

Informe I (B)

▶ **El trabajo en tiempos de la COVID**

Memoria del Director General

Primer punto del orden del día

ISBN 978-92-2-132462-1 (impreso)
ISBN 978-92-2-132463-8 (Web pdf)
ISSN 0251-3226

Primera edición 2021

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.

► Prefacio

Dado que la Conferencia Internacional del Trabajo no pudo reunirse en 2020, esta es la primera memoria que presento desde la reunión del centenario, que se celebró en 2019 y que, por primera vez en la historia de la Organización, estuvo consagrada al futuro del trabajo.

La pandemia de COVID-19 ha transformado radicalmente ese futuro, por lo menos a corto plazo. Ahora, la OIT debe dedicar todas sus energías a promover una recuperación centrada en las personas de una crisis sin precedentes que ha asolado el mundo del trabajo desde que la Conferencia se reunió por última vez, utilizando como hoja de ruta la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

Mi intención es contribuir a esta tarea mediante esta memoria, en la que analizo el impacto social y económico de la crisis, la respuesta que se le ha dado, las lecciones que hemos aprendido hasta el momento y el desafío de construir mejor para el futuro en el marco de una recuperación centrada en las personas.

Adjunto a la Memoria les presento un proyecto de documento final de la Conferencia sobre una respuesta global para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19. El Consejo de Administración ha estimado que la adopción de ese documento contribuiría en gran medida a marcar el rumbo para que el mundo cumpla los objetivos compartidos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) de las Naciones Unidas y la misión histórica de la OIT de promover la justicia social y el trabajo decente para todos.

Confío en que esta memoria ayudará a los representantes gubernamentales, de los trabajadores y de los empleadores a satisfacer estas aspiraciones en esta primera reunión virtual de la Conferencia Internacional del Trabajo.

▶ Índice

	Página
Prefacio.....	3
Capítulo I. La pandemia golpea a un mundo del trabajo en transformación	7
Capítulo II. Medidas adoptadas para superar la crisis	12
Capítulo III. Las lecciones que hemos aprendido.....	16
Capítulo IV. El camino de la recuperación	22
Capítulo V. Acción de la OIT.....	27
Anexo. Proyecto de documento final de la Conferencia: «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»	29

► Capítulo I

La pandemia golpea a un mundo del trabajo en transformación

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que la COVID-19 podía considerarse una pandemia. El Director General de la OMS advirtió entonces que no era solo una crisis de salud pública, sino que era una crisis que afectaría a todos los sectores, frente a la cual todos los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos.
2. En poco más de un año, la COVID-19 se ha cobrado más de 3 millones de vidas en todo el planeta, y en el momento de redactar esta memoria el nivel de infecciones en todo el mundo se aproxima al nivel máximo registrado desde el inicio de la pandemia y continúa su trayectoria ascendente.
3. Como predijo la OMS, la crisis sanitaria se ha convertido en una crisis económica y social mundial que ha infligido daños sin precedentes al mundo del trabajo y que ha degenerado en un desastre humanitario para millones de personas. No cabe duda de que los Gobiernos han tratado de encontrar el delicado equilibrio entre la salud y los objetivos económicos y sociales. Sin embargo, a pesar del compromiso universal de escuchar a los científicos y el rechazo de la noción de que había que escoger entre la salud o la economía, no ha sido posible alcanzar ese equilibrio. El conocimiento científico ha evolucionado y la tolerancia de la sociedad frente a las restricciones impuestas para controlar la pandemia ha variado en función de los países y a lo largo del tiempo.
4. Las sucesivas olas de infecciones han frustrado las esperanzas de que se levanten las restricciones en la medida suficiente para retomar la actividad productiva e iniciar la tan ansiada recuperación definitiva de esta larga crisis. Ahora, el desarrollo y el despliegue de vacunas eficaces abren una perspectiva real de vencer al virus y poner fin a la crisis que este ha provocado en el mundo del trabajo.
5. El mundo del trabajo se encuentra aún bajo el yugo de la pandemia; esto significa que aún no es posible efectuar una estimación definitiva de los daños económicos y sociales. Sin embargo, tenemos una visión clara de lo que sucedió en 2020.
6. La estadística más reveladora es la estimación de la OIT de que, a consecuencia de la COVID-19 y de las medidas adoptadas para contener su propagación, las horas realmente trabajadas en ese año disminuyeron cerca de un 9 por ciento en todo el mundo, en comparación con el último trimestre de 2019, lo que equivale a una pérdida de 255 millones de puestos de trabajo a jornada completa. Esta alarmante cifra evidencia que, en lo que respecta al trabajo, el impacto es cuatro veces mayor que el de la crisis financiera de 2008.
7. El desglose de esas cifras permite hacerse una idea más precisa de la situación real de los trabajadores. Cerca de la mitad de las horas de trabajo perdidas puede atribuirse a la pérdida de empleo: 33 millones de personas se quedaron sin trabajo y muchas más —81 millones— abandonaron el mercado laboral y permanecieron inactivas. La otra mitad corresponde a las personas que trabajaron menos horas, o incluso ninguna, pero mantuvieron la relación de trabajo.

8. Desde una perspectiva regional, las Américas han sido manifiestamente la región más afectada, con una pérdida de horas de trabajo del 13,7 por ciento, cuando en las demás regiones esta cifra se situó entre el 7,7 y el 9,2 por ciento. En esa misma línea, la pérdida de horas de trabajo se acusó particularmente en los países de ingresos medianos bajos, donde fueron del 11,3 por ciento, cuando en todos los demás grupos de ingresos no superaron el promedio mundial.
9. Esta drástica disminución de las horas trabajadas tuvo como consecuencia una fuerte caída de los ingresos del trabajo. En total, sin tener en cuenta las medidas de apoyo público, los ingresos del trabajo se redujeron un 8,3 por ciento en 2020 con respecto a los niveles anteriores a la pandemia, y también en este caso las Américas y los países de ingresos medianos bajos fueron los más golpeados. Esto representa una pérdida absoluta de 3,7 billones de dólares de los Estados Unidos.
10. Estas tendencias se suman a un conjunto de dinámicas originadas por problemas preexistentes del mercado laboral, cuya combinación hace que los más vulnerables y desfavorecidos sean los principales afectados por la crisis económica y social.
11. Esta situación es especialmente patente para los dos mil millones de trabajadores informales de todo el mundo, esto es, para seis de cada diez participantes en la fuerza de trabajo mundial. Muchos de ellos se encontraban en la tesitura de elegir entre la salud y la subsistencia, ya que, al carecer de protección y apoyo del Gobierno, no podían permitirse dejar de trabajar porque tenían que alimentar a sus familias. En el primer mes de la crisis, se estima que la renta mundial de los trabajadores informales cayó un 60 por ciento; para estos trabajadores, el colapso económico y social se convirtió rápidamente en un desastre humanitario.
12. Los jóvenes también han visto truncadas sus perspectivas inmediatas y a más largo plazo en el mundo del trabajo. Antes de la pandemia, los jóvenes tenían dos veces más probabilidades que los adultos de estar desempleados. Ahora, además, se enfrentan a la interrupción de los programas de educación y formación, a la pérdida de puestos de trabajo en mayor número que los adultos, y a un panorama sombrío para incorporarse al mercado laboral.
13. Las medidas tomadas para luchar contra la pandemia han pesado con más fuerza en los jóvenes, que han tenido que sacrificarse para proteger a las generaciones de más edad. Es alarmante constatar que su contribución a la solidaridad intergeneracional ha supuesto un alto costo personal. Las encuestas de la OIT han puesto de manifiesto una alta incidencia de trastornos psicológicos y depresión entre la población joven. Una de las patologías sociales más peligrosas que podría causar la COVID-19 sería el aumento del sentimiento de desencanto con las instituciones públicas y de desilusión con las perspectivas de trabajo futuras.
14. El impacto de la pandemia en las mujeres trabajadoras también ha sido considerable. La segregación de género que se perpetúa desde hace generaciones hace que sean mucho más numerosas en los sectores más duramente golpeados por la pandemia, como la alimentación, el alojamiento y la hostelería, así como el comercio minorista. Cuando las escuelas y los centros de cuidados tuvieron que cerrar, fueron de nuevo las mujeres quienes hubieron de absorber el aumento de la carga de tareas no remuneradas en el hogar. Aunque son difíciles de cuantificar, las presiones y tensiones resultantes de las medidas que limitan las libertades individuales han ocasionado un recrudecimiento de la violencia doméstica, cuyas víctimas son, en su abrumadora mayoría, mujeres. Hay que tener en cuenta un factor adicional: las mujeres representan el 70 por ciento de los 136 millones de profesionales de la salud, los cuidados y el trabajo social. Su profesión, sus competencias y su dedicación a la protección de la salud y la vida las han llevado a menudo a trabajar al límite de su resistencia, incluso poniendo en peligro su propia salud y su propia vida.

