urbanas y transformaciones dentro de las zonas urbanas.

La proporción de empleo de las empresas emergentes formales en las zonas urbanas aumentó del 1 al 30 por ciento, mientras que la de las microempresas y pequeñas empresas creció hasta el 40 por ciento (desde un punto de partida inferior al 5 por ciento). El empleo formal tradicional seguía representando el 30 por ciento restante (aunque en 1990 era del 95 por ciento).

Fuente: Nomaan Majid, *The Great Employment Transformation in China*, Employment Working Paper No. 195 (OIT, 2015).

- 127.** El crecimiento de determinados sectores también depende de las políticas de formación y desarrollo de competencias con prioridades sectoriales. Estas políticas requieren una evaluación de las necesidades de calificación, el diseño de normas de competencia pertinentes y la impartición de programas formativos. Los enfoques sectoriales están cada vez más considerados como una forma de superar las limitaciones de los enfoques centralizados del desarrollo de competencias profesionales, en particular cuando se trata de abordar la brecha entre la formación y las necesidades del mercado.

Políticas para hacer frente al cambio climático

- 128.** La ecologización de la economía solo surtirá efecto si es sostenible desde el punto de vista ambiental y social, es decir, si representa una *transición justa*¹⁰⁶. La evolución hacia una economía verde conlleva la transformación estructural de los sistemas de producción hacia sistemas que tengan un impacto ambiental positivo o menos negativo y que contribuyan a reducir los riesgos de catástrofe. También puede requerir otros cambios, como el abandono de determinadas actividades económicas y la migración (laboral) desde las zonas que se han vuelto excesivamente cálidas, secas o propensas a las inundaciones. La transformación estructural inclusiva para una transición justa puede lograrse ampliando los productos y mercados verdes; invirtiendo en

¹⁰⁶ El marco de *transición justa* ha obtenido el apoyo de los Gobiernos en diferentes foros internacionales, incluida la OIT, que adoptó unas conclusiones al respecto en 2013 y elaboró unas directrices sobre este asunto. Véase: OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, 2015.

proyectos de reducción de riesgos y de protección de la biodiversidad y del medio marino; y promoviendo la transición tecnológica hacia una economía circular y las energías renovables.

- 129.** Aunque es probable que el impacto global neto de la evolución hacia una economía baja en carbono sea positivo en lo que respecta al empleo¹⁰⁷, habrá ganadores y perdedores, especialmente durante el periodo de transición. Por lo tanto, es necesario que se preste un apoyo específico a los trabajadores que sufren los efectos negativos¹⁰⁸. En los países afectados por la fragilidad, una transición justa podría ofrecer oportunidades para abordar las causas subyacentes de las catástrofes y la vulnerabilidad climática, reforzando los vínculos entre el mundo del trabajo y la reducción del riesgo de catástrofes, la acción contra el cambio climático y el desarrollo sostenible. Además, la transición hacia una economía verde no es neutra en cuanto a la calidad del empleo, pues habrá una variación significativa entre países y sectores y dentro de las cadenas de valor. Por ejemplo, las actividades finales de las energías renovables se asocian generalmente con empleos de buena calidad, mientras que los empleos relacionados con las actividades iniciales (por ejemplo, la producción agrícola en el sector de la bioenergía) pueden adolecer de malas condiciones laborales. Lo mismo sucede con las actividades de reciclaje. Así, las actividades finales de reciclaje generan en su mayoría empleos formales, mientras que muchos trabajadores informales trabajan en los países en desarrollo como recicladores, sin protección social y sin que se respeten sus derechos laborales. En consecuencia, las políticas deben ayudar a los trabajadores y a las empresas a realizar una transición justa mediante la readaptación y el perfeccionamiento de competencias profesional, el desarrollo empresarial y la adopción de procesos de producción más sostenibles.
- 130.** En el marco de las políticas nacionales de empleo se han propuesto diversas estrategias para cumplir los objetivos ecológicos. La estrategia de empleo en Mauricio se basa en varios sectores (construcción ecológica, energías renovables, agricultura orgánica, ecoturismo y eficiencia en el consumo de energía y agua en el sector textil), al tiempo que prevé medidas legislativas adecuadas, el apoyo al Servicio de Empleo y a la Unidad de Orientación Profesional en lo que respecta a las trayectorias profesionales, e incentivos para las empresas ecológicas. En Marruecos los empleos verdes se consideran un medio para superar las diferencias territoriales, mientras que la Política Nacional de Empleo marroquí 2015-2025 fomenta las iniciativas locales de desarrollo sostenible, que se centran en la conservación de los recursos y la expansión de la economía circular. La política nacional de empleo es integral al ofrecer medidas centradas en la oferta y la demanda, así como mecanismos para reforzar la gobernanza del mercado de trabajo. Las políticas macroeconómicas y sectoriales (por ejemplo, la reforma fiscal y las estrategias sectoriales favorables al crecimiento) son los instrumentos clave para que el Gobierno de Marruecos alcance estos objetivos.
- 131.** Sin embargo, las políticas nacionales de empleo también tendrán que abordar cada vez más los riesgos específicos a que se enfrentan los trabajadores y las empresas a raíz del cambio climático, como el aumento de las temperaturas, las sequías y las inundaciones, y la subida del nivel del mar. Para hacer frente a estos riesgos es necesario implantar un conjunto de medidas de política que se incardinan en las políticas nacionales de empleo o que sean compatibles con estas últimas, tales como medidas de SST, inversiones en infraestructuras resistentes al clima, la mejora de la gestión de los recursos naturales, la incubación de tecnologías y empresas que faciliten la

¹⁰⁷ La agricultura sostenible y una intensa protección de los bosques podrían generar anualmente más de 2 billones de dólares de los Estados Unidos de beneficios económicos, crear millones de puestos de trabajo y mejorar la seguridad alimentaria, al tiempo que aportarían más de un tercio de la solución al cambio climático. Véase, por ejemplo: Naciones Unidas, *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas «Nuestra Agenda Común»*, 2021.

¹⁰⁸ OIT, *Skills for a greener future*.

adaptación, la mejora de la protección social, programas públicos de empleo, políticas activas del mercado de trabajo, desarrollo de competencias profesionales y reducción de riesgos en el lugar de trabajo ¹⁰⁹.

- 132.** Las cuestiones y dificultades relativas a la transición hacia una economía baja en carbono y eficiente en el uso de los recursos son a menudo complejas y están interconectadas, por lo que requieren un enfoque holístico de planificación, formulación y aplicación de políticas. A fin de alcanzar los ambiciosos objetivos del Acuerdo de París es imprescindible armonizar las políticas esenciales de forma más integrada y facilitar su coordinación sistemática ¹¹⁰. Además, deberían ponerse en marcha sistemas eficaces de información sobre el mercado de trabajo y de previsión y control de competencias profesionales para comprender mejor los cambios en el empleo en la economía verde y los cambios correspondientes en la demanda de competencias. Con un mejor análisis y datos sobre los efectos en el empleo y las necesidades de calificaciones, se podrían tomar decisiones de política mucho mejor fundamentadas para aprovechar las oportunidades de la transición verde y, al mismo tiempo, abordar de forma más adecuada los retos conexos.

Ecosistema de productividad y empresas sostenibles

- 133.** En la Declaración del Centenario ¹¹¹ y en el Llamamiento mundial a la acción ¹¹² se pone de relieve y se reafirma la importancia fundamental del aumento de la productividad, que permite a las economías mantener los niveles de crecimiento económico necesarios para potenciar las oportunidades de trabajo decente y la mejora de productividad. Ahora, más que nunca, se necesita un esfuerzo concertado para apoyar el aumento de la productividad como factor determinante de una recuperación inclusiva, sostenible y resistente.
- 134.** Los datos muestran una ralentización del crecimiento del salario medio real en relación con el crecimiento de la productividad en muchos países industrializados, junto a una divergencia simultánea en el crecimiento de los salarios y de la productividad entre las empresas más productivas a nivel mundial y las demás. La disociación entre salarios y productividad también es preocupante en la mayoría de las economías emergentes y en desarrollo, donde el crecimiento de la productividad se ha ralentizado y la integración en las cadenas mundiales de suministro, que es clave para impulsar las transferencias de tecnología y los procesos de gestión más eficaces a nivel empresarial, decrece.
- 135.** Estas dificultades no pueden subsanarse con soluciones sencillas, ya que el crecimiento de la productividad viene determinado por un sinfín de dinámicas transversales entre la política, las instituciones, los mercados y las empresas. Por lo tanto, en el enfoque ecosistémico se consideran los motores de la productividad y los déficits de trabajo decente en los niveles macro, meso y microeconómico para encontrar soluciones que se refuercen mutuamente y que mejoren la productividad y distribuyan los beneficios equitativamente. Este enfoque debería basarse en alianzas innovadoras centradas en la productividad entre trabajadores y empleadores, así como en las plataformas público-privadas pertinentes, incluso a través del diálogo social. Las intervenciones deberían combinar y coordinar diferentes paquetes de políticas dentro de una estrategia integral basada en un enfoque holístico que refuerce los factores de la productividad

¹⁰⁹ Global Center on Adaptation, «Jobs», capítulo en *State and Trends in Adaptation Report 2021: Africa – How Adaptation Can Make Africa Safer, Greener and More Prosperous in a Warming World*, 2021.

¹¹⁰ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, «El Acuerdo de París», 2015.

¹¹¹ OIT, Declaración del Centenario.

¹¹² OIT, Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción.

en todos los ámbitos de política, a nivel sectorial y empresarial, en consonancia con los esfuerzos dirigidos a promover una recuperación de la crisis inclusiva e intensiva en empleo.

- 136.** Las intervenciones a nivel sectorial podrían consistir en la mejora de las funciones de apoyo y acceso a los mercados (por ejemplo, la mejora del acceso a trabajadores calificados, a los servicios financieros o a los servicios de desarrollo empresarial), así como en campañas de creación de redes específicas que mejoren los vínculos entre las pymes, sus proveedores y los mercados. El desarrollo de marcos de competencias puede promover la profesionalización de oficios calificados en un sector determinado, lo que contribuye a reforzar las competencias de los trabajadores y a reducir los desajustes entre la oferta y la demanda de competencias en el mercado de trabajo. A fin de aprovechar los beneficios del cambio tecnológico sería necesario invertir en la readaptación y el perfeccionamiento de las competencias de los trabajadores, así como en políticas que faciliten la adopción de tecnologías y el acceso al capital para que las pymes puedan aprovechar la innovación tecnológica. Con el objetivo de abordar la formalización e impulsar la productividad, debería promoverse la modernización de las empresas mediante vínculos interempresariales, como puedan ser las agrupaciones, las cooperativas y los consorcios, que pueden estimular el crecimiento de la productividad ayudando a las pequeñas empresas a lograr economías de escala que no podrían alcanzar individualmente.
- 137.** A nivel de empresa, mediante el fortalecimiento de la calidad y la accesibilidad de los servicios de desarrollo empresarial, las pymes y sus trabajadores deberían poder mejorar sus conocimientos y su capacidad para aplicar prácticas y estrategias centradas en la productividad y las condiciones de trabajo de la empresa. Los esfuerzos destinados a mejorar las calificaciones y competencias a nivel empresarial (como las relacionadas con la cooperación en el lugar de trabajo, la gestión de la calidad, la productividad y la producción menos contaminante, la gestión de los recursos humanos y la SST) deberían ir de la mano de los posibles esfuerzos para mejorar la oferta de trabajo calificado a nivel sectorial.
- 138.** El éxito de un ecosistema de productividad depende de otras políticas más amplias de desarrollo empresarial sostenible. Las conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2007, ponen de relieve los elementos clave de las políticas eficaces de promoción de empresas sostenibles, entre los que cabe destacar un entorno propicio para la creación y el crecimiento o transformación de empresas sobre una base sostenible; la coordinación y coherencia de las políticas; la atracción de inversiones en sectores y cadenas de valor que son importantes para aumentar el coeficiente de empleo del crecimiento; el acceso a la información y a los servicios empresariales y financieros; las prácticas empresariales responsables, y el diálogo social. De conformidad con la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) de la OIT, las políticas empresariales deberían tener un doble objetivo: 1) velar por que las condiciones de trabajo redunden en la equidad, la erradicación de la pobreza y el bienestar social, y 2) mejorar la productividad y el acceso a recursos competitivos.
- 139.** El objetivo de lograr el trabajo decente para todos requiere no solo el crecimiento de las empresas existentes, sino también la voluntad y la oportunidad de crear otras nuevas a través de la iniciativa empresarial. Dada la incertidumbre y los costos asociados a la puesta en marcha de una empresa con éxito, existe consenso en que un ecosistema que funcione bien, respaldado por un entorno empresarial propicio, es fundamental para apoyar a las nuevas empresas. El enfoque del ecosistema empresarial inclusivo promueve el establecimiento de políticas para el emprendimiento sostenible a través de incubadoras y aceleradoras de empresas, así como de centros de innovación que analizan de qué modo las organizaciones de innovación pueden promover el emprendimiento y facilitar el crecimiento empresarial sostenible. El programa de

desarrollo de la capacidad empresarial de las mujeres promueve medidas dirigidas específicamente a apoyar a las mujeres empresarias.

140. Las microempresas y pequeñas y medianas empresas resilientes y orientadas al crecimiento requieren acceso a la financiación; sin embargo, el acceso inadecuado sigue señalándose como la limitación más común. La pandemia de COVID-19 ha hecho más urgente la necesidad de facilitar el acceso a los productos y servicios financieros y de proporcionar estrategias nacionales de educación financiera para que los posibles usuarios estén plenamente informados de los riesgos inherentes. El programa «Impact Insurance» de la OIT apoya a las instituciones financieras y a los Gobiernos para que prueben enfoques innovadores de gestión de riesgos, por ejemplo, combinando el ahorro, el crédito y los seguros (y la prevención de riesgos) a fin de lograr una solución más holística.
141. Las empresas multinacionales y las grandes empresas nacionales son un elemento fundamental de cualquier ecosistema empresarial. Desempeñan una función importante en la innovación, el comercio, la formación de capital humano y la productividad. Estas empresas también crean demanda en sus cadenas de suministro; hacen crecer los mercados de productos y servicios que antes no estaban disponibles; generan excedentes que pueden mejorar los ingresos y las condiciones de empleo de los trabajadores; y generan conocimientos técnicos de forma que benefician a otras empresas, que a su vez pueden beneficiarse en gran medida de la transferencia de conocimientos y competencias y de la ampliación de las oportunidades de mercado creadas por la participación en las cadenas de valor. Un enfoque sistémico que fomente la inclusión en estas cadenas brinda una importante oportunidad para impulsar la creación de más y mejores puestos de trabajo en empresas sostenibles; por ello las empresas multinacionales y las grandes empresas nacionales son un importante punto de acceso para la política gubernamental. Aunque todavía es un ámbito emergente de contribución de las empresas multinacionales al desarrollo, algunas de estas empresas están armonizando sus estrategias de desarrollo de proveedores con las políticas gubernamentales para ayudar a fomentar las asociaciones público-privadas, especialmente en el marco del desarrollo de proyectos conjuntos destinados a establecer vínculos empresariales con las pymes a fin de mejorar sus capacidades productivas y de apoyar la formalización ¹¹³.
142. La economía social y solidaria, en particular a través del desarrollo de empresas cooperativas, ofrece una importante vía complementaria para generar empleo productivo y trabajo decente. Al estar basadas en valores, las empresas de la economía social y solidaria aportan soluciones innovadoras para mejorar la organización del trabajo y la producción. Un número cada vez mayor de países están adoptando políticas nacionales para el avance de la economía social y solidaria, con el apoyo de la OIT. La estrategia actual de la OIT consiste en apoyar una economía social y solidaria más amplia a través de las siguientes actuaciones: i) prestación de asesoramiento jurídico y político, legislativo y normativo sobre las cooperativas y las instituciones más amplias de la economía social y solidaria; ii) intensificación de los esfuerzos de investigación y de generación de conocimientos a nivel mundial, sectorial, nacional y local; iii) desarrollo y mejora de las iniciativas de formación y de creación de capacidades para reforzar las instituciones de apoyo y las organizaciones secundarias y terciarias de la economía social y solidaria; iv) desarrollo, ejecución y ampliación de los proyectos de cooperación al desarrollo destinados a prestar mejores servicios al promover e impulsar la economía social y solidaria, y v) fortalecimiento de las

¹¹³ OIT, *Formalización de las PYME en las cadenas de valor en América Latina: ¿cuál es la función de las empresas multinacionales?*, Reseña temática sobre políticas - Formalización de las empresas, 2016.

asociaciones y la difusión entre los mandantes de la OIT y los interlocutores de la economía social y solidaria.