- 15.** No obstante, los grupos demográficos citados no son los únicos que han sufrido los graves efectos de la pandemia. Algunos trabajadores migrantes se han quedado bloqueados en el país en el que trabajaban al perder su puesto de trabajo debido al cierre de su empresa y encontrarse con las fronteras cerradas, mientras que otros han sido las principales víctimas de contagio debido a las condiciones de alojamiento. Los dos millones de trabajadores marítimos han cumplido un papel esencial en la continuidad de las cadenas de suministro mundiales, pero la paralización de los procedimientos de reemplazo de la tripulación debido a las restricciones impuestas en razón de la COVID-19 se ha cobrado un alto tributo. En un momento dado, 400 000 marinos estaban varados a bordo de los buques, algunos durante un periodo de hasta 18 meses, en condiciones azarosas y sin acceso a la atención médica. Las personas con discapacidad —más de mil millones de personas en el mundo— tienen más probabilidades de contraer la COVID-19 debido a afecciones subyacentes. En su caso, las nuevas medidas de prevención se añaden a los obstáculos ya existentes a su participación a la fuerza de trabajo y agravan aún más las situaciones de exclusión y marginación.
- 16.** La situación de las trabajadoras y los trabajadores se refleja en los problemas que afrontan las empresas con la interrupción o la restricción rigurosa de sus actividades. Aunque la situación varía mucho en función de los sectores, el denominador común es que las pymes han sido las más afectadas y, debido a sus reservas limitadas, las menos resilientes. Si bien no se sabe aún exactamente cuántas empresas han desaparecido, ya que ello dependerá en gran medida de la duración de las restricciones, los resultados de la encuesta indican que el 70 por ciento de las pymes experimentan graves dificultades financieras, esto es, 50 por ciento más que las empresas más grandes.
- 17.** También sucede que las empresas que no están directamente sujetas a restricciones acusan sin embargo los efectos colaterales de las medidas impuestas en otros lugares. Por ejemplo, los fabricantes de prendas de vestir de algunos países han dejado de recibir pedidos de compradores que operan en otras regiones. De hecho, la OIT estima que el descenso de la demanda de productos manufacturados ha repercutido negativamente en 96 millones de puestos de trabajo en las cadenas mundiales de suministro. A medida que se levantan las restricciones, algunas empresas se enfrentan a la escasez de insumos, por ejemplo semiconductores, en los eslabones iniciales de la cadena de suministro.
- 18.** De este resumen de lo sucedido en los últimos 15 meses se desprende que la pandemia, que perjudica más a los más vulnerables y desfavorecidos, ha ahondado las brechas de la desigualdad estructural y la injusticia que surcan los mercados de trabajo y las sociedades. Las personas con salarios bajos, no calificadas y menos protegidas, las mujeres, los jóvenes y los migrantes se han llevado la peor parte de la crisis económica y social. Los países menos desarrollados han padecido más que las economías avanzadas. La pandemia profundiza la desigualdad, que ya alcanzaba niveles inaceptables, tanto dentro de los países como entre ellos. La OIT estima que el número de trabajadores que viven en situación de pobreza moderada o extrema aumentará 108 millones en 2020, revirtiendo cinco años de progreso continuado.
- 19.** Las medidas tomadas para superar la pandemia también han tenido una clara repercusión en el ejercicio de los derechos humanos, y más específicamente en el pleno respeto de las normas internacionales del trabajo. En su informe a la Conferencia, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones recuerda que cuando se imponen restricciones con un objetivo legítimo tienen que cumplirse una serie de parámetros del derecho internacional: el principio de legalidad, el principio de necesidad, el principio de proporcionalidad y el principio de no discriminación.

20. Preocupa en particular que el deterioro de la situación económica y social causado por la pandemia, y no por políticas deliberadas, haya generado un aumento del trabajo infantil y del trabajo forzoso. Se proporcionará a la Conferencia información completa a este respecto en las estimaciones mundiales actualizadas que la OIT publicará conjuntamente con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
21. Las consecuencias de la pandemia para los países que sufren conflictos y los países frágiles son particularmente peligrosas. Existe un riesgo real de que la pandemia active un círculo vicioso en el que la mayor vulnerabilidad y miseria generen aún más inestabilidad y violencia. El llamado del Secretario General de las Naciones Unidas a un alto el fuego mundial es una advertencia de la importancia de lo que está en juego e indica el rumbo que hay que tomar para que no ocurra lo peor.
22. Aunque aún estamos inmersos en la pandemia y no se aprecian todas las consecuencias sociales y políticas de estas tendencias, hay pruebas más que suficientes de que suponen un importante retroceso en el desarrollo mundial y en el cumplimiento de la Agenda 2030.
23. En efecto, la perspectiva más amplia que ofrece el examen de la situación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que conforman la Agenda 2030 nos recuerda que, incluso antes de la pandemia, la comunidad mundial distaba mucho de alcanzar los objetivos que se había propuesto, como sucedía —y sucede— con el objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos).
24. Con este telón de fondo, la iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo se consagró especialmente a las consecuencias de los tres grandes factores de cambio en el mundo del trabajo —el cambio tecnológico, la sostenibilidad ambiental y los cambios demográficos—, así como los procesos de transición que se derivan de ellos. La pandemia ha influido en cada uno de estos factores.
25. Resulta evidente que, al obligar a las empresas a recurrir con más frecuencia a las modalidades de trabajo flexibles favorecidas por las tecnologías existentes y emergentes, la pandemia ha acelerado los procesos de digitalización del trabajo que ya podían observarse con anterioridad. Se han llevado a cabo numerosos experimentos de trabajo a distancia y se ha invertido mucho en ello, y muchas personas han adoptado formas totalmente nuevas de desempeñar su trabajo. Sin embargo, esta situación no ha sido generalizada ni tampoco constituye una tendencia. La naturaleza de las ocupaciones o la falta de conectividad descartan que algunas personas puedan acogerse a esa posibilidad. Su única opción es la resiliencia en las formas de trabajo existentes, y no la adaptación, como en el caso de otras ocupaciones. Por razones análogas, algunas empresas y sectores —sobre todo las tecnologías de la información y la comunicación y los servicios financieros— han crecido y prosperado durante la pandemia, mientras que otros se han visto abocados a luchar por su supervivencia.
26. Ahora bien, el efecto de la pandemia en la acción climática no está tan claro. Como es lógico, la brusca interrupción de la actividad productiva ha permitido reducir las emisiones de carbono, pero esta reducción es leve y se prevé que sea de corta duración. Los niveles de emisiones se restablecerán rápidamente en 2021, cuando pase la crisis y se reanude la actividad económica, al igual que ocurrió en 2010. En todo caso, sería erróneo considerar que lo sucedido en 2020 es un precursor o un ejemplo de una transición justa a la tan necesaria neutralidad en carbono, puesto que los cambios no han sido justos en absoluto: el enorme sufrimiento humano y la parada de la producción se contraponen a esa transición.

- 27.** Los desafíos laborales derivados de las muy diferentes tendencias demográficas observadas en el mundo —envejecimiento de la población en algunas regiones y aumento de la población joven en otras— se han puesto de manifiesto de muy diversas maneras. El cierre de fronteras ha transformado la práctica y la gestión de la migración, que es la respuesta más directa a la inadecuación entre la demanda y la oferta de mano de obra y de competencias, pero sin modificar fundamentalmente la tarea de asegurar una migración segura, ordenada y regular para todos. Será necesario atender urgentemente esta cuestión en cuanto se reanude la movilidad humana. Igualmente, la pandemia ha puesto de relieve la importancia fundamental de la protección social para todos, fortaleciendo aún más si cabe los argumentos a favor de actuar para ofrecer sistemas de protección plena, adecuada y sostenible en todo lugar, con independencia de la dinámica demográfica imperante.
- 28.** El advenimiento de la pandemia de COVID-19 ha exigido mucho a los responsables políticos de todo el planeta, así como a los empleadores y a los sindicatos, y ha ejercido una fuerte presión en los recursos que estos tienen a su disposición. Ha acaparado la atención y la opinión públicas de manera inédita y a una escala sin precedentes, en gran medida a través de los nuevos canales de comunicación. Esto ha repercutido en la manera de formular, percibir y aceptar la respuesta sanitaria, social, económica y humanitaria a la pandemia. No obstante, ello no ha restado un ápice a la importancia y la urgencia de los múltiples imperativos que este cambio transformador ya suponía para el futuro del trabajo, a los que tanto la OIT como la comunidad internacional dieron una respuesta decisiva con ocasión del centenario de la Organización.
- 29.** Algunos de esos imperativos tal vez se hayan desdibujado, pero no han desaparecido. Será necesario abordarlos como componentes indisociables de la recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19, que es necesaria para hacer realidad las aspiraciones de la Declaración del Centenario de configurar un futuro del trabajo con justicia social y trabajo decente para todos.

► Capítulo II

Medidas adoptadas para superar la crisis

30. En cuanto salieron a la luz la verdadera naturaleza y las consecuencias de la emergencia sanitaria mundial, la comunidad internacional reconoció la necesidad de adoptar una respuesta proporcional a escala mundial.
31. Dos semanas después de que se declarara la pandemia, los líderes del G20 se reunieron en una cumbre extraordinaria y se comprometieron a hacer todo «lo que sea necesario para superar la pandemia... y a utilizar todas las herramientas de política disponibles para minimizar el daño económico y social». Asimismo, expresaron su determinación de proteger la vida de las personas, salvaguardar los trabajos y los ingresos, restaurar la confianza, preservar la estabilidad financiera, reactivar el crecimiento y fomentar una recuperación más fuerte, minimizar las perturbaciones del comercio y de las cadenas mundiales de suministro, proveer ayuda a todos los países que necesiten asistencia y coordinar las medidas de salud pública y financieras.
32. El discurso mantenido por los líderes del G20 en marzo de 2020 coincide en gran medida con las conclusiones de la Cumbre de Londres, celebrada en abril de 2009, cerca de seis meses después de que Lehman Brothers se declarara en quiebra y marcara el inicio de la crisis financiera mundial. En esa ocasión, los líderes del G20 dijeron que «[n]os enfrentamos al mayor reto para la economía mundial de la era contemporánea; una crisis ... que afecta a la vida de las mujeres, hombres y niños de todos los países y todos los países deben aunar esfuerzos para resolverla. Una crisis global exige una solución global».
33. La concordancia entre estas dos declaraciones resulta tranquilizadora. Es de todos reconocido que el G20 logró evitar el colapso financiero inminente, que hubiera tenido resultados catastróficos. No obstante, a medida que remitía esa amenaza existencial, también disminuyó el nivel de cooperación y concertación internacional para abordar sus secuelas económicas y sociales. Pronto se impuso la austeridad, y el proceso de recuperación fue arduo, desigual, injusto e incluso incompleto; esa era la coyuntura cuando sobrevino la pandemia de COVID-19.
34. Ahora, con el mundo aún sumido en la pandemia, sabemos a ciencia cierta que, en términos financieros, los líderes del G20 estaban dispuestos a llegar hasta las últimas consecuencias para vencer a la COVID-19. Según estimaciones recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI), se han anunciado medidas fiscales por valor de 16 billones de dólares de los Estados Unidos en un periodo de 12 meses, lo cual refleja un nivel de estímulo inédito en tiempos de paz.
35. Estas medidas corresponden al primero de los cuatro pilares del marco de políticas de la OIT para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19, que ha recabado una gran aceptación entre los Estados Miembros, aunque hay que reconocer que algunos Gobiernos dispusieron de un margen de maniobra presupuestario muy superior al de otros. Indiscutiblemente, la posición macroeconómica expansiva de muchos Gobiernos, alentados enérgicamente por las instituciones financieras internacionales, ha sido clave para mitigar los daños económicos y sociales infligidos por la pandemia. La crisis no está superada, y persiste la necesidad de mantener los estímulos, pero, a pesar de la dramática situación en la que está sumido, el mundo del trabajo hubiera salido mucho peor parado sin esos esfuerzos.