Inversiones con un alto coeficiente de empleos en infraestructuras y en la protección del medio ambiente

- 143.** La transformación estructural inclusiva requiere inversiones de los sectores privado y público. Las políticas de inversión pública definen la necesidad y el alcance de las inversiones públicas. Por lo general, el gasto en infraestructuras constituye un amplio porcentaje de ese gasto público y suele utilizarse como estímulo fiscal en respuesta a las crisis. Puede incluir el gasto en proyectos destinados a abordar el cambio climático; a modernizar las infraestructuras existentes para mejorar los resultados sectoriales, y a mejorar el acceso físico a los servicios sociales y comunitarios.
- 144.** El gasto en infraestructuras también puede tener efectos a través de diferentes canales, dependiendo de cómo se diseñen, contraten y ejecuten los proyectos. Por ejemplo, un desarrollo de infraestructuras más inclusivo podría beneficiar a los grupos vulnerables y mejorar el impacto de las inversiones en la creación de empleo de calidad, el desarrollo de competencias profesionales y la iniciativa empresarial sostenible.
- 145.** Los enfoques que favorecen que el desarrollo de las infraestructuras sea más inclusivo no solo crean más empleo, sino que además proporcionan puntos de acceso para mejorar la calidad del empleo y promover la importancia de unas buenas condiciones de trabajo, en aspectos tales como los salarios adecuados, la empleabilidad y la protección social. A lo largo de los años, la OIT ha desarrollado y validado enfoques para que el desarrollo de las infraestructuras sea más inclusivo y ha prestado apoyo destinado a crear capacidad en los sectores público y privado con el objetivo de aplicar dichos enfoques. Si se tienen en cuenta todas las dimensiones económicas, sociales y ambientales, las inversiones en infraestructuras pueden contribuir cada vez más a impulsar cambios estructurales en la economía, a crear más y mejores empleos y a mejorar el entorno natural. Esto es así sobre todo cuando se utilizan recursos locales (recuadro 6).

► Recuadro 6. Enfoques basados en la utilización de recursos locales

La OIT promueve enfoques y tecnologías basados en el aprovechamiento de los recursos locales, que combinan y optimizan el uso de esos recursos en el desarrollo y el mantenimiento de las infraestructuras, incluidas las llamadas «obras verdes». Los enfoques basados en la utilización de recursos locales tienen como objetivo optimizar su aprovechamiento a lo largo del ciclo del proyecto, generar ingresos que se inyecten en la economía local y fomentar la propiedad local y la capacidad de mantener los activos. Los recursos locales comprenden los recursos humanos; las empresas locales; los materiales locales (materiales y herramientas de construcción) adquiridos a través de proveedores locales, y los conocimientos y tecnologías locales. Estos enfoques también fomentan la participación de las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas y tribales en la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones. Por ejemplo, cuando se aplican estos enfoques, el coeficiente de mano de obra en las obras verdes puede aumentar hasta un 35 por ciento y pueden incrementarse los beneficios potenciales para el empleo.

- 146.** Además, la crisis climática mundial exige un aumento sustancial de las inversiones en la recuperación y protección del medio ambiente y en la adaptación al cambio climático. Se requiere apoyo político y financiero para aumentar las inversiones verdes en determinados sectores ecológicos que impulsen la creación de trabajo decente. Así pues, las finanzas y la contratación pública podrían aprovecharse para alcanzar objetivos medioambientales y sociales.

147. El concepto de obras verdes se refiere al desarrollo, la restauración y el mantenimiento de infraestructuras públicas, bienes comunitarios, zonas naturales y paisajes con un alto coeficiente de empleo para contribuir no solo a los objetivos ambientales, como la adaptación al cambio climático y a las catástrofes naturales, la recuperación del medio ambiente, la restauración de los ecosistemas y la conservación de la naturaleza, sino también al trabajo decente y a la inclusión social. Los ejemplos más comunes de obras verdes son la conservación del suelo y del agua, la reforestación, el riego y la protección contra las inundaciones.

Políticas de desarrollo de competencias

148. A lo largo de este capítulo se ha señalado la necesidad de crear las competencias profesionales adecuadas para los procesos de transformación estructural inclusivos. Una cuestión clave que determina la forma en que las políticas de desarrollo de competencias promueven y apoyan la transformación estructural inclusiva es en qué medida los Gobiernos coordinan las políticas de educación y formación con otras políticas y estrategias públicas, entre ellas las políticas fiscales, industriales, comerciales, de inversión, ambientales y relativas al cambio climático. En el reciente debate general sobre las competencias y el aprendizaje permanente, celebrado en la 109.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2021, se concluyó que los Gobiernos deberían facilitar la colaboración sectorial, incluyendo a todas las partes interesadas, para poner en común los conocimientos técnicos, los recursos y la financiación en favor de medidas concretas de reciclaje profesional y perfeccionamiento de las competencias, así como la cooperación intersectorial.

149. Es necesario realizar un análisis específico y anticiparse a los cambios en cuanto a las necesidades de competencias en los sectores afectados por la transformación estructural a nivel nacional, subnacional (cuando proceda) y sectorial para poder responder a esas necesidades específicas y mejorar las políticas, estrategias, programas y servicios de desarrollo de competencias. Conviene hacer hincapié en el desarrollo de competencias fundamentales, incluidas las competencias sociales, emocionales y digitales básicas, a fin de mejorar la adaptabilidad a los cambios en las necesidades de la vida, laborales y de la sociedad para un futuro sostenible.

150. Las políticas y estrategias en materia de calificaciones también deberían integrarse con la protección social y las políticas activas del mercado de trabajo para facilitar la adquisición de competencias, el reciclaje profesional y el perfeccionamiento de las competencias; mejorar la empleabilidad y la adaptabilidad; y fomentar las transiciones satisfactorias y equitativas en el mercado de trabajo y el acceso al trabajo decente para las personas afectadas negativamente por las transformaciones estructurales.

151. El potencial de la digitalización de los sistemas de desarrollo de competencias y del aprendizaje permanente sigue en gran medida por explotar a pesar de la crisis de la COVID-19. Consiste en el uso de macrodatos en tiempo real para la previsión de competencias; la impartición de formación en línea y semipresencial; las evaluaciones y calificaciones apoyadas por la tecnología de cadena de bloques; y la digitalización de los procesos de gobernanza y gestión. Se necesita un marco integral de políticas que facilite la digitalización de los sistemas de desarrollo de competencias y de aprendizaje permanente.

152. Durante la pandemia aumentó la demanda mundial de competencias para los empleos verdes, y hay indicios de escasez de trabajadores adecuadamente calificados. Según los análisis de LinkedIn, la demanda de competencias relacionadas con las actividades verdes o ecológicas ha registrado un crecimiento de dos y tres dígitos durante los tres últimos años. La demanda que más crece es la de los ámbitos de la gestión de los ecosistemas, la política ambiental y la

contratación sostenible ¹¹⁴. Estas tendencias reflejan no solo un cambio en las políticas públicas, sino también un nuevo comportamiento empresarial.

- 153.** La OIT confirma la importancia de las calificaciones verdes en su identificación rápida de las necesidades de reconversión y perfeccionamiento de las competencias en nueve países africanos, donde cerca de un tercio de los empleadores, trabajadores y demandantes de empleo indican que será preciso emprender una readaptación profesional a los empleos verdes con el fin de encontrar nuevos puestos de trabajo y apoyar la recuperación económica ¹¹⁵. En una investigación anterior de la OIT también se concluyó que la transición hacia la sostenibilidad energética y la economía circular generará puestos de trabajo, sobre todo en el nivel de calificación medio, y que requerirá, por ejemplo, fontaneros, electricistas, trabajadores de la construcción, obreros en la industria manufacturera, personal de ventas y técnicos, con una buena combinación de competencias básicas técnicas y transferibles ¹¹⁶. Por consiguiente, las políticas que traten de incidir en las competencias profesionales para empleos verdes deberían ser prioritarias a nivel nacional, con el objetivo de promover una mejor coordinación de las políticas ambientales y de cambio climático con las políticas de competencias y de empleo. Además de las políticas públicas, un mayor diálogo social y una mejor participación de los empleadores y los trabajadores son también cruciales para definir las prioridades de reciclaje profesional y perfeccionamiento de las competencias a nivel nacional y sectorial, así como para establecer responsabilidades conjuntas en materia de gobernanza y financiación.

Un marco de políticas con sensibilidad ante los conflictos y capacidad para promover la paz

- 154.** En consonancia con la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), y tal como se subraya en el reciente informe del Secretario General de las Naciones Unidas titulado *Nuestra Agenda Común*, las Naciones Unidas están llamadas a ayudar a los países a celebrar un contrato social renovado, con los derechos humanos como eje y basado en la confianza, la inclusión, la protección y la participación.
- 155.** Los marcos de política de empleo deben invertir progresivamente en la capacidad de analizar el impacto de la pandemia de COVID-19 en el contexto social más amplio, incluso con respecto a la dinámica de los conflictos. Más allá de la sensibilidad ante los conflictos, para que la respuesta a la crisis apoye una paz sostenible es preciso aplicar enfoques con capacidad para promover la paz, es decir, identificar proactivamente cómo el empleo y otras intervenciones, incluida la protección social, pueden contribuir a la paz. La adopción de una perspectiva de género en este contexto es un factor clave. Aunque las medidas inmediatas son necesarias (crear puestos de trabajo, proporcionar seguridad de los ingresos y acceso a la atención sanitaria y ayudar a mantener la productividad), deberían formar parte de una visión más amplia y a largo plazo de la recuperación, que tenga en cuenta los factores subyacentes de la fragilidad. Las intervenciones, que han de estar basadas en una cuidadosa selección de objetivos y respaldadas por consideraciones de sensibilidad ante los conflictos, podrían centrarse en la contratación de grupos vulnerables y excluidos y en favorecer las interacciones intergrupales durante la selección de los participantes (por ejemplo, comunidades desplazadas/receptoras).
- 156.** Los programas públicos de empleo existentes deberían ampliarse rápidamente cuando surjan nuevas crisis. Todas estas políticas deben desarrollarse a través de métodos participativos e inclusivos que garanticen que son apropiadas y que se ajustan a las necesidades de las personas.

¹¹⁴ Karin Kimbrough, «Building a Sustainable Future Requires 'Green' Skills», LinkedIn, 28 de abril de 2021.

¹¹⁵ OIT, *Comparative Study of Rapid Assessments of Reskilling and Upskilling Needs due to the COVID-19 Crisis*, de próxima publicación.

¹¹⁶ OIT, *Skills for a greener future*.

Al hacerlo, deberían aumentar la confianza en las autoridades estatales y reforzar la cohesión social. Dado el escaso margen presupuestario de numerosos contextos frágiles y afectados por conflictos, en los próximos años se requerirá una mayor colaboración y solidaridad internacional.

- 157.** La magnitud de la pandemia ha amplificado su potencial para cambiar las condiciones políticas y sociales esencialmente insostenibles, creando así un entorno propicio para una reforma más profunda y un auténtico proceso de consolidación de la paz. De este modo, puede brindar a los actores del desarrollo una mejor oportunidad de colaborar con sus homólogos gubernamentales y con los interlocutores sociales, los líderes y las comunidades locales, a fin de iniciar procesos más inclusivos que impulsen reformas de políticas de empleo de mayor alcance, centradas en las personas, y que promuevan una paz sostenible.

2.4.2. Políticas para lograr una transición satisfactoria y equitativa

- 158.** Inevitablemente, la transformación estructural exigirá la adopción de decisiones de política difíciles. Y lo que es más importante, también supondrá procesos de transición difíciles para los trabajadores y las empresas. A menos que se proporcione un apoyo fuerte y eficaz para evolucionar hacia situaciones mejores, estos procesos podrían dar lugar a la polarización entre los ganadores y los que se queden atrás.