36. Sin embargo, los estímulos no se han aplicado de manera homogénea, ya que los Gobiernos intentan que los fondos invertidos beneficien a sus propias economías y actores económicos. Aunque en cierta medida resulte lógico, ese comportamiento puede tener gravísimas consecuencias. En 2020, las economías avanzadas estaban en condiciones de aumentar el gasto en un 16,4 por ciento del producto interno bruto (PIB), mientras que para las economías emergentes esta cifra solo alcanzaba el 4,2 por ciento, y apenas el 1,7 por ciento en los países de ingresos bajos. En términos absolutos, estas marcadas diferencias son aún más pronunciadas, y no guardan proporción alguna con las necesidades de las personas, vivan donde vivan.
37. El segundo pilar del marco de políticas de la OIT, que está relacionado con el primero, consiste en medidas de apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos durante la pandemia. Con objeto de salvaguardar la integridad de la capacidad productiva de las sociedades, es esencial sostener a las empresas que en otras circunstancias serían viables para que no sucumban a las restricciones impuestas a consecuencia de la pandemia, y que son ajenas a su modelo empresarial y a sus perspectivas de negocio en tiempos normales. Este tipo de medidas puede consistir en apoyo financiero directo, facilidades de acceso a créditos de bajo interés, vacaciones fiscales y moratoria de alquileres.
38. Se han puesto en marcha iniciativas para ayudar a las empresas a conservar a sus trabajadores mediante medidas de apoyo a los salarios, reducción del tiempo de trabajo, expedientes de regulación de empleo, desempleo técnico y otras medidas similares. Aunque la terminología utilizada para referirse a estos mecanismos varía, todos ellos apuestan por mantener la relación de trabajo entre los empleadores y los trabajadores, además de resultar eficaces, como han evidenciado los niveles relativos de aumento del desempleo, la inactividad y la reducción del tiempo de trabajo ya mencionados.
39. Como ocurre con los estímulos macroeconómicos en los que se sustentan, estas medidas se han concentrado principalmente en las economías más avanzadas, tanto por motivos de sostenibilidad financiera como de capacidad institucional. En la Unión Europea, a finales de 2020, 35 millones de trabajadores se habían acogido a un plan de reducción del tiempo de trabajo, frente a 50 millones en los países de la OCDE en mayo de ese mismo año, lo que supone una cifra diez veces superior a la de la crisis financiera mundial. Si se dispusiera de cifras comparables para otros países, seguramente serían muy inferiores.
40. Además, pueden observarse limitaciones en cuanto al alcance de esas medidas dentro de los países y entre ellos. Ante la diversificación creciente de las modalidades de trabajo, la incertidumbre acerca de la situación laboral o la desconexión entre las reglas institucionales y la realidad que viven los trabajadores aumentan el riesgo de que muchas personas no puedan beneficiarse de las medidas de apoyo. Los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de plataformas son un buen ejemplo de ello, pero también los trabajadores de la economía informal, donde es muy difícil prestar asistencia a los que la necesitan.
41. Estas situaciones han dado lugar a la multiplicación de medidas de protección social *ad hoc* desde el inicio de la pandemia. Hasta abril de 2021, la OIT había documentado no menos de 1 622 nuevas medidas de protección social a las que se habían acogido cientos de millones de personas y que consistían en la ampliación o el ajuste de programas existentes o la creación de nuevos programas, en particular de transferencias directas en efectivo y ayudas de emergencia. El alcance que han tenido estas medidas es destacable, pero también pone de manifiesto las carencias de la adecuación y cobertura de los sistemas de protección social existentes.

- 42.** El tercer pilar del marco de políticas de la OIT, de indudable importancia en el contexto de la propagación generalizada de un virus letal, afecta directamente a la protección de la salud y el bienestar de las personas en el trabajo. Por ese motivo, el «delicado equilibrio» entre la protección de la salud y la minimización de los trastornos sociales y económicos al que se refería el Director General de la OMS se ha convertido en el centro de atención de los responsables políticos. El objetivo principal ha sido evitar el contagio en el trabajo y, por ende, procurar que el trabajo no contribuya a la propagación del virus en la sociedad. En la práctica, este objetivo ha dado lugar a uno de los dilemas más manidos y difíciles de resolver que ha planteado la respuesta a la pandemia: la necesidad y oportunidad de los cierres y la reapertura de los lugares de trabajo. Con la experiencia y el mejor conocimiento del virus, los cierres generales impuestos al principio han ido transformándose en medidas más específicas y selectivas. Ahora bien, estas medidas siguen en vigor y tienen un fuerte impacto en los resultados de las empresas y las economías.
- 43.** Las personas que han continuado trabajando, y en particular aquellas que se consideran trabajadoras esenciales, han incorporado a su labor diaria protocolos básicos de prevención de la salud, como el uso de mascarilla, el distanciamiento físico y el lavado de manos. Aun así, se han producido numerosas muertes por contagio en el lugar de trabajo, a menudo debido a la naturaleza del trabajo realizado: contacto estrecho con personas infectadas en los sectores de los cuidados y de la salud; proximidad con el público en los sectores del comercio minorista y el transporte público; factores de riesgo específicos en sectores como las industrias cárnicas. La situación en estos sectores es dramática, pero palidece en comparación con la enorme dificultad de proteger a los trabajadores del sector informal, donde la obligación de trabajar es mayor por razones de subsistencia, y los medios y responsabilidades de protección son escasos o inexistentes.
- 44.** La situación cambia cuando los trabajadores pueden realizar sus actividades a distancia, ya sea de forma total o parcial, y evitar así el riesgo de contagio en lugares de trabajo colectivos. La OIT estima que, en todo el mundo, cerca del 18 por ciento de los puestos de trabajo existentes se pueden desempeñar a distancia, y esta cifra alcanza el 35 a 40 por ciento en las economías más avanzadas. Por supuesto, ello depende de la naturaleza de las tareas que se llevan a cabo y de la conectividad a internet.
- 45.** De todos los cambios que ha traído consigo la pandemia, la implantación del trabajo a distancia ha sido el más notorio y analizado en el mundo del trabajo. Su eficacia como medida de contención sanitaria es evidente, si bien conlleva sus propios problemas en lo relativo al bienestar de los trabajadores. Aunque estos inconvenientes pueden parecer nimios frente a los peligros que presenta la COVID-19, los problemas psicosociales y ergonómicos, así como los que se derivan de la falta de las estructuras habituales propias de los lugares de trabajo colectivos —ritmo de trabajo, tiempo de trabajo, interacción con otras personas, límites claros entre el trabajo y la vida privada— suscitan una gran preocupación. Hay que sopesar estos problemas con las ventajas que sin duda ofrece el trabajo a distancia: mayor facilidad para organizar el tiempo de trabajo, posibilidad de que los mercados de trabajo sean más inclusivos, mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y eliminación del tiempo y el estrés de los trayectos entre el domicilio y el trabajo.
- 46.** Desde finales de 2020, cuando empezaron a administrarse vacunas, la atención que se prestaba a la protección de las personas en el trabajo se desplazó rápidamente a la cuestión del acceso a las vacunas. En efecto, una vez demostrada la eficacia de las vacunas, se considera que la capacidad para administrarlas sin demora y en cantidad suficiente no solo es fundamental para la protección de la salud, sino que constituye también una condición previa para la reactivación definitiva de la economía y la vida laboral.