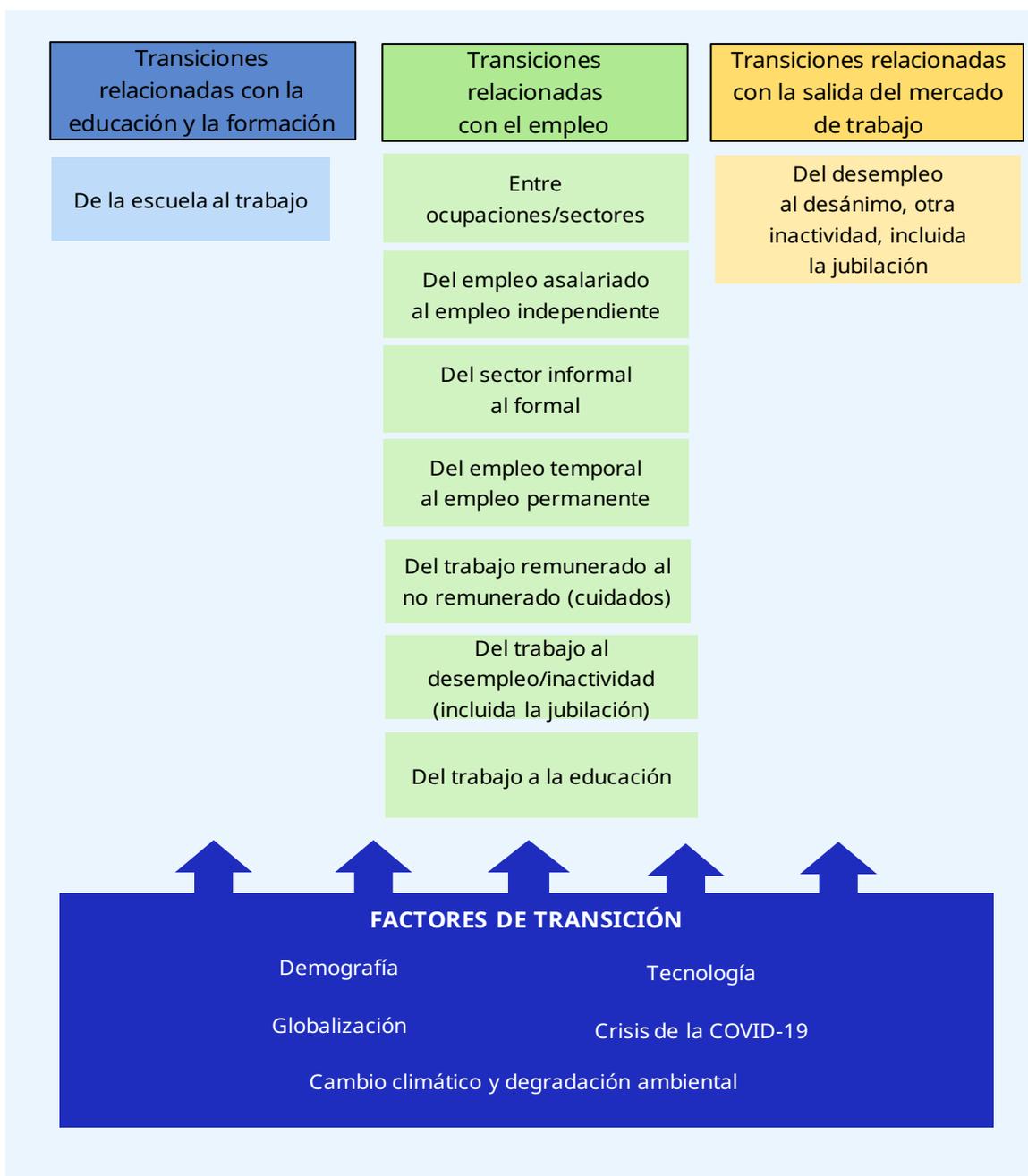
Transiciones a lo largo de la vida

- 159.** En la Declaración del Centenario ¹¹⁷ se exhorta a todos los Estados Miembros a fortalecer «las capacidades de todas las personas para beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición», especialmente a través de «medidas efectivas para ayudar a las personas a afrontar las transiciones a lo largo de su vida laboral». De este modo, los Estados Miembros definieron la cuestión de la gestión de las transiciones en el mercado de trabajo a lo largo de la vida laboral como eje principal del enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas. Esta declaración de política invita a la OIT a considerar una concepción bastante amplia y multidimensional de las transiciones en el mercado de trabajo.
- 160.** El enfoque de la transición del mercado de trabajo centrado en las personas va más allá de los cambios en la situación del mercado de trabajo y tiene en cuenta las aspiraciones de los trabajadores en sus trayectorias vitales libremente elegidas. Toma en consideración, por ejemplo, las condiciones en que las personas transitan entre situaciones de trabajo remunerado y no remunerado, así como su evolución hacia otras situaciones posibles. En el gráfico 13 se ofrecen algunos ejemplos de los tipos de transición más importantes a los que pueden hacer frente las personas a lo largo de su vida y algunos de los factores económicos, sociales y ambientales que actualmente pueden afectar a la aparición, frecuencia y calidad de esas transiciones. La consideración de un enfoque de las transiciones en el mercado de trabajo a lo largo de la vida es totalmente compatible con el mandato de la OIT, especialmente con el Convenio núm. 122, que apoya la formulación de políticas que fomenten el pleno empleo, productivo y libremente elegido ¹¹⁸.

¹¹⁷ OIT, Declaración del Centenario.

¹¹⁸ OIT, Convenio núm. 122, Preámbulo.

► **Gráfico 13. Ejemplos de transiciones a lo largo de la vida y factores de cambio**



Fuente: Guillaume Delautre, Drew Gardiner, Sher Verick, «Moving towards a Life Course Perspective to Labour Market Transitions: Approaches and Challenges», 2021.

- 161.** Este enfoque requeriría la incorporación de dos elementos principales: 1) la edad del trabajador, reconociendo que cada fase de la vida corresponde a retos específicos del mercado de trabajo, y que las trayectorias individuales son en parte irreversibles porque las transiciones, oportunidades y limitaciones anteriores pueden tener consecuencias durante toda la vida laboral ¹¹⁹, y 2) las numerosas esferas de interacción social que dan forma a las oportunidades y limitaciones de las

¹¹⁹ Dominique Anxo, Christine Erhel y Joop Schippers, «Understanding Time Allocation over the Life Course: The Role of Institutions», en *Labour Market Transitions and Time Adjustment over the Life Course*, 2007.

personas, como las obligaciones laborales, familiares y de cuidados, la ubicación (urbana/rural), la educación, la condición migrante, etc.

- 162.** Este enfoque también requeriría desarrollar mejores herramientas estadísticas para poder analizar las trayectorias de las personas a lo largo de las diferentes fases de su vida laboral y su participación en otros ámbitos sociales, además de revisar nuestros criterios de eficacia para las políticas del mercado de trabajo y las políticas sociales. En consonancia con el enfoque de Sen sobre las capacidades, la eficacia de los mercados de trabajo debería medirse no solo por el nivel de seguridad de los ingresos que proporcionan (*liberación de las privaciones*), sino también por las capacidades que otorgan las instituciones, relacionadas o no con el mercado, a la hora de garantizar las perspectivas profesionales libremente elegidas a lo largo de la vida (*libertad de acción*)¹²⁰.

Políticas específicas del mercado de trabajo

- 163.** Las políticas activas del mercado de trabajo desempeñan una función fundamental en el apoyo a la reinserción laboral de las personas y en la mejora de la empleabilidad de los colectivos vulnerables. En el contexto de la pandemia de COVID-19 y de los esfuerzos de recuperación conexos, los servicios públicos de empleo deben utilizar las políticas activas del mercado de trabajo para facilitar el retorno al trabajo, ayudar a las personas desempleadas e inactivas a conseguir un trabajo productivo y mejorar la empleabilidad de quienes están fuera del mercado laboral, como los trabajadores poco calificados, los desempleados de larga duración y los que se enfrentan a múltiples obstáculos para integrarse.
- 164.** La formulación y aplicación de políticas deben integrarse para que las políticas del mercado de trabajo y las de protección social puedan enriquecerse mutuamente. El diálogo social es un medio clave para potenciar esa integración y puede contribuir mucho a la participación y la inclusión.
- 165.** La asociación y la digitalización son factores esenciales en la puesta en marcha de los servicios de empleo y de las políticas activas del mercado de trabajo. En el último decenio han surgido nuevos modelos de cooperación y colaboración con agencias de empleo privadas y proveedores contratados, cuyo objetivo es aumentar la capacidad y las competencias para responder más rápidamente a las perturbaciones del mercado de trabajo. Además, aunque a veces pueden resultar complicadas, las asociaciones ofrecen un medio para aprovechar y coordinar las redes y los recursos y amplificar el impacto de las inversiones en los servicios de empleo y los programas relacionados con el mercado laboral. Por lo tanto, pueden ayudar a mitigar las restricciones presupuestarias y de gasto a que estarán sujetos probablemente los servicios públicos de empleo después de la pandemia.
- 166.** Las ventajas del trabajo en asociación no surgen de forma automática, sino que requieren una inversión en las capacidades de gestión de los servicios públicos de empleo para aprovechar los beneficios de las asociaciones colaborativas y contractuales. La formulación de una estrategia nacional en ese sentido puede servir de guía a las asociaciones locales dentro de los planes más amplios de promoción del empleo y recuperación económica tras la pandemia¹²¹. En los países

¹²⁰ Andreas Bergh, «Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks– By Günther Schmid», *Papers in Regional Science*, 2009; Günther Schmid, «Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies», *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2017.

¹²¹ Dan Finn, «The Public Employment Service and Partnerships in China, Colombia, India and South Korea: Synthesis Report on Good Practices in Using Partnerships for the Delivery of Employment Services and Active Labour Market Programmes», 2020.

en desarrollo, las asociaciones brindan la oportunidad de avanzar en sus servicios de empleo y en la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo ¹²².

- 167.** Los programas públicos de empleo son herramientas eficaces de que disponen los países para crear trabajo decente y generar ingresos a corto plazo. Se trata de programas de inversión financiados públicamente y ejecutados por el Gobierno que crean directamente empleo a través de actividades con un alto coeficiente de mano de obra. Su objetivo principal es ofrecer oportunidades de trabajo decente a los trabajadores que no pueden encontrar empleo en el sector privado. Los programas públicos de empleo pueden crearse en diferentes sectores, pero generalmente apoyan el desarrollo de infraestructuras, la recuperación del medio ambiente, la adaptación al cambio climático y los servicios comunitarios y asistenciales.
- 168.** A veces, los programas públicos de empleo también se diseñan como un componente de los sistemas nacionales de protección social. Prestan un apoyo complementario a los desempleados que no están amparados por un régimen de prestaciones de desempleo u otro sistema de apoyo a los ingresos, creando oportunidades de trabajo remunerado y facilitando así el establecimiento de pisos de protección social. Por último, los programas públicos de empleo pueden introducir y reforzar determinados ámbitos clave del trabajo decente, como la SST, la cobertura de la seguridad social, los salarios mínimos y la formalización de los puestos de trabajo.
- 169.** Se han hecho progresos, sobre todo en lo que respecta al apoyo a los jóvenes. En 2012 la OIT adoptó una resolución en la que resolvió emprender una acción específica e inmediata e instó a adoptar urgentemente nuevas medidas para afrontar la crisis del empleo juvenil ¹²³. La OIT también recomienda un enfoque integrado, que incluya los cinco ámbitos incluidos en ese llamado a la acción, así como una contribución al enfoque centrado en las personas consagrado en la Declaración del Centenario ¹²⁴.
- 170.** Al mismo tiempo, la Organización apoya la incorporación de las políticas de empleo juvenil en las políticas nacionales de empleo y en las estrategias conexas, y ha renovado su compromiso con el empleo juvenil mediante la aprobación de un plan de acción de seguimiento sobre el empleo juvenil para el periodo 2020-2030 ¹²⁵.
- 171.** Las políticas en materia de calificaciones y aprendizaje permanente ¹²⁶ para las transiciones son una parte importante de las políticas del mercado de trabajo. También es necesario orientarlas para que lleguen a los más necesitados, incluidos los trabajadores informales y los que tienen formas de trabajo inseguras. Deben ser políticas flexibles, innovadoras y con perspectiva de género. Deben valerse de las tecnologías modernas. Su alcance y eficacia aumentan si se combinan con las políticas activas del mercado de trabajo y con las políticas de protección social. Dos instrumentos específicos que fomentan las transiciones son los aprendizajes de calidad y la formación basada en el trabajo.

¹²² Michael Mwasikakata, «Partnerships in Delivery of Employment Services and Active Labour Market Policies: Lessons for Emerging and Developing Countries», *Labour and Development*, vol. 25, núm. 1, junio de 2018.

¹²³ OIT, *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*, resolución y conclusiones de la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012.

¹²⁴ OIT, Declaración del Centenario.

¹²⁵ OIT, *Renovación del compromiso con el empleo juvenil mediante la aprobación de un plan de acción de seguimiento sobre el empleo juvenil para el período 2020-2030*, GB.338/POL/2, 2020.

¹²⁶ Las políticas en materia de competencias laborales y aprendizaje permanente se debatieron durante una discusión general en la 109.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2021), véase: OIT, «Grupo de Trabajo de la Discusión General: Competencias y aprendizaje permanente», 2021.

- 172.** Los trabajadores migrantes se encuentran a menudo en situaciones de vulnerabilidad y deben ser uno de los grupos de interés en las intervenciones específicas. La concepción de estas intervenciones debe regirse por determinados principios, como se indica en el recuadro 7.

► **Recuadro 7. Principios rectores para el análisis de la coherencia de las políticas relativas a la migración en un país**

Los conflictos, las crisis económicas y la falta de trabajo decente son algunos de los principales factores que provocan movimientos migratorios de solicitantes de asilo, refugiados, migrantes y desplazados. Ya solo el número de trabajadores migrantes internacionales ha aumentado continuamente durante el último decenio, pasando de 150 millones en 2013 a 164 millones en 2019. Esto ha generado la necesidad de adoptar soluciones integrales de políticas que garanticen la coherencia entre los diferentes ámbitos de política, en particular el empleo, la educación/formación, la protección social y la migración laboral. Las políticas migratorias deben estar bien integradas en los marcos integrales de políticas de empleo. Las siguientes directrices elaboradas por la OIT ofrecen orientaciones sobre la formulación y aplicación de las políticas.

Principios para la formulación de políticas

- El proceso de formulación de las políticas relativas a la migración laboral está organizado de forma clara y regular por la institución designada o el ministerio competente, en estrecha consulta con otras instituciones pertinentes, como los ministerios de trabajo y demás partes interesadas, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- Las políticas de migración laboral se basan en datos, adoptan una perspectiva de género y reflejan las necesidades reales del mercado de trabajo.
- La política de migración laboral contiene compromisos claros y está presupuestada y limitada en el tiempo.
- Deberían estudiarse detenidamente las interrelaciones de las políticas de migración laboral, empleo y educación/formación (sinergias y compensaciones) durante su proceso de formulación. También deberían tenerse en cuenta otras políticas nacionales, cuando sean pertinentes (seguridad, comercio, etc.), y los aspectos relacionados con el género, según proceda.
- La política de migración laboral refleja las obligaciones internacionales de un país, como las normas internacionales del trabajo, los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otros tratados y convenios ratificados, así como los acuerdos bilaterales y multilaterales de migración laboral suscritos.
- La política de migración laboral abarca los esfuerzos de cooperación a todos los niveles (bilateral, regional y multilateral).

Principios de aplicación y seguimiento

- Existen mecanismos formales para garantizar un intercambio eficaz de información entre los diversos niveles de gobierno que participan en la aplicación de la política de migración laboral.
- Existen mecanismos y herramientas de seguimiento para evaluar la aplicación de la política de migración laboral.

Fuente: OIT, *General Practical Guidance on Promoting Coherence among Employment, Education/Training and Labour Migration Policies*, 2017.

Políticas para fomentar la transición a la formalidad

- 173.** La presente crisis ha golpeado con más fuerza a los países y colectivos más vulnerables del mercado de trabajo, incluidos los trabajadores y las unidades del sector informal, en particular las mujeres y los jóvenes. Los más vulnerables también se ven más afectados por los megaproblemas del futuro del trabajo, sobre todo el cambio climático y la digitalización. Por lo tanto, es necesario reformular las políticas para incluir mejor a los trabajadores informales en el mercado de trabajo y fomentar su transición a la formalidad. Debería considerarse prioritario

aprovechar las oportunidades que ofrecen las políticas relativas a las cuestiones digitales y climáticas para fomentar la transición de las empresas y los trabajadores para que salgan de la economía informal. Por ejemplo, esto incluye el recurso a las medidas de mitigación y adaptación frente al cambio climático como oportunidades para formalizar a los trabajadores del sector informal (recuadro 8).

► **Recuadro 8. Transición a la formalidad mediante empleos verdes**

Una transición justa hacia una economía verde ofrece un potencial en gran medida desaprovechado para la transición de los trabajadores informales a la economía formal.