47. En las primeras etapas, los Gobiernos han dado prioridad a la vacunación de los trabajadores esenciales y las personas vulnerables, para ampliarla después a los trabajadores sanitarios y asistenciales, el personal educativo y la gente de mar. No obstante, el Secretario General de las Naciones Unidas se vio en la obligación de alertar a la comunidad internacional de que la distribución de las vacunas había sido «tremendamente injusta y desigual», ya que un reducido número de países con más medios había acaparado la mayoría de los suministros de vacunas.
48. El Director General de la OMS ha declarado que la distribución no equitativa de las vacunas «no es solo un escándalo moral, sino que también es autodestructiva desde el punto de vista económico y epidemiológico». También puede considerarse como un obstáculo socialmente reprobable a una recuperación del mundo del trabajo centrada en las personas.
49. El cuarto y último pilar del marco de políticas de la OIT es el fomento del recurso al diálogo social para encontrar soluciones y dar la respuesta más adecuada al impacto social y económico de la crisis causada por la COVID-19. Puede aducirse que esta es la fórmula que la OIT propone sistemáticamente para resolver cualquier problema que surja, e incluso los más escépticos considerarán que dificulta y demora la toma de decisiones cuando lo que hace falta es emprender acciones rápidas y contundentes. Pero la promoción del diálogo social dista mucho de ser una simple cantinela.
50. Conviene analizar la realidad de frente: la pandemia de COVID-19 ha generado una profunda incertidumbre y ha sumido en la penuria a gran parte de la población del planeta. Para muchos, ha sido difícil hacerse una idea clara y fundada acerca de la verdadera naturaleza y gravedad de la emergencia sanitaria, y por consiguiente acerca de cuál es la respuesta adecuada a nivel económico y social. La divulgación de información contrapuesta al respecto ha complicado aún más la situación. Algunas opiniones son fidedignas y se formaron cuando aún se carecía de conocimientos científicos suficientes, pero muchas otras son consecuencia de la desinformación deliberada y del engaño.
51. Los esfuerzos conjuntos de los representantes gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores para efectuar una valoración ponderada y objetiva de la situación provocada por la pandemia constituyen una importante contribución a la formulación de una respuesta apropiada. Las decisiones políticas que se han tenido que tomar sobre esa base, y que con frecuencia han tenido amplias repercusiones, han ganado en credibilidad, legitimidad y viabilidad en virtud de esa contribución tripartita. Cuando el Estado tiene que dar ayudas a las empresas y a los trabajadores y ello requiere efectuar dolorosos sacrificios, la participación de los interlocutores sociales facilita la aceptación y promueve la equidad de las decisiones. Dada la diversidad y complejidad de los problemas detectados en los lugares de trabajo, los interlocutores sociales pueden aportar sus conocimientos y experiencia únicos para resolverlos.
52. Las medidas adoptadas durante la pandemia y los resultados que han producido corroboran estas consideraciones. Como era de esperar, el diálogo social ha cumplido un papel destacado en los países en los que está fuertemente institucionalizado y arraigado, pero también se ha reconocido su potencial en entornos menos propicios, y recibió el firme apoyo de todos los participantes en la Cumbre mundial de la OIT sobre la COVID-19 y el mundo del trabajo, que se celebró en julio de 2020.
53. Es importante recurrir al diálogo social no solo en tiempos de crisis profundas, sino con carácter permanente, y mantener ese compromiso mientras dure la pandemia, a medida que aumenta la presión social, escasean los recursos y se aleja el consenso. Todas las partes deben asumir una responsabilidad compartida y emprender acciones conjuntas durante la pandemia, pero también en la etapa de recuperación.

► Capítulo III

Las lecciones que hemos aprendido

54. La pandemia ha obligado al mundo entero a seguir un programa de aprendizaje acelerado a todos los niveles, sobre todo en el ámbito de la salud. Ha sido preciso comprender cuál es la naturaleza del virus, cómo ataca y de qué manera se puede prevenir su propagación. Y no solo eso; ha habido que comprender mucho más. La necesidad de aprender, y de actuar en función de lo aprendido, se ha hecho extensiva a prácticamente todos los aspectos de la política y de la vida. También, sin duda alguna, al mundo del trabajo. Cabe pues preguntarse qué cosas sabemos ahora que antes no sabíamos y qué enseñanzas podemos extraer de esta experiencia.
55. En primer lugar, hemos constatado que el mundo no vio venir esta pandemia y que no estaba preparado para hacerle frente. Los científicos habían advertido del peligro de futuras pandemias como algo ineluctable. Sin embargo, en el informe titulado *The Global Risk Report 2020*, publicado por el Foro Económico Mundial dos meses antes de que se declarara la pandemia, y que presentaba un análisis de los riesgos que atenazaban al mundo, se afirmaba que los riesgos relacionados con las enfermedades infecciosas tenían menos probabilidad de materializarse que otras categorías de riesgos, como numerosos riesgos de carácter medioambiental, económico y geopolítico, que ocupaban posiciones más altas en la clasificación. Incluso en términos de posibles repercusiones, las enfermedades infecciosas solo ocupaban el décimo lugar. En el informe se advertía del peligro de que los sistemas sanitarios se volvieran inadecuados y se afirmaba que «los avances en la lucha contra las pandemias también se ven obstaculizados por la reticencia a la vacunación y la resistencia a los medicamentos» y que «el éxito en la lucha contra los problemas de salud en el pasado no es garantía de éxito en el futuro».
56. El bajo nivel de atención prestado al riesgo de pandemia no resulta del todo sorprendente, aunque ahora, visto en retrospectiva, pueda parecer que se incurrió en negligencia culpable. La evaluación de los riesgos se basa en el análisis de múltiples factores, y mientras que los peligros inminentes de catástrofes medioambientales, colapso económico y financiero e, incluso, conflicto geopolítico pueden detectarse, e incluso medirse, a lo largo del tiempo, es mucho menos habitual que se actúe así en el caso de las pandemias, que surgen de forma repentina, irregular y sin previo aviso. En consecuencia, debido a esa falta de previsión, gran parte de las medidas que han contribuido a fortalecer la resiliencia del mundo del trabajo frente al impacto de la pandemia se fueron adoptando en tiempo real a medida que se desarrollaban los acontecimientos y se hacían necesarias respuestas específicas. Independientemente de la evaluación que pueda hacerse de esas respuestas, la lección que cabe extraer es que, como preparación para hacer frente a choques sistémicos que puedan producirse en adelante, habrá que configurar un futuro del trabajo con una capacidad de resiliencia mucho mayor y asegurar también su sostenibilidad y equidad.
57. En segundo lugar, la pandemia ha puesto al descubierto de forma descarnada la creciente existencia de desigualdades de todo tipo en nuestras sociedades, que, en su mayoría, se originan en el mundo del trabajo. Esta constatación contrasta a todas luces con la impresión inicial de que todas las personas son igualmente vulnerables a la infección por el virus. Además, como ya se ha señalado, la pandemia de COVID-19 ha exacerbado esas desigualdades y existe el grave riesgo de que se pongan en marcha dinámicas que agudicen esa tendencia mucho más allá de lo que dure la pandemia. Para el mundo del trabajo, una pandemia prolongada podría generar aún más desigualdades e injusticias en un futuro próximo.

- 58.** La comprensión de las desigualdades y la preocupación que estas suscitan no comenzaron con la aparición de la pandemia de COVID-19. De hecho, uno de los objetivos establecidos en la Agenda 2030 propugna la reducción de las desigualdades, lo que significa que ya existía un consenso internacional que consideraba que la situación anterior a la pandemia era inaceptable. Sin embargo, la pandemia ha puesto de manifiesto lo que estas desigualdades significan realmente para las personas y las sociedades. El hecho de que haya operado tanto a nivel de las percepciones como de las realidades subyacentes no le resta importancia.
- 59.** Lamentablemente, hemos podido constatar que la desigualdad no solo se mide en función de la posición que ocupan una persona o una familia en la escala de ingresos y riqueza. La desigualdad también guarda relación con el acceso a la atención de la salud, las oportunidades educativas, la conectividad a Internet, la protección social, una vivienda digna, la situación financiera, el empleo formal, la justicia, los servicios públicos básicos, las vacunas y muchos otros factores. Cada uno de estos factores por separado da algunas pistas sobre la manera en que la crisis ha afectado a las personas, sobre cómo las están afrontando y sobre posibles respuestas a preguntas como las siguientes: ¿Disponen los niños de la tecnología necesaria para poder seguir sus estudios cuando las escuelas están cerradas? ¿Tendré derecho a subsidio de enfermedad si he de hacer confinamiento? ¿Cómo alimentaré a mi familia si no voy a trabajar? ¿Tengo derecho a acogerme a planes públicos de ayuda?
- 60.** Tomados en conjunto, esos factores revelan la existencia de profundas divisiones en las sociedades. Las ventajas y desventajas tienden a acumularse de tal manera que la desigualdad cuantitativa se transforma en injusticia estructural, en incapacidad crónica para poder aprovechar las oportunidades y acceder a la movilidad social, y, en definitiva, en exclusión. Todos estos problemas se han agudizado como consecuencia de la dinámica impuesta por la crisis. Los trabajadores con salarios bajos y otras categorías de trabajadores desfavorecidos no solo han sido los más afectados por la pérdida de puestos de trabajo e ingresos, sino que también tienen menos oportunidades de adaptarse a modalidades de trabajo alternativas o de encontrar su lugar en el conjunto de las oportunidades laborales que puede generar la «nueva normalidad». Mientras tanto, los mercados financieros han experimentado un gran auge a medida que la economía real se ha contraído, en beneficio evidente de los tenedores de activos financieros y en detrimento de quienes dependen de los ingresos derivados del trabajo.
- 61.** En estas circunstancias, cobra sentido la tan citada imagen a propósito de la pandemia de COVID-19 de que todos estamos atrapados en la misma tormenta pero navegamos en distintos barcos. Independientemente de los sinceros sentimientos de compasión y apoyo que ha suscitado el sufrimiento humano causado por la pandemia, el hecho de que las experiencias vividas a título individual sitúen a las personas, incluso a las que están muy cerca, en realidades completamente diferentes, no puede apartarnos del propósito común de emprender un proceso inclusivo hacia la recuperación.
- 62.** La lección que hemos aprendido es que la justicia social es una condición previa para la resiliencia y la sostenibilidad en la vida laboral, como también lo es para una paz duradera. Es la confirmación de que la equidad debe ser la piedra angular de una recuperación centrada en las personas.
- 63.** En tercer lugar, la pandemia ha dotado de un significado palpable y convincente a la premisa general de que los problemas mundiales requieren soluciones mundiales. Más que un principio abstracto en apoyo del multilateralismo, esta premisa suscita reacciones inmediatas e intuitivas y actúa como herramienta indispensable para la resolución de los

problemas reales que ha planteado la COVID-19. Aquellas personas que podrían sentirse indiferentes frente a los argumentos que exhortan a la acción internacional en favor de otros objetivos de desarrollo serán con certeza más proclives a la acción multilateral para frenar una pandemia que conlleva el peligro de propagación de variantes virales que no entienden de fronteras. Como ha dicho el Secretario General de las Naciones Unidas, «por primera vez en nuestras vidas, a consecuencia de una pandemia, todos nos hemos sentido vulnerables al mismo tiempo en todo el mundo, lo que ha creado un profundo sentimiento de interconexión... Todos estamos ávidos de una mayor y más eficaz cooperación internacional».

- 64.** En un momento de grandes tensiones geopolíticas y de escasa adhesión al multilateralismo, esta profusión de apoyo popular a la acción multilateral podría considerarse un resultado positivo de las enseñanzas extraídas de la pandemia. Pero solo tendrá sentido si los Gobiernos se muestran decididos a actuar en consecuencia. Diversas necesidades y problemas urgentes pondrán a prueba esa voluntad política: no solo será crucial emprender campañas de vacunación rápidas y equitativas, también será preciso impulsar una acción climática para neutralizar las emisiones de carbono, remediar las situaciones lacerantes de vulnerabilidad puestas al descubierto por la pandemia, ampliar la conectividad y un largo etcétera.
- 65.** Todos estos retos que hay que superar fueron enunciados en la Agenda 2030, cuya realización está a cargo de la comunidad internacional, que aceptó esa responsabilidad y que reiteró su compromiso al respecto cuando se declaró la pandemia de COVID-19. Dicha responsabilidad tendrá que asumirse ahora en las circunstancias imprevistas motivadas por la pandemia, lo que significa que habrá que agregar otros dos elementos a la reafirmación de la voluntad política para que la Década de Acción permita acelerar el logro de los 17 ODS.
- 66.** El primer elemento se refiere a la eficacia de la acción y las instituciones multilaterales. Es preciso abordar numerosas cuestiones que son complejas y, por lo tanto, el sistema debe proporcionar enfoques y espacios prácticos, adecuados y técnicamente sólidos. El multilateralismo tiene que rendir al nivel de competencia más elevado, pero también ha de demostrar su capacidad para operar con la máxima coherencia. Los ODS son complementarios y están interrelacionados, por lo que, en buena lógica, las políticas necesarias para su consecución también deben estar integradas. Este enfoque, en el que se basa la reforma del sistema de las Naciones Unidas emprendida hace algunos años, hace hincapié en la importancia de la cooperación entre las organizaciones para alcanzar objetivos comunes. Se han logrado avances, no sin dificultad, pero aún queda mucho por hacer. La coherencia no puede limitarse a mejorar las modalidades de cooperación operativa a nivel de los programas, a evitar la competencia inútil por los fondos y el afán de protagonismo, o a establecer procesos institucionales más eficientes, aunque todo ello es importante. Debe aplicarse también a las principales cuestiones estratégicas que serán determinantes en el proceso de recuperación de la crisis de COVID-19. De ellas, las más destacadas son las que se refieren al segundo elemento adicional con el que habrá que contar: la financiación.
- 67.** Los autores de la Agenda 2030 tuvieron el mérito de concretizar en la Agenda de Acción de Addis Abeba las medidas necesarias para generar inversiones financieras que impulsaran la realización de los ODS. Habrá que actuar con el mismo pragmatismo para acometer el proceso de recuperación de la COVID-19. Hasta la fecha, las disparidades con respecto al margen de maniobra presupuestario y el acceso a la financiación externa han influido en la capacidad de los países para hacer frente al impacto de la pandemia, limitándola o reforzándola, según las

circunstancias particulares, y seguirán determinando la capacidad de los distintos países para hacer realidad los objetivos establecidos en los acuerdos multilaterales.

- 68.** Actualmente, las demandas de financiación para cuestiones como las campañas de vacunación y la recuperación de la COVID-19, el clima, la protección social y la ayuda humanitaria, por citar solo las más evidentes, son enormes. Además, esta presión financiera se produce en un momento en el que los países han incurrido en niveles de gasto que superan en varios órdenes de magnitud el nivel que aconseja el criterio de prudencia presupuestaria. Aunque se ha descartado la opción de recurrir prematuramente a la austeridad, los síntomas de sobreendeudamiento y la preocupación por la sostenibilidad de la deuda son cada vez mayores, y seguirán creciendo si la inflación se dispara y aumentan los tipos de interés.
- 69.** Muchos países en desarrollo ya han agotado el margen de maniobra presupuestario que pudieran haber tenido inicialmente. Nada menos que 36 países emergentes y de bajos ingresos han visto rebajada su calificación crediticia por las agencias de calificación. Según los criterios del FMI y el Banco Mundial, se considera que actualmente más de la mitad de los países menos adelantados y de bajos ingresos tiene un endeudamiento excesivo o corren alto riesgo de padecerlo. Los flujos financieros de fuentes privadas también están bajo presión. En 2020, la inversión extranjera directa se redujo drásticamente en un 12 por ciento en los países emergentes y en desarrollo, aunque esta es una cifra mucho menor que el descenso del 69 por ciento que se registró en los países desarrollados. Además, se prevé que las remesas de los emigrantes disminuirán un 7 por ciento.
- 70.** Los países que se quedan rápidamente sin recursos financieros se enfrentan a retos inmensos. Por ello son tan importantes los debates actuales sobre la financiación para el desarrollo. Deben permitir que los principales actores, a saber, las instituciones financieras internacionales, los bancos multilaterales de desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas, los Gobiernos y el sector privado, se pongan de acuerdo y adopten una visión común sobre cómo financiar las inversiones necesarias para el futuro. Los recursos generados a nivel nacional, esencialmente gracias al éxito de las empresas en las economías prósperas, son cruciales y subrayan la importancia de reanudar cuanto antes el crecimiento y el desarrollo sostenibles a nivel nacional e internacional y de restablecer las condiciones normales de los intercambios comerciales y el funcionamiento de las cadenas de suministro. Al mismo tiempo, en los procesos de movilización de fondos públicos para sufragar las medidas de respuesta a la crisis de la COVID-19 se han tenido mucho más en cuenta enfoques innovadores de los regímenes tributarios a nivel nacional e internacional. Esto también debe formar parte del debate sobre la financiación para el desarrollo. Las medidas ya adoptadas, como la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del G20 y los posibles nuevos derechos especiales de giro del FMI, son pasos en la dirección correcta pero, en un contexto de falta crónica de financiación, no bastarán para asegurar que la recuperación no deje a nadie atrás.
- 71.** La lección que podemos extraer a este respecto es que la acción multilateral es indispensable para superar la pandemia y para dar respuestas creíbles y eficaces a los numerosos retos mundiales. La acción multilateral debe contar con el apoyo político necesario de los Gobiernos, gestionarse de forma competente y coherente, y disponer de financiación suficiente.
- 72.** En cuarto lugar, la pandemia ha puesto de manifiesto que los marcos de políticas y las modalidades de trabajo establecidos desde hace largo tiempo pueden modificarse de una forma, y a una escala, que anteriormente eran inimaginables y que, sin duda alguna, de no haber estado motivados por la emergencia sanitaria, no habrían sido aceptables.