Un proyecto conjunto de la OIT y de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial sobre los residuos electrónicos en la economía informal, realizado en el Perú y la Argentina, muestra cómo crear nuevas oportunidades de empleo para los trabajadores del sector informal mejorando las condiciones de trabajo, la productividad y la situación en el empleo. Tras varios decenios de campaña, los recicladores de Bogotá han obtenido reconocimiento oficial por su trabajo y se han convertido en una pieza oficial clave en los procesos de reciclaje y gestión de residuos urbanos. Esto significa que se les paga como proveedores de servicios públicos, de modo que perciben una remuneración cada dos meses en función de la cantidad de residuos que recojan. Esto ha generado a una mayor seguridad en el empleo y un cambio real en los incentivos para que los trabajadores del sector informal inviertan en sus propias casas, tecnologías y espacios de trabajo.

La Política Nacional de Empleo de Ghana de 2015, que está orientada a la protección social, prevé la ampliación de los mecanismos de protección social para los trabajadores informales expuestos a conmociones externas (incendios, inundaciones, despidos, cambios estructurales de la economía verde, etc.), junto a la formulación de nuevas estrategias de aprendizaje para ayudarles a hacer frente a esas perturbaciones socioeconómicas antes de reincorporarse al mercado de trabajo.

Fuente: IIED, «*Informality and Inclusive Green Growth*», 2016; OIT, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

- 174.** La adopción de la Recomendación núm. 204 en 2015 proporciona fundamentos y orientaciones en materia de políticas para que los países elaboren marcos de política integrados a fin de avanzar hacia la formalización. La experiencia latinoamericana demuestra que se obtienen resultados satisfactorios con una combinación de políticas que abarque diversos ámbitos y se aplique mediante un marco integrado. También se fomenta la formalización con el aumento de la productividad, la mejora de la normativa, los incentivos y la ampliación de la protección social. La experiencia de China pone de manifiesto que la coherencia de las políticas ayuda a examinar en profundidad el impacto de las políticas de empleo y de desarrollo con el objetivo de reducir la informalidad cuando la creación de empleo formal está integrada en ellas¹²⁷. En Asia se suelen obtener mejores resultados cuando las políticas se centran en la formalización de las unidades económicas más grandes. El cambio estructural, las políticas institucionales específicas y la formalización electrónica están fomentando la reducción de la informalidad, a diferencia de lo que sucede en África y América Latina. En África, en particular, los episodios esporádicos de formalización están asociados a políticas de crecimiento económico fuertes y a ciertos patrones de cambio estructural. El crecimiento económico es importante, pero solo será inclusivo y apoyará la formalización si el patrón de crecimiento es asimismo importante. Ambos factores tienden a promover una transición gradual a la economía formal debido a la magnitud de la economía

¹²⁷ Vicky Leung, *Policy Frameworks for Transition to Formality: Formalization Strategy and Plan and National Employment Policy*, Background Paper No. 2, 2020.

informal ¹²⁸. Los programas públicos de empleo, como el Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica y el Programa de Protección Social Productiva en Etiopía, también han tenido una repercusión importante en cuanto a la mejora de los trabajadores informales en el mercado de trabajo ¹²⁹.

- 175.** Algunos sectores concretos, como el comercio minorista, el transporte y el turismo, entre otros, han sido los más afectados por la crisis. Las políticas sectoriales específicas integradas pueden apoyar la recuperación económica mediante la transición a la formalización, por ejemplo, en el sector turístico, que ha registrado un fuerte aumento de la proporción de trabajadores informales. Muchos países han apoyado intensamente este sector, no solo para impulsar la recuperación de la crisis, sino también para crear un nuevo turismo más sostenible y centrado en las personas. Con tal objetivo, las iniciativas de desarrollo de competencias profesionales son un componente de política importante para facilitar el cambio estructural. Indonesia, por ejemplo, ajustó su puesta en práctica del Programa de la Tarjeta de Preempleo para dar prioridad a tres provincias dependientes del turismo —Bali, Sulawesi Septentrional y las islas Riau— mediante formación subvencionada en línea y prestaciones adicionales en efectivo para los trabajadores informales afectados por la crisis ¹³⁰.
- 176.** En el contexto de la pujante economía digital, un aspecto prometedor es el número cada vez mayor de Gobiernos que promueven la aplicación de las nuevas tecnologías para simplificar y facilitar la transición a la economía formal. Estas innovaciones de política (conocidas como «formalización electrónica») transformarán la manera de aplicar las políticas de formalización en el futuro. Según se observó en un estudio, el 60 por ciento de los agricultores de Malí que vieron vídeos instructivos adoptaron las técnicas agrícolas innovadoras que se promovían ¹³¹. Además, aplicaciones de comercialización como E-Soko en Ghana proporcionan plataformas para que los agricultores accedan a los datos de los precios mediante mensajes de texto, mientras que la aplicación de transporte modificada Sendi en Kenya permite a las vendedoras del mercado utilizar sus teléfonos móviles para organizar la entrega de sus mercancías en motocicleta, evitando así la necesidad de salir de casa ¹³². La implantación de los servicios electrónicos no consiste en la digitalización de los procesos en papel, sino que se centra en el replanteamiento de todo el proceso, independientemente de cuáles sean los métodos tradicionales del país, y no requiere inversiones financieras desmedidas ¹³³.

2.4.3. Políticas con perspectiva de género

- 177.** La adopción de una perspectiva de género consiste en perseguir objetivos de igualdad de género, sobre la base de diagnósticos acerca de la manera en que diferentes opciones de políticas afectan de forma distinta a mujeres y hombres. Los objetivos de igualdad de género ayudan a superar las dificultades estructurales que frenan a las mujeres, como las diferencias salariales entre hombres

¹²⁸ OIT, *Global Employment Policy Review 2020*; Sangheon Lee et al., *Does Economic Growth Deliver Jobs?*

¹²⁹ OIT, *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*, Nota orientativa 9: Los programas públicos de empleo y el trabajo decente, 2012.

¹³⁰ OIT, *COVID-19 and Employment in the Tourism Sector in the Asia-Pacific Region*, ILO Brief, 2021.

¹³¹ Fernando Sousa, Gian Nicolay y Robert Home, «Video on Mobile Phones as an Effective Way to Promote Sustainable Practices by Facilitating Innovation Uptake in Mali», 2019.

¹³² Jacqueline M. Klopp et al., «Connectivity at the Bottom of the Pyramid: ICT4D and Informal Economic Inclusion in Africa», 2017; Kring y Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work*.

¹³³ Susan Divald, *E-formalization Case Study: e-Estonia: A digital Society for the Transition to Formality*, 2021.

y mujeres, la segregación ocupacional, la falta de acceso a servicios asistenciales de calidad y la distribución desigual de las responsabilidades de cuidado entre mujeres y hombres.

- 178.** Las políticas macroeconómicas tienen perspectiva de género cuando las preocupaciones por la igualdad de género están integradas en las políticas fiscales y monetarias. Dichos paquetes de estímulo fiscal comprenden medidas específicas para apoyar a las mujeres y a las niñas en ámbitos de política esenciales (medios de vida; protección social; salud; seguridad alimentaria; e infraestructura y vivienda pública). Deben incorporarse estas medidas durante la respuesta a la crisis y a largo plazo. Las políticas monetarias, a su vez, proporcionan a los Gobiernos, a los hogares y a las empresas una liquidez que puede utilizarse con perspectiva de género. En ese sentido, los bancos centrales deben adoptar objetivos de desarrollo que creen un entorno propicio para la financiación de políticas de igualdad de género ¹³⁴.
- 179.** Las políticas sectoriales de empleo tienen perspectiva de género cuando apoyan la creación de empleos decentes que reducen las disparidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Las políticas que impulsan una transformación estructural equitativa en lo relativo a la igualdad de género varían de un país a otro, pero lo que tienen en común es el reconocimiento de las mujeres como productoras, asalariadas y cuidadoras no remuneradas, canalizando la inversión para apoyarlas en esas funciones. Las políticas industriales deben permitir que mujeres y hombres se beneficien por igual de la creación de puestos de trabajo, incluso en las nuevas industrias verdes y en el ámbito de las CTIM ¹³⁵.
- 180.** Las políticas activas del mercado de trabajo tienen en cuenta la perspectiva de género cuando apoyan la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y garantizan su acceso a un empleo digno y productivo, como es el caso de las medidas de mantenimiento del empleo para evitar que las mujeres pierdan su puesto; los subsidios salariales con requisitos específicos de paridad de género, y las políticas que apoyan la empleabilidad de las mujeres y su preparación para el trabajo (recuadro 9). Como sucede en el caso de todas las políticas activas del mercado de trabajo, una estrecha articulación o integración entre la protección social y esas políticas puede tener un impacto positivo en el empleo de las mujeres.

► Recuadro 9. Políticas macroeconómicas y sectoriales con perspectiva de género

Un programa conjunto de ONU-Mujeres y la OIT apoya la elaboración de políticas macroeconómicas y sectoriales con perspectiva de género en cinco países. En la Argentina, la labor de recuperación intensiva en empleo y con perspectiva de género brinda apoyo al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Desarrollo Productivo en el establecimiento de un programa de empleo juvenil (Te Sumo) con un marcado componente de género. La colaboración con el Ministerio de Desarrollo Productivo y con el Ministerio de Economía sobre las políticas sectoriales con perspectiva de género tiene por objeto identificar los sectores capaces de crear trabajo decente para las mujeres. Junto con otros organismos, la OIT también apoya la identificación del potencial de empleo de las inversiones en la economía del cuidado, basándose en la herramienta de política diseñada por el Programa Conjunto de ONU-Mujeres y la OIT para apoyar la aplicación del Sistema Nacional de Cuidado.

- 181.** La perspectiva de género también es evidente en la Recomendación núm. 205 ¹³⁶.

¹³⁴ ONU-Mujeres y OIT, *Cómo evaluar los paquetes de estímulo fiscal desde una perspectiva de género*, Herramienta de política, 2021.

¹³⁵ ONU-Mujeres y OIT, *Evaluar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las mujeres y los hombres, y apoyar una recuperación con perspectiva de género*, Herramienta de política, 2021.

¹³⁶ OIT, «Employment and Decent Work for Peace and Resilience: Resource page on Recommendation No. 205».

- 182.** En situaciones de fragilidad, conflicto y catástrofe, las políticas de empleo deben garantizar: *a)* que se aborden los problemas de igualdad de género derivados de las crisis, que afectan a la capacidad de las mujeres para beneficiarse de los servicios y programas relacionados con el empleo, así como de las oportunidades de trabajo decente; *b)* que mujeres y hombres tengan igualdad de acceso a servicios de alta calidad relacionados con las crisis (como el desarrollo de capacidades en lo que respecta a la gestión de la continuidad de la actividad para los empleadores), y *c)* que los activos producidos/recuperados a través de programas de inversión intensivos en empleo también satisfagan las necesidades de infraestructura de las mujeres. En estos contextos, también es esencial que las políticas de empleo sean sensibles ante los conflictos y capaces de promover la paz, a fin de contribuir a la cohesión social, la paz y la resiliencia con perspectiva de género.
- 183.** Las estrategias y políticas en materia de capacitación profesional y aprendizaje permanente con perspectiva de género conllevan 1) la creación de entornos de formación con perspectiva de género y tolerancia cero de la discriminación y el acoso; 2) el fomento de las oportunidades para las mujeres en las competencias y ocupaciones con un fuerte componente tecnológico, y de las oportunidades para los hombres en el trabajo de cuidados a través de servicios de desarrollo profesional con perspectiva de género; y 3) el fomento y la posibilidad de que las mujeres participen en oportunidades de desarrollo profesional continuo que permitan conciliar el trabajo, la formación y las responsabilidades de cuidado. Es asimismo fundamental reconocer y valorar las competencias profesionales en los sectores feminizados. En los recuadros 10 a 12 se muestran ejemplos satisfactorios de este tipo de enfoques.

► **Recuadro 10. Hacia una mayor integración de la perspectiva de género en la orientación profesional en Malasia**

En colaboración con las organizaciones nacionales de empleadores y otros colectivos interesados, la OIT, con financiación del Reino Unido, apoya la elaboración de mapas de progresión profesional en materia de igualdad de género e inclusión social para determinadas industrias, en particular la construcción y la elaboración de alimentos. El objetivo del proyecto es promover la progresión profesional de las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad en las industrias de la construcción y de la elaboración de alimentos y mejorar el acceso y la participación en las ocupaciones no tradicionales de la construcción y la industria manufacturera. La creación de mapas profesionales cuenta con el apoyo de un programa de formación de microcredenciales. Las herramientas y los enfoques mejorados de desarrollo profesional servirán de base para la futura formulación de políticas que faciliten la promoción profesional de las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

► **Recuadro 11. Apoyo a las mujeres en las CTIM**

Al elegir su profesión, las mujeres siguen condicionadas por sesgos de género basados en limitaciones socioculturales y económicas, especialmente en las economías rurales e informales. Las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en las ocupaciones con un fuerte componente tecnológico, debido a su escasa exposición a las competencias de CTIM durante la educación y la formación. En consecuencia, algunos países están potenciando las CTIM en la capacitación y la impartición de EFTP, con el objetivo de mejorar la empleabilidad de las mujeres en los campos relacionados con la tecnología. En Filipinas, la Autoridad de Educación Técnica y Desarrollo de las Calificaciones (TESDA) ha elaborado una guía curricular de CTIM en la EFTP, ha capacitado a los formadores y está preparando una política de CTIM en la EFTP para todo el ámbito competencial de la TESDA. En Malasia, los organismos públicos nacionales de competencias se asocian con la Universidad de Malaya para integrar competencias genéricas relacionadas con las CTIM en el sistema de capacitación y de EFTP en algunos sectores, como la construcción y la elaboración de alimentos. Estas competencias son transferibles a todas las profesiones y mejorarán las perspectivas del mercado de trabajo, la promoción profesional y la movilidad laboral de las mujeres y los jóvenes.

► Recuadro 12. Superación de la brecha digital de género

Superar la brecha digital de género es esencial para permitir la participación equitativa de las mujeres en el aprendizaje digital y el teletrabajo, cuando sea posible. Las soluciones de aprendizaje digital, a distancia y semipresencial pueden ayudar a mejorar las actividades de divulgación dirigidas a las mujeres vulnerables que encuentran obstáculos para participar en los programas regulares de formación. En el Senegal, por ejemplo, el Ministerio de Formación Profesional, Aprendizaje e Inserción imparte en su plataforma E-jang una formación modular en línea para las mujeres en materia de competencias digitales, incluido el emprendimiento digital, con un método de autoaprendizaje que permite conciliar la formación con las responsabilidades de cuidado. En Filipinas se imparte formación de preparación para el empleo a mujeres desfavorecidas a través de una plataforma en línea creada por la TESDA.

- 184.** Adoptar una perspectiva de género en los proyectos de infraestructura significa: *a)* garantizar que las mujeres se beneficien de los activos creados, mejorados o mantenidos, según sus funciones y responsabilidades productivas y domésticas; *b)* maximizar el potencial de los programas para atraer a las mujeres y facilitar su incorporación, por ejemplo, eliminando los obstáculos de acceso e impartiendo una formación adecuada; *c)* permitir que mujeres y hombres trabajen en un lugar de trabajo seguro y saludable; *d)* propiciar la adaptación a las necesidades del ciclo vital de las mujeres y los hombres; *e)* garantizar la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y *f)* prevenir y combatir el acoso y la violencia en el lugar de trabajo (recuadro 13).