- 73.** Valga citar un ejemplo elocuente al respecto: antes de la pandemia se hubiera considerado de todo punto imposible e inconcebible por ningún motivo desembolsar 16 billones de dólares de los Estados Unidos, que es la suma gastada o asignada hasta la fecha para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Se han rechazado o retenido cantidades infinitamente más pequeñas, incluso cuando estaban destinadas a cumplir metas acordadas internacionalmente. Tampoco se ha cumplido el objetivo del Acuerdo de París de movilizar 100 000 millones de dólares de los Estados Unidos al año entre 2020 y 2025 en concepto de financiación para hacer frente al cambio climático. Y aún no se ha logrado reunir los 1,2 billones de dólares que se necesitarían anualmente para proporcionar una protección social básica en todos los países en desarrollo.
- 74.** No debe subestimarse este aspecto; una pandemia mundial no es un hecho trivial y los esfuerzos que hay que desplegar para hacerle frente son gigantescos. No obstante, a la hora de considerar las futuras necesidades de financiación, la experiencia relacionada con la crisis de la COVID-19 muestra que los recursos que pueden y deberían mobilizarse han de ser proporcionales tanto a la importancia de los objetivos políticos que se persiguen como a los preceptos de la prudencia y la ortodoxia financieras. Esto no significa que haya que aplicar de manera generalizada el principio de hacer «todo lo que sea necesario», sino que hay que evaluar las necesidades y las posibilidades de forma más equilibrada.
- 75.** En el contexto de las restricciones impuestas para evitar la propagación del virus de la COVID-19, los Gobiernos han adoptado medidas sin precedentes para limitar la libertad de circulación y otras libertades individuales, han ordenado el cierre de empresas, y han ofrecido, cuando han podido, ayudas masivas a los planes de mantenimiento de los puestos de trabajo y de apoyo a los ingresos. Se entiende que estas medidas se aplicarán durante el tiempo que dure la pandemia. Paralelamente, las empresas con capacidad para ello han adoptado modalidades de trabajo a distancia, gracias a las tecnologías de la información y la comunicación. En este caso, no está tan claro hasta qué punto esas modalidades seguirán vigentes después de la pandemia.
- 76.** La cuestión de si el mundo del trabajo está evolucionando inexorablemente hacia una «nueva normalidad» permanente, cuya característica principal sería el trabajo a distancia generalizado, sigue siendo el centro de un debate que, por el momento, se sitúa en el plano teórico. Desde el punto de vista pedagógico, la pandemia ha tenido el efecto de mostrar las posibilidades, y también las limitaciones, del trabajo a distancia, y ha permitido a quienes lo han practicado experimentar lo que realmente implica. El resultado de todo ello saldrá a la luz una vez superada la pandemia de COVID-19, y los empresarios y los trabajadores ya no se verán obligados a adoptar determinadas formas de trabajo, sino que podrán elegir entre diferentes opciones.
- 77.** Sin duda alguna será importante debatir esta cuestión con el fin de configurar el mundo del trabajo pospandémico, y es razonable esperar que las modalidades que mejor combinen las necesidades de las empresas, las preferencias de los trabajadores y los intereses de la sociedad tengan un carácter híbrido. Sin embargo, desde la perspectiva más amplia de las transformaciones del mundo del trabajo, tal vez esas modalidades no serán el aspecto más destacado. Nuestra visión actual puede estar distorsionada por el hecho de que la experiencia de adaptación a la COVID-19 es muy reciente. No hay que olvidar que las opciones de trabajo a distancia solo se aplican hoy en día a una fracción de los entornos de trabajo, y que otras transiciones, en particular la transición hacia la neutralidad en carbono, tal vez impliquen transformaciones mucho más profundas.

- 78.** De hecho, a resultas del proceso de aprendizaje impuesto por la pandemia, hay quienes consideran que esta provocará una importante reestructuración de los sistemas integrados de producción transnacional que, con el paso del tiempo, se han convertido en una de las principales características del proceso de globalización de las últimas décadas. Según este punto de vista, la pandemia ha puesto en evidencia que las extensas y complejas cadenas mundiales de suministro de hoy en día no son lo suficientemente sólidas y presentan una excesiva vulnerabilidad a las perturbaciones provocadas por actos deliberados o por acontecimientos imprevistos. Para algunos, la respuesta adecuada a lo que es esencialmente un ajuste del modelo empresarial consistiría en acortar las cadenas de suministro y diversificar las prácticas de abastecimiento. Para otros, que enfocan la cuestión en mayor medida desde la perspectiva geopolítica de la seguridad nacional, las consecuencias podrían tener un alcance mucho mayor, y revertir la dirección de la economía mundial hacia la desglobalización.
- 79.** Las lecciones extraídas de las nuevas experiencias laborales y de las perspectivas y debates de políticas que ha planteado la pandemia confirman de manera inequívoca la propuesta central enunciada en la iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo y en la Declaración conexas. Dicha propuesta viene a decir, sencillamente, que el futuro del trabajo no está predeterminado, sino que será el resultado de las preferencias de la sociedad y de las decisiones de los Gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Si algo puede afirmarse es que la pandemia ha hecho que la sociedad sea más consciente de las opciones que se le presentan. Y habrá que ponerlas en práctica con el objetivo de reconstruir para mejorar a través de una recuperación de la crisis centrada en las personas.