► Recuadro 13. Programas de infraestructuras con perspectiva de género

Nepal: El Programa de Mejora del Transporte Rural Nacional ha facilitado la participación de las mujeres en las obras de mantenimiento de carreteras a través de diversas medidas, como la adopción de una cuota de participación femenina, un sistema de remuneración basado en el rendimiento, una política de tolerancia cero con respecto al acoso, la negociación de acuerdos de transporte con la asociación de transporte del distrito, programas de desarrollo de competencias profesionales para las trabajadoras y prácticas para las ingenieras. Como resultado, las mujeres constituyen el 70 por ciento del personal de mantenimiento de carreteras, lo que les ha reportado no solo un aumento de los ingresos, sino también una mayor confianza y poder de negociación.

República Unida de Tanzania: En el componente de obras públicas del programa de Red de Seguridad Social Productiva de la República Unida de Tanzania se estableció un objetivo de participación femenina y se ofrece flexibilidad horaria y tareas diferenciadas para que las mujeres puedan trabajar dentro del programa. En algunas ubicaciones del programa se prestan incluso servicios de guardería. La proporción de mujeres entre los beneficiarios es del 70 por ciento y, además de los efectos relacionados con el empleo y los ingresos, las mujeres también afirman que han logrado un mayor poder de negociación y una reducción de los conflictos conyugales. La participación de las mujeres en la selección de los proyectos de infraestructura también ha favorecido la adopción de decisiones de infraestructura que satisfacen sus necesidades (por ejemplo, iniciativas que facilitan la recogida de agua).

2.4.4. Vinculación de las políticas de empleo y de protección social

- 185.** El empleo y la protección social son interdependientes, se apoyan mutuamente y constituyen aspectos esenciales del trabajo decente y de la consecución de los ODS (véanse los gráficos 12 y 14). Como se indica en la Resolución y las conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social):

La protección social contribuye a la creación de un entorno propicio para el trabajo decente, el crecimiento de la productividad, la creación de empleo y el desarrollo de empresas sostenibles. Los sistemas de protección social inclusivos y sostenibles refuerzan la resiliencia de las sociedades y son uno de los medios para responder a las transformaciones estructurales, como aquellas relacionadas

con el cambio climático, los cambios demográficos, la digitalización y la globalización, así como al aumento de las formas de empleo precarias y la persistencia de la informalidad ¹³⁷.

- 186.** Si se formulan y aplican de manera conjunta, las inversiones en estos dos ámbitos de política pueden contribuir a una transformación estructural inclusiva, que apoye la formalización y la creación de empleo decente en sectores clave de la economía (sector digital, sector verde, turismo, agricultura, cuidados), facilitando una senda de crecimiento con un alto coeficiente de empleo y una transición justa hacia la economía verde y de cuidados. El trabajo decente exige un enfoque integrado —promover las oportunidades de empleo, los derechos en el trabajo, el diálogo social y una protección social adecuada y sostenible—, un factor esencial para fortalecer la resiliencia y la productividad y proporcionar una combinación equilibrada de políticas distributivas y redistributivas que corrijan las desigualdades. Este círculo virtuoso también contribuye a ampliar el margen presupuestario para las inversiones sociales, que son excesivamente escasas en los países en desarrollo.
- 187.** A lo largo de la vida de las personas y especialmente en tiempos de crisis y transición, la protección social previene y reduce la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Por lo tanto, durante las etapas de recuperación y en el contexto de la transición a una economía con bajas emisiones de carbono, la protección social es fundamental para *a)* garantizar el apoyo a los ingresos en el caso de los puestos de trabajo perdidos y eliminados gradualmente; *b)* facilitar el desarrollo de competencias profesionales para la transición a nuevos puestos de trabajo; *c)* facilitar la inversión en medios de vida y comportamientos más sostenibles, y *d)* garantizar una protección social adecuada y sostenible para el trabajo decente en nuevos sectores y empleos verdes. Esto también requiere una estrecha relación con las políticas activas del mercado de trabajo, que facilitan las transiciones laborales a través de la readaptación profesional y el perfeccionamiento de las competencias, la formalización y la movilidad en el mercado laboral. Estas políticas tienen como objetivo ayudar a los demandantes de empleo a reincorporarse a la vida activa y propiciar una mayor adecuación entre la demanda y la oferta de trabajo, lo que ha de traducirse en una mayor productividad. El desarrollo de competencias y la formación en el empleo pueden preparar a los trabajadores para la transición de los sectores con un mayor nivel de emisiones de carbono a los empleos verdes y —junto con la protección del desempleo, otras medidas de protección social y los servicios de colocación— garantizar una transición *justa*.
- 188.** La financiación de la protección social no puede desvincularse del empleo. Muchos países financian sus sistemas de protección social principalmente con las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores y los empleadores ¹³⁸. En ese sentido, las cotizaciones a la seguridad social constituyen un elemento central de la distribución primaria de la renta, junto con los salarios netos y otros ingresos. La segunda fuente principal de financiación de la protección social, los ingresos públicos, también depende de la capacidad de la economía de crear un entorno propicio para el empleo decente y productivo y para las empresas sostenibles, lo que a su vez garantiza el margen presupuestario que las políticas redistributivas requieren. La combinación de impuestos y cotizaciones a la seguridad social hace que la financiación de los sistemas de protección social sea más sostenible y resiliente a las crisis y los ciclos económicos. Los países que han logrado con éxito la protección social universal han emprendido reformas fiscales y jurídicas propicias para extender los regímenes de seguridad social contributiva a los trabajadores de las

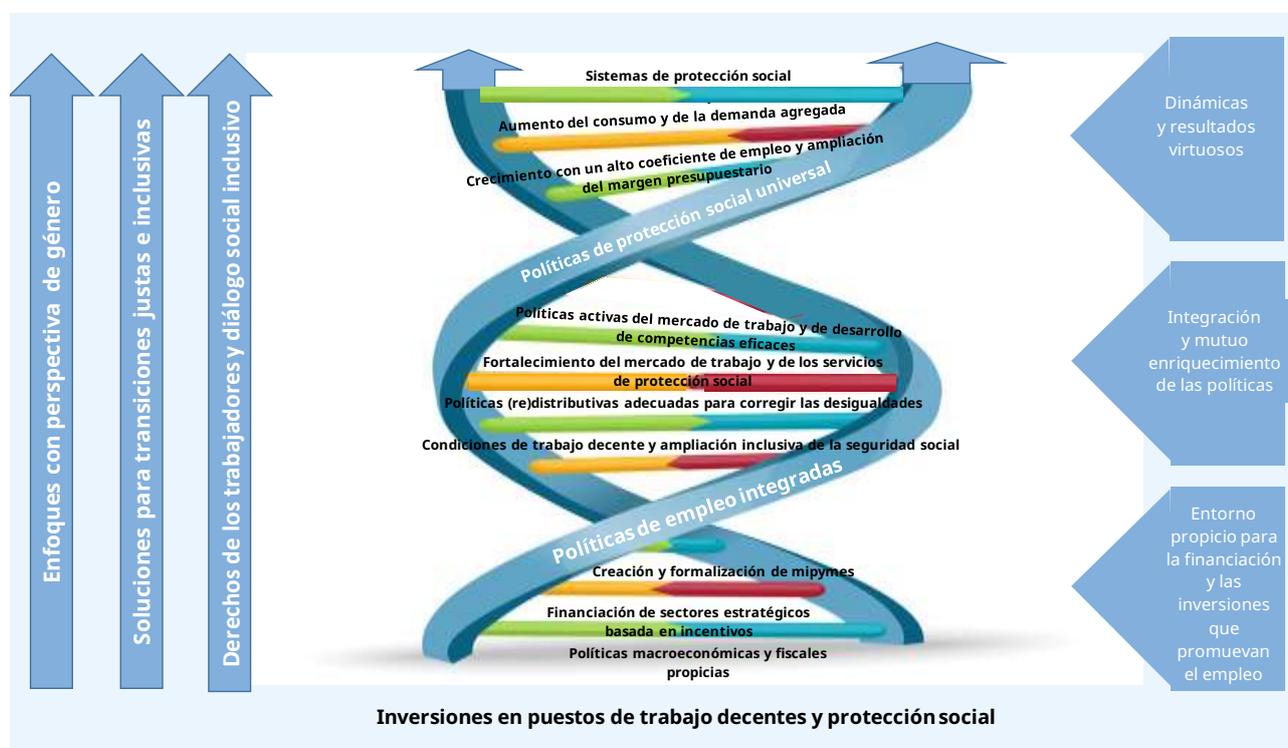
¹³⁷ OIT, Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social).

¹³⁸ OIT, *Forjar el futuro de la protección social para un mundo del trabajo centrado en las personas*, ILC.109/V, 2021, en particular la sección 3.3.1.

microempresas y pequeñas empresas, a los trabajadores independientes y a las poblaciones rurales.

- 189.** A pesar de las continuas transformaciones del mercado de trabajo, los ingresos laborales siguen siendo la principal fuente de ingresos para los hogares en la mayor parte del mundo. La vinculación de la financiación de la protección social con el empleo es clave para asegurar la financiación sostenible y equitativa de la protección social, al tiempo que supone un reconocimiento de que los costos de la protección social son un componente integral de los costos del trabajo. Por lo tanto, al apoyar la generación de empleo formal y al mantener las cotizaciones como una importante fuente de financiación de la protección social, los países pueden suavizar el impacto de las oscilaciones macroeconómicas en los saldos fiscales de sus sistemas de protección social (gráfico 14).

► **Gráfico 14. Políticas de empleo integradas y protección social universal**



Fuente: OIT, «El mundo necesita un acelerador mundial para el empleo y la protección social», comunicado de prensa, 2021.

- 190.** Por último, como parte integrante de los ingresos laborales —a diferencia de los impuestos— las cotizaciones a la seguridad social generan derechos jurídicos específicos, a saber, un derecho inmediato o futuro a percibir una prestación cuando aparecen riesgos asociados al ciclo vital. Este derecho está amparado por la legislación y se basa en un contrato social fundamentado en el principio de solidaridad, por el que los trabajadores, los empleadores y el Estado comparten el costo de la financiación de la seguridad social teniendo en cuenta la justicia social y la equidad. Por lo tanto, cuanto más amplia sea la cobertura de un régimen contributivo de seguridad social, mayor será el interés de la población afiliada en mantener el régimen a lo largo del tiempo ¹³⁹.

¹³⁹ Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo, «Financing Social Protection in the Context of the AAA Social Compact: A Baseline for 2015», 2018.

2.5. Financiación para la recuperación y el desarrollo inclusivos y equitativos con un alto coeficiente de empleo

- 191.** Es imprescindible movilizar una financiación de la magnitud necesaria para superar las devastadoras dificultades y la pérdida de puestos de trabajo causadas por la pandemia. Se estima que el déficit de estímulo fiscal para la recuperación económica y del mercado de trabajo asciende a unos 982 000 millones de dólares de los Estados Unidos en los países de ingresos bajos y medianos bajos (45 000 y 937 000 millones de dólares, respectivamente) ¹⁴⁰. Sin embargo, en el contexto de los elevados niveles de endeudamiento de la mayoría de los países en desarrollo y la correspondiente falta de margen presupuestario, esta aspiración supone un gran reto.
- 192.** La pandemia incrementó aún más los niveles de endeudamiento, que habían aumentado progresivamente desde la gran recesión, al tiempo que debilitó la capacidad económica de los países para amortizar los intereses y el capital de esa deuda ¹⁴¹. El aumento del endeudamiento exterior no fue acompañado por el crecimiento del ingreso nacional bruto y de las exportaciones. Por lo tanto, los países tuvieron que hacer frente a un aumento de la deuda en 2020, ya que la actividad económica se desplomó y los Gobiernos intervinieron para proporcionar apoyo durante la pandemia. Se estima que los pagos de los intereses de la deuda pública externa de los países en desarrollo ascenderán a 356 000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2021 y a 329 000 millones en 2022 ¹⁴².
- 193.** Al mismo tiempo, la financiación externa privada destinada a los países beneficiarios de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) se redujo en unos 700 000 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que los flujos mundiales de inversión extranjera directa disminuyeron un 38 por ciento en 2020 (hasta representar un 45 por ciento en las economías en desarrollo) ¹⁴³. La AOD alcanzó un máximo histórico durante la crisis, con un aumento del 7 por ciento en términos reales a partir de 2019, pero en valores absolutos solo representa una parte marginal de las necesidades globales de financiación. La única noticia positiva provino de las remesas, la mayor fuente de corrientes financieras hacia los países de ingresos bajos y medianos, que siguieron creciendo en 2021 a pesar del contexto económico general deprimido. Aunque las remesas generan también problemas en los mercados de trabajo de los países receptores ¹⁴⁴, proporcionan un salvavidas contra el agravamiento de las circunstancias económicas.
- 194.** En este contexto y en respuesta a la petición del Secretario General de las Naciones Unidas de que se establezca un acelerador mundial del empleo y la protección social para una transición justa ¹⁴⁵, se está manteniendo un diálogo de política a nivel mundial entre el sistema de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales y los bancos de desarrollo, con el fin de encontrar posibles fórmulas para utilizar de forma más eficiente y expansiva el capital público que la comunidad internacional

¹⁴⁰ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, *Secretary-General's Policy Brief: Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery*, 2021.

¹⁴¹ El promedio mundial de la relación entre la deuda y el PIB ascendió al 226 por ciento en 2019, 1,5 puntos porcentuales más que en 2018. Véase: Xuehui Han, Paulo Medas y Susan Yang, «The Pre-Pandemic Debt Landscape—and Why It Matters», blog del FMI, 2021.

¹⁴² Homi Kharas y Meagan Dooley, «COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries», 2020.

¹⁴³ OCDE, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet*, 2020.

¹⁴⁴ Ralph Chami, Raphael Espinoza y Peter J. Montiel, «Macroeconomic Policy in Fragile States», 2021.

¹⁴⁵ OIT, «El Secretario General de la ONU pide que se acelere la acción en materia de empleo y protección social», comunicado de prensa, 2021.

ya ha invertido en el FMI y los bancos multilaterales de desarrollo. Según las estimaciones de la OIT, el consiguiente mayor aprovechamiento de la arquitectura financiera internacional existente generaría un aumento medio de los flujos externos anuales de alrededor del 4 por ciento del PIB para los 82 países en desarrollo más pobres durante los próximos siete años ¹⁴⁶. Estos recursos podrían destinarse al alivio de la deuda, a la protección social y a la financiación de infraestructuras e industria sostenibles, lo que contribuiría a subsanar los déficits de financiación relacionados con el cambio climático y a impulsar la creación de trabajo decente. También complementarían la financiación interna y la inversión pública, lo que movilizaría y liberaría aún más la financiación privada.

- 195.** Independientemente de las fuentes de financiación, las políticas de empleo son un factor decisivo para potenciar al máximo los resultados en materia de empleo de las inversiones en sectores estratégicos y para que los flujos de financiación sean más eficaces y propicien la creación de puestos de trabajo decentes.
- 196.** A nivel macroeconómico, las estrategias de financiación deben encontrar los elementos específicos de los marcos macroeconómicos favorables al empleo que en cada país impulsan un círculo virtuoso, por el cual la generación de más y mejores empleos amplía la principal fuente de financiación de los hogares, es decir, los ingresos laborales. Esto amplía la base imponible y la movilización de recursos internos, lo que incrementa la principal fuente de financiación de las empresas, es decir, los ingresos procedentes de la venta de sus productos y servicios. Esto puede estimular la inversión y aumentar la productividad y la capacidad productiva, lo que a su vez acelera la creación de oportunidades de empleo decente y productivo. Hasta la fecha, la OIT ha realizado diversos estudios sobre los marcos macroeconómicos favorables al empleo, que han servido para identificar algunas de las dimensiones de dicho marco ¹⁴⁷. Comprender la eficacia de las intervenciones de política, en particular de las políticas de creación de empleo, es también fundamental para evaluar los recursos necesarios cuando se trata de alcanzar los objetivos de empleo ¹⁴⁸.
- 197.** Las políticas de empleo también pueden ayudar a identificar los sectores y subsectores con un alto potencial de creación de empleo formal, a fin de orientar en ese sentido las inversiones (tanto públicas como privadas) y establecer políticas complementarias que potencien los efectos positivos de generación de empleos indirecta e inducida. La economía del cuidado, la economía verde y la economía digital revisten una importancia estratégica para los países desarrollados y en desarrollo. La toma de decisiones informadas sobre la inversión debe basarse en el análisis de costos y beneficios y en la evaluación de los efectos sobre el empleo. Además, es fundamental que las políticas públicas de apoyo a la inversión privada estén suficientemente respaldadas para aprovechar todo su potencial de empleo. Estas inversiones pueden generar mayores ingresos nacionales y ampliar el margen presupuestario para las políticas públicas, además de contribuir a la consecución de varios ODS.
- 198.** En este contexto, los países deben reexaminar sus estrategias de empleo y financiación, procurando dar prioridad a la integración de las políticas que promueven la creación de trabajo decente y una transición justa en los presupuestos y planes nacionales. El proceso debe basarse

¹⁴⁶ OIT, *Modos de financiar una recuperación de la crisis de la COVID-19 centrada en las personas y una acción decisiva contra el cambio climático en todo el mundo: El momento de la verdad de la cooperación internacional en el siglo XXI*, Documento de trabajo de la OIT 40, 2021.

¹⁴⁷ Véase un panorama general en Aurelio Parisotto y Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, EMPLOYMENT Working Paper No. 238, 2017.

¹⁴⁸ ONU Mujeres y OIT, *Cómo evaluar los paquetes de estímulo fiscal desde una perspectiva de género*.

en el diálogo social y en una evaluación exhaustiva de las carencias de política y de financiación para la creación de trabajo decente. Otro elemento clave es evaluar el potencial de movilización de recursos nacionales y las opciones de financiación internacional. Aunque las políticas específicas y coherentes se incorporarán más fácilmente a los marcos financieros nacionales integrados ¹⁴⁹, los mandantes de la OIT deberían estar plenamente asociados al proceso de esos marcos para garantizar que las dimensiones del empleo se tengan plenamente en cuenta en su desarrollo.

- 199.** Por último, una mayor coordinación entre los encargados de la formulación de políticas a nivel nacional, los interlocutores sociales y los asociados para el desarrollo bilaterales y multilaterales aumentaría las sinergias para ampliar el margen presupuestario destinado a la creación de empleos decentes y promovería la búsqueda de formas de crear un entorno propicio a la movilización de los recursos necesarios para reforzar las estrategias nacionales de empleo, como por ejemplo mediante la intensificación de la cooperación en materia fiscal, la suspensión del servicio de la deuda, la reasignación de derechos especiales de giro o el aumento de la AOD.

¹⁴⁹ Respecto del concepto de los marcos financieros nacionales integrados, véase: Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, *Financing for Sustainable Development Report 2019*, 2019. Además, puede consultarse un informe de situación sobre los marcos financieros nacionales integrados en: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Integrated National Financing Frameworks Stocktake: For the G20 Development Working Group*, 2021.

► Capítulo 3

Llevar las políticas de empleo al siguiente nivel: avances en el trabajo de la Oficina

200. En el presente capítulo se ofrece un análisis sucinto de las medidas adoptadas por la Oficina para dar curso a las recomendaciones formuladas durante la discusión recurrente de 2014 sobre el objetivo estratégico del empleo, teniendo en cuenta asimismo la Declaración del Centenario ¹⁵⁰ y el Llamamiento a la acción ¹⁵¹. También se identifican ámbitos clave en los que es necesario seguir avanzando. Este capítulo es inevitablemente selectivo en cuanto a las medidas y a los ejemplos que en él se describen. Puede encontrarse más información en los diversos informes de aplicación, evaluación de proyectos y evaluación temática, incluido el próximo examen recapitulativo de las actividades de la OIT en materia de empleo para el periodo 2015-2021.

3.1. Información sobre el mercado de trabajo

201. La crisis actual ha demostrado una vez más la importancia de contar con información precisa y actualizada sobre el mercado de trabajo, no solo para evaluar los efectos de la propia crisis, sino también para concebir intervenciones específicas orientadas a los grupos y sectores más afectados y evaluar con rapidez las medidas adoptadas. Gracias a los enormes esfuerzos en materia de recopilación de datos y uso de tecnologías modernas que se han llevado a cabo desde la última discusión recurrente del punto, la OIT ha podido elaborar con celeridad evaluaciones de los efectos de la crisis a nivel mundial, regional y nacional.

202. El conjunto de microdatos avanzados fue especialmente útil para analizar las distintas coyunturas y evaluar los efectos de las medidas adoptadas con rapidez. En la actualidad, la OIT compila los conjuntos de datos básicos de las encuestas de hogares (en su mayoría encuestas de población activa) recabados por las oficinas nacionales de estadística, lo que representa más de 12 000 conjuntos de datos de encuestas de hogares en 164 países. Tras la compilación, se elabora una amplia gama de estadísticas laborales detalladas e internacionalmente comparables. Estos conjuntos de datos son cruciales para la labor de seguimiento y análisis de la OIT durante la pandemia, como se refleja en el Observatorio de la OIT (véase más adelante).

203. Como medida de respuesta a la crisis, se llevaron a cabo varias encuestas mundiales sobre temas específicos, como, por ejemplo: tres encuestas relacionadas con las repercusiones de la crisis en el ámbito de las competencias laborales y los sistemas de aprendizaje permanente; una encuesta sobre las repercusiones en los jóvenes; una encuesta mundial para recopilar información sobre los efectos de la crisis en las actitudes de las personas en el mercado de trabajo, y una encuesta mundial a las oficinas nacionales de estadística para comprender en qué medida la crisis afectó a la elaboración de las estadísticas oficiales del mercado de trabajo ¹⁵². La OIT también contribuyó a las encuestas de otras organizaciones facilitando su diseño y el análisis de sus resultados.

204. Independientemente de la crisis, la OIT ha seguido proporcionando apoyo a los países para la generación de datos sobre los indicadores de los ODS relacionados con el trabajo decente desde

¹⁵⁰ OIT, Declaración del Centenario.

¹⁵¹ OIT, Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción.

¹⁵² La información recibida de 110 países contribuirá a mejorar la asistencia de la OIT en este ámbito.

que estos se establecieron, con 22 Estados Miembros adicionales que enviaron información sobre al menos la mitad de los indicadores bajo la custodia de la OIT en 2021, lo que eleva el número total de países participantes a 110. Estos datos, que se utilizaron en los informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los ODS para 2020¹⁵³ y 2021¹⁵⁴, se produjeron principalmente a través del amplio y creciente repositorio¹⁵⁵ que mantiene la OIT, que incluye más de 11 700 conjuntos de datos de encuestas de 162 países.

- 205.** También se avanzó en la elaboración de nuevas normas estadísticas sobre la medición de la informalidad y la clasificación de las ocupaciones, las cuales se presentarán con ocasión del centenario de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, que se celebrará en 2023.
- 206.** Si bien hubo progresos en la recopilación de datos sobre algunos grupos objetivo (como las mujeres y los jóvenes), en otros ámbitos los avances fueron más lentos. Es frecuente, por ejemplo, no disponer de datos sobre la informalidad, las zonas rurales, los trabajadores de plataformas y los trabajadores de edad, o bien que tales datos no se recaben sistemáticamente. Todos estos ámbitos están relacionados con factores relacionados con el futuro del trabajo o se ven afectados por ellos, por lo que es necesario un mayor conocimiento a los efectos de formular y aplicar políticas. Por ejemplo, es crucial comprender mejor las implicaciones y oportunidades que implica el envejecimiento de las sociedades en todo el mundo sobre la base de datos mejorados y actualizados. Ello facilitaría el desarrollo de políticas y programas orientados a afrontar tales retos.
- 207.** Dado el nuevo énfasis en las transiciones laborales que quedó reflejado en la Declaración del Centenario¹⁵⁶ y en el Llamamiento a la acción¹⁵⁷, es necesario intensificar los esfuerzos para recabar datos que abarquen todo el ciclo vital. Los primeros pasos en este sentido se dieron en el marco del proyecto financiado por la Unión Europea sobre el futuro del trabajo, en el que también se recabaron y elaboraron métodos para el análisis de las transiciones.

3.2. Análisis y generación de conocimientos

- 208.** Teniendo en cuenta las resoluciones y conclusiones de la segunda discusión recurrente, la OIT intensificó sus investigaciones en la mayoría de los ámbitos destacados en estas últimas, entre ellos: el desempleo estructural/de larga duración y las políticas para hacer frente a ese desafío; la transición demográfica; el cambio tecnológico y sus repercusiones para el empleo, las condiciones de trabajo y las competencias; la segmentación del mercado de trabajo; la desigualdad y sus implicaciones para el crecimiento económico y el empleo; el empleo por cuenta propia; los efectos de las diversas formas de contratación en la cantidad y calidad del empleo, y el empleo rural y la inseguridad laboral y sus consecuencias sociales y económicas¹⁵⁸.
- 209.** La OIT también proporcionó muchas evaluaciones de los efectos de la crisis a nivel mundial, regional y nacional, y desarrolló técnicas innovadoras de modelización para ofrecer análisis oportunos sobre las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en el mundo del trabajo, los cuales se incluyeron en las ocho ediciones del Observatorio de la OIT publicadas entre marzo de 2020 y noviembre de

¹⁵³ Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*.

¹⁵⁴ Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021*.

¹⁵⁵ OIT, «Catálogo de fuentes de datos nacionales», base de datos ILOSTAT.

¹⁵⁶ OIT, Declaración del Centenario.

¹⁵⁷ OIT, Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción.

¹⁵⁸ Todas las publicaciones pertinentes pueden encontrarse en las páginas web de los departamentos técnicos, así como en las páginas temáticas del sitio web de la OIT. Aquellas que tienen un vínculo directo con el fomento del empleo pueden encontrarse en la página web del [Departamento de Política de Empleo](#) de la OIT.

2021¹⁵⁹. Las técnicas de modelización también se promovieron a nivel nacional y, junto con el marco analítico establecido para el Observatorio, se convirtieron en la referencia para muchas evaluaciones a escala nacional. Así, la OIT facilitó más de 30 evaluaciones de ese tipo¹⁶⁰. Esas ocho ediciones del Observatorio también se utilizaron como fuente de información y como base para la elaboración de políticas. Gracias a esos logros con el Observatorio, la OIT fue reconocida como la principal organización del sistema de las Naciones Unidas para el suministro de información pertinente y actualizada sobre cuestiones del mercado laboral relacionadas con la crisis de la COVID-19. La Oficina también utilizó los datos recogidos para realizar análisis a nivel nacional y para muchas publicaciones que fueron ampliamente leídas y citadas en los medios de comunicación internacionales (recuadro 14). El éxito de esas ocho ediciones del Observatorio también condujo a la institucionalización de esta publicación mediante decisión del Consejo de Administración.

► Recuadro 14. Innovar en la recogida de datos, la investigación y la comunicación

La pandemia de COVID-19 ilustra cómo una crisis puede estimular la innovación. La OIT desarrolló técnicas de modelización de predicción inmediata que le permitieron formular tendencias y estimaciones del mercado laboral mundial combinando: 1) datos tradicionales de encuestas de población activa con datos de otras fuentes, como los informes de movilidad y de tendencias de Google, encuestas de empresas y consumidores, bases de datos mundiales sobre los confinamientos y las reacciones gubernamentales ante la pandemia de COVID-19, y 2) encuestas de sentimiento realizadas en todo el mundo por diversos proveedores. Estas estimaciones se utilizaron en los análisis sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en los mercados laborales mundiales y las recomendaciones en materia de políticas publicados en el Observatorio. Dicha publicación impulsó la colaboración de toda la Oficina y ha tenido un gran eco en destacados medios de comunicación internacionales, lo que ha contribuido a reforzar la posición de la OIT como principal Organización en cuestiones relativas al mercado de trabajo en el marco del sistema multilateral. También se logró ampliar la audiencia mediante una adaptación eficaz a los métodos en línea que incluyó breves vídeos explicativos diseñados para su difusión en las redes sociales.

210. Algunas de las publicaciones de ámbito mundial más importantes y populares¹⁶¹ elaboradas por la OIT desde la discusión recurrente de 2014 incluyen:

- la publicación destacada *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*, 2015, 2017 y 2020 y, en breve, 2022;
- la publicación destacada bienal *Global Employment Policy Review*¹⁶², lanzada en 2020, cuya segunda edición está prevista para 2022;
- *From Policy to Results: Guidelines for Implementation of National Employment Policies*, 2021, cuyo objetivo es asistir a los Estados Miembros de la OIT en el diseño y la aplicación de políticas nacionales de empleo integradas;
- *Two Decades of National Employment Policies 2000-2020*, 2021;
- *Skills for a Greener future: A Global View*, 2019 ;
- *Manual de herramientas de la OIT para los aprendizajes de calidad*, 2017, y
- *Empleo y trabajo decente en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre*, 2021.

¹⁵⁹ OIT, «Observatorio de la OIT. Octava edición».

¹⁶⁰ OIT, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market: Guidelines*, Technical Brief, 2020; ILO, «*Diagnostics on the Employment Impacts of COVID-19*», 2020.

¹⁶¹ La popularidad se midió por el número de clics que obtuvo la publicación en la web.

¹⁶² OIT, *Global Employment Policy Review 2020*.

- 211.** El grado de aceptación de la investigación de la OIT mejoró durante el bienio, como demuestra el aumento de las citas por parte de otras organizaciones internacionales. Las plataformas de intercambio de conocimientos, como la de Competencias y Aprendizaje Permanente ¹⁶³, ayudaron a difundir las investigaciones de la OIT. A fin de mejorar el grado de utilización de sus investigaciones y su influencia en la formulación de recomendaciones de políticas, la OIT colaboró en la realización de estudios con otros organismos multilaterales, a nivel mundial y regional. De esta investigación conjunta surgieron varias publicaciones, entre ellas el análisis titulado *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* ¹⁶⁴, realizado conjuntamente por la OIT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la publicación titulada *Tackling the COVID-19 pandemic-related youth employment crisis in Asia and the Pacific, 2020* ¹⁶⁵, realizada conjuntamente por la OIT y el Banco Asiático de Desarrollo. Con el apoyo de la Comisión Europea y otros asociados, la OIT creó el programa de investigación sobre la integración del comercio y el trabajo decente ¹⁶⁶ a fin de desarrollar nuevas investigaciones y herramientas en el ámbito del comercio mundial y el trabajo decente.
- 212.** La OIT contribuyó a la difusión de los resultados de investigaciones basada en pruebas empíricas a través de talleres, seminarios, conferencias de investigación y simposios. Además, el material elaborado para el G20 ¹⁶⁷, el G7 ¹⁶⁸ y los procesos de Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) ¹⁶⁹ ha sido bien recibido y se ha convertido en un canal crucial para difundir las conclusiones y los mensajes de política de la OIT. Para su simposio bianual tripartito sobre políticas de empleo ¹⁷⁰ (del que se celebraron tres ediciones desde la última discusión recurrente), la OIT invitó a oradores del Banco Mundial, del FMI, de organizaciones asociadas a las Naciones Unidas y de otras organizaciones de investigación para examinar políticas relevantes para el empleo y actualmente en curso de debate.
- 213.** Gracias al nuevo Mecanismo de innovación en competencias ¹⁷¹ se identifican y ponen a prueba ideas y soluciones prometedoras e innovadoras para abordar los principales retos, actuales y futuros, en este ámbito.

3.3. Servicios de asesoramiento en materia de políticas

- 214.** La demanda de servicios de asesoramiento en materia de políticas ha aumentado considerablemente desde la segunda discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, y la crisis de la COVID-19 ha provocado un nuevo pico de demanda. La labor de la OIT en materia de transiciones económicas, sociales y medioambientales fue decisiva para apoyar a los mandantes en sus esfuerzos para proteger a los sectores, empresas y trabajadores más afectados frente a las consecuencias inmediatas de la crisis, así como para concebir políticas y programas a más largo plazo con miras a una recuperación con un alto coeficiente de empleo, inclusiva, sostenible y resiliente. La OIT elaboró nuevas herramientas, como las directrices de diagnóstico

¹⁶³ OIT, «Plataforma de Intercambio de Conocimientos sobre Competencias y Aprendizaje Permanente».

¹⁶⁴ CEPAL y OIT, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política*, 2020.

¹⁶⁵ Banco Asiático de Desarrollo y OIT, *Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis in Asia and the Pacific*, 2020.

¹⁶⁶ OIT, «INTEGRATE Programme: Integrating trade and decent work».

¹⁶⁷ OIT, «Informes de la OIT para el G20».

¹⁶⁸ OIT, «La OIT y el G7».

¹⁶⁹ OIT, «The ILO and the BRICS».

¹⁷⁰ OIT, «Employment Policy Research Symposium: The Future of Full Employment – Agenda», 2019.

¹⁷¹ OIT, «Mecanismo de innovación en competencias».

rápido para evaluar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la economía y el mercado de trabajo, y adaptó su enfoque de orientación y ejecución, entre otros para promover la coordinación de las políticas de empleo y de protección social con el fin de generar sinergias y mejorar su eficacia. Esto condujo a los siguientes resultados: 67 países desarrollaron políticas, programas y planes de acción para proteger, promover y recuperar el empleo —concretamente, en respuesta a la crisis— con la ayuda de la OIT. Más de 30 países llevaron a cabo evaluaciones rápidas de los efectos de la pandemia de COVID-19 en el mercado de trabajo utilizando una metodología innovadora desarrollada por la OIT ¹⁷². Se logró un total de 1,2 millones de días de trabajo gracias a programas de inversión intensivos en empleo gestionados por la OIT en Jordania y Líbano, en beneficio de más de 21 500 hombres y mujeres, entre ellos, refugiados sirios ¹⁷³.

- 215.** La OIT también ayudó a los países a establecer ecosistemas de productividad y entornos propicios a la actividad empresarial. En enero de 2022, por ejemplo, puso en marcha el Programa de Ecosistemas de Productividad para el Trabajo Decente, en colaboración con la Secretaría de Estado de Economía de Suiza y la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo ¹⁷⁴. El programa se encuentra actualmente en su fase inicial y está activo en Ghana, Sudáfrica y Viet Nam.
- 216.** En muchos de los países menos desarrollados, la OIT prestó apoyo a fin de que las respuestas inmediatas a la crisis mantuvieran el empleo o lo generaran a través del programa de referencia Empleo para la Paz y la Resiliencia, muy centrado en planes de obras públicas adaptados a las condiciones sanitarias. La importancia estratégica de los sistemas agroalimentarios —cuya fragilidad quedó expuesta durante la pandemia— para la recuperación requirió una atención especial y condujo a los mandantes de muchos países a aplicar medidas favorables al trabajo decente en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en la sostenibilidad ambiental.
- 217.** Como parte de los cambios estratégicos a más largo plazo desde la segunda discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, se emprendieron importantes iniciativas para reforzar el diálogo y el apoyo a ministerios distintos de los de trabajo, ya que esto es una condición indispensable para el éxito del diseño y la aplicación de marcos integrales de políticas de empleo. En todos los servicios de asesoramiento en materia de políticas se prestó mayor atención a la incorporación de la perspectiva de género en todos los ámbitos de políticas abordados. La importancia de considerar los procesos de transformación estructural desde la óptica del empleo se tuvo en cuenta al prestar asistencia a los mandantes en materia de políticas, al igual que la necesidad de una mejor comprensión de las transiciones laborales como base para la aplicación de políticas específicas. La importancia de la labor en estos ámbitos, que comenzó inmediatamente después de la segunda discusión recurrente, fue confirmada en muchas discusiones de la Conferencia y, sobre todo, en la Declaración del Centenario ¹⁷⁵ y en el Llamamiento a la acción ¹⁷⁶. La OIT creó un mecanismo de acción para apoyar las políticas de empleo a fin de mejorar la prestación de servicios de asesoramiento en materia de políticas ¹⁷⁷.
- 218.** En las conclusiones de la segunda discusión recurrente se menciona la necesidad de un proceso de revisión *inter pares* de las políticas: «elaborar propuestas para la realización de un examen *inter pares* voluntario de la política de empleo, a fin de promover el intercambio de conocimientos

¹⁷² OIT, *Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market: Guidelines*, Technical Brief, 2020; OIT, «Diagnostics on the Employment Impacts of COVID-19», 2020.

¹⁷³ OIT, *Informe de aplicación del programa 2020-2021*, de próxima publicación.

¹⁷⁴ OIT, «The Productivity Ecosystems for Decent Work Programme».

¹⁷⁵ OIT, Declaración del Centenario.

¹⁷⁶ OIT, Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción.

¹⁷⁷ OIT, *Programa y Presupuesto para el bienio 2022-2023*, 2021.

y el aprendizaje mutuo sobre las buenas prácticas entre los miembros de la Organización». El proceso se definió y fue aprobado por el Consejo de Administración. Sin embargo, debido a la crisis de la COVID-19, la ejecución en los términos propuestos aún no ha comenzado. No obstante, se llevaron a cabo procesos de revisión *inter pares*, en particular sobre políticas de empleo juvenil, en varias regiones: junto con el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT) se realizaron dos actividades en línea al efecto para los países de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y de América Central, en las cuales se promovió el intercambio de conocimientos y el aprendizaje mutuo sobre buenas prácticas en materia de políticas de empleo, tanto en general como en respuesta a la crisis de la COVID-19.

3.4. Seguimiento y evaluación de impacto

- 219.** El Departamento de Política de Empleo ha prestado una atención estratégica mucho mayor al seguimiento y la evaluación de la incidencia de las políticas y programas de empleo como herramienta clave para ayudar a los países a fundamentar sus procesos de elaboración de políticas de empleo. Muchos países lo consideran una necesidad y un ámbito en el que la OIT posee un claro liderazgo técnico y goza de un reconocimiento «político» al respecto. Con el fin de aunar todas las competencias técnicas en este ámbito se ha reforzado y ampliado recientemente el grupo de tareas sobre evaluación de la incidencia de las políticas de empleo, y además se ha invitado a otros miembros del Equipo Técnico Global sobre Empleo, así como a expertos no pertenecientes al Departamento a reforzar las investigaciones en la materia, desarrollar herramientas y asistir a los países en sus iniciativas de evaluación de políticas. Las evaluaciones de impacto y los análisis de costos y beneficios no solo deben realizarse *ex post*, sino también *ex ante*. Ello sirve de base para diversas predicciones, como, por ejemplo, las realizadas para prever las necesidades en materia de competencias laborales, y se recomienda también para otros ámbitos de políticas. Además, esta labor constituirá una importante aportación para prestar asesoramiento en materia de política industrial ¹⁷⁸, entre otros con miras a la formulación de propuestas para la diversificación y el desarrollo de las cadenas mundiales de suministro. Para tener éxito, es necesaria una mayor colaboración con las instituciones financieras internacionales, las instituciones de financiación del desarrollo, los inversores de impacto social y otros organismos de financiación públicos y privados a fin de que integren metas de empleo en términos cuantitativos y cualitativos en sus propios sistemas, prestando atención a las fases de concepción, evaluación, seguimiento del desempeño y presentación de informes.
- 220.** Se ha creado una base de datos de políticas nacionales de empleo que compila información sobre los programas nacionales de empleo y las estrategias de empleo juvenil a fin de recabar las mejores prácticas ¹⁷⁹. Actualmente se está elaborando una base de datos de políticas de empleo en respuesta a la crisis, cuyos primeros resultados ya se han analizado y reflejado en el presente informe. Además, se publicó una recopilación de herramientas de evaluación de impacto utilizadas por la OIT que incluía un análisis de su utilidad y eficacia ¹⁸⁰. Se pusieron a prueba nuevos métodos, entre ellos el uso de macrodatos. Se mantuvieron intercambios constantes con otras organizaciones sobre el tema y se reforzaron las capacidades de los mandantes mediante cursos de formación organizados en cooperación con el CIF-OIT.

¹⁷⁸ Kucera, Schmidt-Klau y Weiss.

¹⁷⁹ OIT, «ILO Employment Policy Gateway».

¹⁸⁰ OIT, *Reference Guide for Employment Impact Assessment (EIA)*, 2020.

3.5. Acciones normativas

- 221.** Las normas internacionales del trabajo guían a los Gobiernos e interlocutores sociales en la adopción de medidas activas de promoción del trabajo decente. En la Declaración sobre La Justicia Social de 2008 se identifica el Convenio núm. 122 como uno de los convenios clave de gobernanza. El Convenio núm. 122 y la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), junto con otros instrumentos internacionales, proporcionan orientación específica para las políticas de empleo¹⁸¹. En enero de 2021, siete nuevos países habían ratificado el Convenio núm. 122 desde la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2014 (Chad, Luxemburgo, Malí, Namibia, Níger, Sri Lanka y Turkmenistán), con lo que el número total de ratificaciones ascendía a 115. En septiembre de 2013, 90 países habían ratificado el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), y 68 países habían ratificado el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142).
- 222.** Desde 2014, la Conferencia Internacional del Trabajo ha celebrado varias discusiones generales y recurrentes pertinentes en lo que respecta a las políticas integrales de empleo. Más recientemente, en 2021, en una discusión sobre las competencias y el aprendizaje permanente y en otra sobre las desigualdades se hizo hincapié en la necesidad de integrar las políticas pertinentes al respecto en marcos más amplios e integrales de políticas de empleo, reconociendo que la necesidad de crear oportunidades de empleo para todos a través de las políticas de empleo es condición indispensable para lograr el objetivo del trabajo decente para todos.
- 223.** Desde la última discusión recurrente sobre el objetivo del empleo se adoptaron dos instrumentos de especial relevancia para la promoción del empleo y el trabajo decente y para una recuperación sostenible de la crisis, a saber, las Recomendaciones núms. 204 y 205.
- 224.** La Recomendación núm. 204 ofrece orientación a los Miembros para la consecución de un triple objetivo: *a)* facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento; *b)* promover la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales, y *c)* prevenir la informalización de los empleos de la economía formal. Esta recomendación se basa en el entendimiento y en la experiencia compartidos por los mandantes de la OIT de que la mejor manera de avanzar en la formalización es mediante una estrategia integrada, una combinación de políticas y una coordinación institucional para promover el empleo, las oportunidades de ingresos, los derechos de los trabajadores y la protección social.
- 225.** En la Recomendación núm. 205 se insta un marco normativo único centrado en las medidas relacionadas con el trabajo para prevenir y responder a los efectos devastadores de los conflictos y las catástrofes en las economías y las sociedades, prestando especial atención a los grupos de población vulnerables, como los niños, los jóvenes, las mujeres y las personas desplazadas.
- 226.** Las Recomendaciones núms. 204 y 205 se basan en el argumento de que es necesaria una transformación estructural inclusiva para alcanzar el objetivo de la protección social universal y

¹⁸¹ OIT, «Observación general sobre la aplicación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)», 2020. Este documento, adoptado por la Comisión de Expertos en diciembre de 2020, trata de los objetivos del Convenio núm. 122 y lo sitúa en el contexto de las demás normas pertinentes, incluidos el Convenio núm. 88 y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), las Recomendaciones núms. 204 y 205, así como el Convenio núm. 142 y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) sobre el aprendizaje permanente.

que esto solo puede lograrse mediante la protección efectiva de todos los trabajadores, en particular durante las transiciones, así como mediante la adopción de enfoques integrales.

227. En lo que respecta a las cuestiones de empleo juvenil, en su 340.^a reunión, celebrada en octubre-noviembre de 2020, el Consejo de Administración renovó el compromiso de la OIT con el empleo juvenil mediante la aprobación de un plan de acción de seguimiento al respecto para el periodo 2020-2030. La Oficina dio curso a la Resolución titulada «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción», adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101.^a reunión (2012), mediante un plan de seguimiento de siete años que concluyó el 31 de diciembre de 2019. La decisión del Consejo de Administración respalda los principales elementos de un plan de acción de seguimiento sobre el empleo juvenil para el periodo 2020-2030. En él se toman en consideración las necesidades actuales y futuras de los mandantes para responder al desafío que representa el empleo juvenil, así como la evolución del mundo del trabajo, en el contexto de la Declaración del Centenario ¹⁸².

3.6. Desarrollo de capacidad

228. La crisis dio lugar a un interés renovado en actividades de desarrollo de capacidad durante el último bienio, lo que supuso muchas actividades en línea centradas en las respuestas inmediatas a la crisis y en las estrategias de recuperación.

229. Paralelamente, y a menudo en cooperación con el CIF-OIT, se realizaron actividades de desarrollo de capacidad sobre temas más habituales, como el diseño y la aplicación de políticas nacionales de empleo y políticas macroeconómicas, el empleo juvenil y la transición a la formalidad. Los temas añadidos estaban relacionados con el nuevo eje del Departamento de Política de Empleo y con la labor en el marco de los resultados 3 y 5 del Programa y Presupuesto 2020-2021; entre ellos cabe destacar el cambio climático, la resiliencia y la fragilidad, la respuesta a las crisis, el desarrollo rural, la transformación estructural, las transiciones laborales y las evaluaciones de impacto. Además, en los diversos cursos de la OIT sobre estadísticas del trabajo celebrados en línea en colaboración con el CIF-OIT se registraron más de 1 000 participantes. En el cuadro 3 *infra* se proporciona una selección de actividades de desarrollo de capacidad realizadas.

230. Para todas estas actividades de desarrollo de capacidad se contó con recursos del presupuesto ordinario o con cargo a proyectos y programas de cooperación para el desarrollo. En el examen recapitulativo de la labor de la OIT en materia de empleo para el periodo 2015-2021, de próxima publicación, se considera que las actividades de desarrollo de capacidad fueron efectivas en la mayoría de los proyectos examinados y contribuyeron a colmar una laguna, concretamente al permitir a los interlocutores sociales ampliar sus capacidades para participar en los diálogos de políticas y en el diseño y la ejecución de intervenciones en materia de empleo.

231. Muchas actividades de formación se transformaron para ser impartidas en línea. Aunque la falta de interacción presencial restó atractivo a algunos cursos, su alcance en términos de participación aumentó considerablemente como consecuencia de ello.

¹⁸² OIT, Declaración del Centenario.

► **Cuadro 3. Selección de cursos sobre elementos específicos de los marcos integrales de políticas de empleo**

Área temática	Título del curso
Políticas de empleo y de mercado de trabajo y fomento del empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación efectiva de las políticas nacionales de empleo • Tres simposios sobre políticas de empleo • Academia sobre el empleo • Mejorar los servicios de empleo • Macroeconomía centrada en el empleo
Competencias laborales	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de formadores en competencias para el comercio y la diversificación económica • Competencias para la inclusión social • Participación de los interlocutores sociales en el desarrollo de competencias • Medir los desajustes de competencias • Dimensiones de la migración laboral relacionados con las competencias para promover el empleo decente para todos • Enfoques sectoriales del desarrollo de competencias • Academia sobre el aprendizaje profesional y el reconocimiento del aprendizaje previo • Financiación del desarrollo de competencias • Previsión y adecuación de competencias • Curso en línea masivo y abierto sobre aprendizajes profesionales de calidad • Curso en línea masivo y abierto sobre el reconocimiento del aprendizaje previo
Inversión intensiva en empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de la contratación pública • Programas públicos de empleo sobre diseño para el desarrollo sostenible • Creación de empleo mediante contratación pública basada en la mano de obra para empresas locales de construcción
Transiciones	<ul style="list-style-type: none"> • Transición al empleo formal: Revisión de las intervenciones a nivel local y sectorial • Academia sobre la transición a la economía formal (cuatro sesiones hasta la fecha) • Transiciones laborales en Asia
Catástrofes y fragilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño, seguimiento y evaluación de resultados en materia de consolidación de la paz dentro de los programas de Empleo para la Paz y la Resiliencia • Trabajo decente para la preparación y recuperación frente a catástrofes • Curso en línea masivo y abierto sobre catástrofes y fragilidad, segunda sesión
Grupos específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento del empleo juvenil en entornos frágiles • Academia sobre empleo juvenil • Abordar los retos de la juventud que no tiene empleo y no cursa estudios ni recibe capacitación: herramientas y respuestas para su inclusión en el mercado laboral • Promover el empleo decente y productivo para las mujeres • Academia de las mujeres • Empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia

Área temática	Título del curso
Evaluaciones de impacto	<ul style="list-style-type: none"> • Medir el empleo decente: Seguimiento, evaluación y adquisición de experiencia en materia de políticas del mercado laboral
Transformación estructural y políticas sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias sectoriales para el empleo decente y productivo. Creación de empleo mediante la transformación estructural • Academia de desarrollo rural • Academia mundial de la economía verde • Políticas de transformación estructural

Nota: Esta lista no incluye las actividades de formación de ámbito nacional.

3.7. Actividades de comunicación y promoción

232. Desde la segunda discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, la OIT ha modernizado sus estrategias para difundir y promover la labor sobre políticas de empleo. Si bien hubo iniciativas de comunicación y promoción a nivel de departamento, esta labor se hizo también gracias a la estrecha y permanente cooperación entre el Departamento de Comunicación e Información Pública y otros departamentos. Ese fue el caso, en concreto, con respecto a las cuestiones relativas a los tres temas principales del Departamento de Política de Empleo: promoción del empleo y políticas de empleo (inclusive el empleo juvenil); desarrollo de capacidad y aprendizaje permanente, y desarrollo e inversión (incluida la respuesta a la crisis y la inversión intensiva en empleo). También se recurrió a *podcasts*, debates en línea y a otros formatos de comunicación innovadores. Las visitas a los sitios web pertinentes se multiplicaron de manera significativa: las páginas sobre empleo y temas afines experimentaron aumentos en los niveles de interacción de hasta el 90 por ciento desde 2019; la lista de suscriptores del *Employment Policy Newsletter (Boletín de Política de Empleo)*, creado en 2019, pasó de 1 800 a más de 5 000, y las cuentas en redes sociales incrementaron su número de seguidores. A través de una serie de *podcasts* recientemente creada —titulada *Global Challenges – Global Solutions: COVID-19 and the Employment Policy Response*— se dio mayor cobertura a los mensajes de políticas haciéndolos llegar a un público más amplio; los episodios sobre los jóvenes y las competencias laborales, por ejemplo, fueron objeto de unas 1 000 reproducciones como mínimo en promedio. El éxito de esta serie de *podcasts* dio lugar a la creación de otros *podcasts* en colaboración con otros departamentos de la OIT y con asociados externos, entre ellos la Agencia Alemana de Cooperación Internacional. En el futuro se dará prioridad a intensificar la interacción con los interlocutores sociales, con actores adicionales y con otras partes interesadas para dar a conocer la nueva generación de políticas de empleo destinadas a abordar los problemas en plena evolución del mundo del trabajo.

3.8. Coordinación y alianzas para el éxito de las políticas y programas de empleo (incluida la movilización de recursos)

233. La labor de apoyo prestada por la OIT se reforzó mediante una mayor cooperación entre los departamentos que trabajan en los diversos aspectos de las políticas integrales de empleo. En particular, se intensificó la cooperación, tanto en la sede como en los países, entre los departamentos de Política de Empleo, Investigaciones, Empresas, Condiciones de Trabajo e Igualdad y Protección Social.

234. A nivel multilateral, la OIT logró la inclusión del empleo pleno y productivo y el trabajo decente como objetivo explícito y cuestión transversal para la consecución de los ODS. Esto llevó a otras organizaciones de las Naciones Unidas a prestar mayor atención a dicho tema, de forma que se

elaboraron y promovieron con éxito muchas publicaciones en cooperación con la OIT. Además, en el marco de los procesos del G20 y del grupo BRICS, la OIT logró promover el enfoque de las políticas integrales de empleo. Se llevaron a cabo conversaciones bilaterales y actividades de cooperación con la OMC (especialmente en relación con las competencias), el FMI, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y organizaciones económicas regionales relevantes como la CEPAL.

- 235.** Durante la crisis actual se emprendieron nuevas iniciativas para mejorar las alianzas con otras organizaciones internacionales (dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas). Como se indica en el Informe de aplicación, la necesidad de concebir una respuesta global a la COVID-19 y de garantizar un apoyo coordinado en el ámbito nacional, especialmente dentro del sistema de las Naciones Unidas, se tradujo en un número de alianzas externas mucho mayor de lo previsto, a nivel mundial, regional y nacional ¹⁸³. Algunos ejemplos son: la alianza mundial reforzada en materia de trabajo decente para los jóvenes; el marco de acción establecido entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la OIT para 2020 y en adelante, centrado en el fortalecimiento de la colaboración para la respuesta inmediata a la crisis de la COVID-19, el nexo entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz, y una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente; la nueva alianza entre la OIT y el UNICEF con miras a potenciar el programa «Generación sin límites», con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los jóvenes y promover una transición más fluida de la escuela al trabajo; una alianza con el UNICEF en el territorio palestino ocupado sobre protección social, y un programa conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones sobre servicios de desarrollo empresarial orientado a los trabajadores migrantes llevado a cabo en Iraq.
- 236.** La OIT promovió activamente su enfoque de política de empleo a través de su participación en iniciativas y grupos de las Naciones Unidas. Esto incluyó su participación en los equipos de trabajo de las Naciones Unidas/ODS para la respuesta socioeconómica a la COVID-19 y para la financiación de los ODS, así como en las redes de las Naciones Unidas/ODS sobre políticas integrales y sobre los derechos humanos sin dejar a nadie atrás, y sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS; la Red Interinstitucional sobre la Mujer y la Igualdad de Género; la Red Interinstitucional sobre el Desarrollo de la Juventud; el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración; el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento, y el Grupo de Trabajo Permanente sobre Envejecimiento de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. Además, la OIT participó activamente en la elaboración del Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19 y contribuyó a las evaluaciones y planes de respuesta de las Naciones Unidas a nivel de país. Se pidió a la Oficina que desarrollara el concepto de Acelerador Mundial para el Empleo y la Protección Social. Durante el bienio, la OIT impartió nueve paquetes de formación en colaboración con el CIF-OIT, en los que participaron más de 500 personas. Versaron sobre los siguientes temas: el trabajo decente para el desarrollo sostenible; el papel de los interlocutores sociales en la reforma de las Naciones Unidas y la cooperación Sur-Sur y triangular, y la financiación del trabajo decente. La participación activa de la OIT en la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios contribuyó a impulsar las alianzas para abordar los retos de empleo y trabajo a los que se enfrentan los sectores agroalimentarios y la economía rural.

¹⁸³ OIT, *Informe de aplicación del programa 2020-2021*, de próxima publicación.

237. La cooperación para el desarrollo siguió siendo crucial para prestar asistencia a nivel nacional y para la investigación y el desarrollo de productos a nivel mundial. Durante el periodo 2016-2022, la OIT ejecutó proyectos de cooperación para el desarrollo vinculados a marcos integrales de políticas de empleo y a elementos de dichas políticas en 417 casos en 104 países de todas las regiones, con el apoyo de 79 asociados financieros de los sectores público y privado. Estos proyectos se vincularon sistemáticamente a los programas nacionales de trabajo decente y a los resultados del Programa y Presupuesto. La pandemia exigió la rápida readaptación de los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo de la OIT a las nuevas y diversas necesidades de los mandantes en el ámbito del empleo, lo que fue posible gracias a la comprensión y a la flexibilidad de los respectivos asociados financieros.

► Capítulo 4

Conclusiones

- 238.** En el presente informe se analizan las repercusiones de la crisis de la COVID-19 y las tendencias laborales futuras a largo plazo en los mercados de trabajo. Se describe cómo han ido evolucionando los marcos integrales de políticas de empleo, incluidas las políticas nacionales de empleo para responder a los nuevos retos y compartir las responsabilidades entre un número mayor de partes interesadas. Además, se pone de manifiesto que dichos marcos son más necesarios que nunca para garantizar un proceso de recuperación centrado en las personas, inclusivo, sostenible y resiliente, y unos procesos de transformación estructural inclusivos que no dejen a nadie atrás, que promuevan el desarrollo sostenible y que contribuyan a la economía neutra en carbono a la que hace referencia el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y a cuya consecución se ha comprometido la OIT.
- 239.** Sobre la base del análisis detallado expuesto, se llega a las siguientes conclusiones:
- Para lograr un empleo pleno y productivo, las políticas de empleo deben basarse en el diálogo social y contar con el apoyo de instituciones sólidas para que su aplicación resulte eficaz. El diálogo social debe reforzarse aún más para convertirlo en el principal vehículo de un proceso de diseño y aplicación inclusivo, y ha de extenderse a las cuestiones económicas y sociales en general, incluidas las relacionadas con el futuro del trabajo.
 - Las normas e instrumentos internacionales del trabajo constituyen la base de los procesos de política de empleo, ya que proporcionan orientación sobre cuestiones clave y reflejan el consenso tripartito.
 - El diálogo sobre políticas debe estar bien documentado y basarse en un sólido análisis fundamentado en datos empíricos actualizados y pertinentes. Un buen diagnóstico del mercado de trabajo es fundamental para el desarrollo y la aplicación de las políticas.
 - La nueva generación de políticas de empleo se caracteriza por un mayor alcance en cuanto a los ámbitos tratados, una mayor atención a las políticas para una transición justa y un mayor énfasis en las dimensiones de inclusividad y género. Estos y otros aspectos, como la integración mejorada de las políticas de empleo y de protección social, deben reforzarse aún más para que las políticas de empleo respondan plenamente tanto a los retos del futuro del trabajo como a la crisis de la COVID-19 y a los problemas estructurales de larga data.
 - Las evaluaciones de la incidencia de las medidas y políticas de empleo y del mercado de trabajo aplicadas son herramientas importantes para fundamentar mejor el diseño y la aplicación de tales políticas; prestar asistencia a los países en este ámbito podría convertirse en un punto de entrada estratégico para la OIT y en una forma de integrar el empleo en las políticas económicas y los planes y estrategias de desarrollo.
 - Es importante garantizar que se aproveche plenamente el potencial de las nuevas tecnologías, en particular la tecnología digital, para lograr un empleo pleno y productivo a través de mecanismos como la formación, los servicios de empleo y la formalización electrónica». La tecnología debe utilizarse para aumentar tanto la calidad como la cantidad de puestos de trabajo y para fomentar el aumento de la productividad, cuyos frutos deben repartirse de forma equitativa a fin de mejorar los niveles de vida y promover la inversión.
- 240.** Si bien la aplicación de marcos integrales de políticas de empleo ha evolucionado, en particular a través de las políticas nacionales de empleo, sigue siendo necesario comprender mejor lo que

funciona y por qué, averiguar si hay que añadir nuevos aspectos, o sumar a más actores en el proceso y determinar cómo pueden cooperar eficazmente. De cara al futuro, se han identificado los siguientes ámbitos susceptibles de mejora:

- Es especialmente importante prestar mayor atención a quienes han quedado o corren el riesgo de quedarse atrás. Abordar las desigualdades y disparidades con vistas a establecer mercados laborales más inclusivos es un reto importante que debe afrontarse para alcanzar los ODS.
- Es necesario hacer más hincapié en políticas nacionales del lado de la demanda a fin de promover transformaciones estructurales inclusivas como proceso clave para crear trabajo decente de manera sostenible. Esto requiere políticas macroeconómicas y sectoriales más centradas en el empleo.
- Las transformaciones que se están produciendo como consecuencia de los factores que impulsan el futuro del trabajo, de la crisis actual o de las políticas aplicadas tienen implicaciones en cuanto a creación de empleo y transiciones laborales tanto para los trabajadores como para las empresas. Estas transiciones han de estar bien gestionadas y los trabajadores deben ser protegidos a través de un paquete integrado de formación, protección social y políticas activas del mercado de trabajo. Por lo que respecta a garantizar una transición justa hacia una economía neutra en carbono, en las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* de la OIT se ofrece orientación detallada sobre cómo gestionar estas transiciones ¹⁸⁴.
- Entre los elementos que merecen una mayor atención en las políticas nacionales de empleo con perspectiva de género se encuentran: las medidas de fomento de la creación de empleos verdes; los métodos para aprovechar los cambios tecnológicos en aras del trabajo decente; las medidas relacionadas con los cambios demográficos y la globalización, y los enfoques para impulsar la creación de empleos decentes en la economía rural y a través de las pymes en el contexto del futuro del trabajo.
- Disponer de recursos financieros adecuados es fundamental para aplicar con éxito las políticas de empleo. En los países con capacidad fiscal muy limitada, es importante considerar la posibilidad de alianzas innovadoras, apoyo multilateral y movilización de recursos nacionales.

241. La OIT debe reforzar aún más su liderazgo dentro del sistema multilateral para asegurarse el compromiso y el apoyo necesarios, así como para crear conciencia sobre la importancia vital de las políticas de empleo inclusivas y con perspectiva de género con miras a afrontar los grandes retos de nuestro tiempo.

¹⁸⁴ OIT, *Directrices de política para una transición justa*.