► Capítulo IV

El camino de la recuperación

- 80.** En los últimos meses hemos podido constatar una notable mejora de las perspectivas de reanudación del crecimiento económico. Según las últimas previsiones del FMI, se espera que en 2021 el crecimiento mundial alcance el 6 por ciento, cifra que disminuiría al 4 por ciento en 2022. Esta revisión al alza de las previsiones anteriores se sustenta en las exitosas estrategias de adaptación económica, las medidas adicionales de estímulo fiscal adoptadas por algunos países y, sobre todo, la puesta en marcha de los programas de vacunación.
- 81.** Parece que hay razones para el optimismo. El FMI no solo estima que la contracción económica del 3,8 por ciento registrada en 2020 podría haber sido tres veces mayor si los Gobiernos no hubieran tomado medidas extraordinarias de ayuda, también cree que «es probable que la recesión provocada por la COVID-19 deje menos cicatrices que la crisis financiera internacional de 2008».
- 82.** Cabe pues felicitarse de que las perspectivas económicas globales sean positivas. También parece que se ha abierto el camino de la recuperación. Ahora bien, toda evaluación de las perspectivas futuras debe situarse en un contexto más específico, centrado en las personas. Sigue habiendo un alto nivel de riesgo e incertidumbre, sobre todo por lo que respecta a la trayectoria futura de la pandemia. Las esperanzas de recuperación precedentes se vieron truncadas por nuevas olas de contagios. Esta vez, la existencia de vacunas y las campañas de vacunación deberían conducir a un resultado diferente, a pesar de las dudas sobre la eficacia de las vacunas y las reticencias a la vacunación. Sin embargo, el hecho de que, en el momento de redactar la presente memoria, el número de nuevas infecciones por COVID-19 se encuentre en su nivel más alto desde que se inició la pandemia es un doloroso recordatorio de que la emergencia sanitaria continúa activa y sigue cobrándose numerosas vidas. Solo por eso, el camino de la recuperación económica resulta ciertamente peligroso.
- 83.** Además, la situación actual se caracteriza por la existencia de desigualdades extremas tanto dentro de los países como entre ellos. Esas desigualdades son flagrantes por lo que respecta a la distribución de las vacunas y, por tanto, a la capacidad de los países para luchar contra el virus. Afectan también a la trayectoria de la recuperación económica. Contrariamente a la experiencia de la crisis financiera mundial, se prevé que sean los países de ingresos altos y China, que disponen de vacunas y de margen de maniobra presupuestario, los que se recuperen con mayor rapidez y con más fuerza. Así se refleja en las actuales previsiones del FMI, que estima una pérdida del 3 por ciento del PIB mundial por habitante para el periodo comprendido entre 2019 y 2022 en comparación con las previsiones anteriores a la pandemia. En las economías avanzadas, esa pérdida será solo del 1 por ciento, mientras que en los países emergentes se cifrará en el 4,3 por ciento y en los países en desarrollo de bajos ingresos será del 6,5 por ciento.
- 84.** En casi todos los países, incluidos los que se encuentran en una situación relativamente buena, grandes sectores de la población están sufriendo los efectos de la crisis de manera desproporcionada: los jóvenes, las mujeres, los migrantes, los trabajadores poco calificados y las personas que trabajan en los sectores más afectados. Por tanto, no solo la economía mundial en su conjunto, sino también muchos países, si no la mayoría, se enfrentan a la perspectiva de una recuperación a varias velocidades, lo que agudizará las desigualdades existentes. Hay un gran riesgo de que esta situación haga perder una década de desarrollo

en algunos países y, desde el punto de vista demográfico, produzca una generación perdida, incluso en las economías relativamente prósperas.

- 85.** Visto así, e independientemente de las proyecciones relativas al PIB total, el camino de la recuperación económica parece mucho menos halagüeño, sobre todo cuando se analizan a fondo las realidades específicas de los mercados laborales, es decir, la experiencia vivida por las personas en estos tiempos profundamente disruptivos. Por ejemplo, se prevé que las tasas de participación en la fuerza de trabajo se mantendrán hasta finales de 2022 por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Dado que el 90 por ciento de las mujeres que perdieron su empleo en 2020 han dejado de integrar la fuerza de trabajo, al igual que le ha ocurrido a una proporción aún mayor de jóvenes que se han visto afectados de forma desproporcionada por la pérdida de empleo, existe el peligro real de que todos ellos se conviertan en víctimas de la exclusión y la marginación, que están alcanzando niveles alarmantes. También se prevé que, en ese mismo periodo, el crecimiento de la productividad disminuirá hasta la mitad de la tasa de crecimiento tendencial anterior a la crisis para todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, con una desaceleración más pronunciada en el caso de los países de ingresos bajos y medianos bajos. En conjunto, estas tendencias podrían inhibir el potencial humano de la población activa en muchos países y limitar seriamente el potencial de crecimiento de la economía mundial.
- 86.** Esta disminución de la productividad y de la participación en el mercado laboral, unida al desproporcionado impacto económico y social de la pandemia en los grupos desfavorecidos y vulnerables y a la irregularidad e incertidumbre de las trayectorias de crecimiento previstas en detrimento de los países emergentes y en desarrollo, ofrece un contrapunto muy sombrío a la perspectiva de una repetición de los «locos años veinte», que algunos pronostican para las economías avanzadas bajo el impulso de la aplicación continuada de estímulos fiscales y la liberación de la demanda contenida durante los periodos de confinamiento. Tampoco debe olvidarse que tras los «locos años veinte» las cosas acabaron mal.
- 87.** Si no se da una respuesta de política concertada y bien fundada para reparar y corregir los efectos diferenciales de la crisis provocada por la COVID-19 en los países y en los grupos de población, es muy probable que esta crisis deje secuelas profundas y duraderas en el crecimiento y el desarrollo globales en los próximos años. Podría dejar un legado de desigualdad y exclusión aún mayores y ralentizar extraordinariamente la lucha contra la pobreza en el mundo. Si la situación resultante fuera esa, el resultado sería trágico, en las antípodas de los objetivos que propugna la Agenda 2030, y diametralmente opuesto a la visión del crecimiento inclusivo, el empleo productivo y el trabajo decente para todos que se enuncia en el ODS 8.
- 88.** ¿Puede evitarse un fracaso tan estrepitoso de la Agenda 2030?
- 89.** Recientemente, el Papa Francisco ha señalado que la crisis financiera mundial ofreció al mundo la oportunidad de «desarrollar una nueva economía más atenta a los principios éticos», pero que no se aprovechó esa oportunidad y que la respuesta a la crisis no incluyó el replanteamiento de los «criterios obsoletos» del pasado. Así pues, la respuesta a la pregunta que acabamos de plantear depende de nuestra determinación y capacidad para aprovechar las oportunidades que hasta el momento se han pasado por alto o se han descartado. Algunos indicios muestran que la pandemia ha creado condiciones que podrían ser propicias para un replanteamiento profundo de las intenciones y las políticas.

- 90.** La pandemia de COVID-19 ha confrontado a las personas y a los responsables políticos con la realidad de una amenaza terrible para los fundamentos de su existencia: la vida, los medios de subsistencia y las pautas de interacción social. Ha supuesto una amenaza sin precedentes por su escala y por sus repercusiones humanas. Paralelamente al miedo que ha provocado, la pandemia también puede haber generado una toma de conciencia colectiva con respecto al hecho de que la humanidad se enfrenta a desafíos que pueden perturbar la existencia, e incluso pueden ponerla en peligro, y de que es insensato pensar que pueden abordarse aplicando los enfoques sobre políticas y cooperación internacional al uso. Además, la respuesta a la pandemia, con todas sus deficiencias y limitaciones, ha demostrado que es posible, e inclusive necesario, adoptar diferentes enfoques. Los periodos de confinamiento, la adaptación de los métodos de trabajo, las medidas de estímulo fiscal y el desarrollo de vacunas que han caracterizado 2020 pueden aflorar una mayor comprensión y aceptación de alternativas que ofrecen una esperanza real de infundir resiliencia, equidad y sostenibilidad en la recuperación centrada en las personas, y de encaminar el mundo hacia la consecución de los objetivos de la Agenda 2030. Esta Agenda, declaradamente transformadora, podría encontrar el impulso definitivo que requiere en la transformación de la opinión pública.
- 91.** Este tipo de replanteamiento social ya puede verse reflejado en el cambio de actitud con respecto a las condiciones de los trabajadores que, a pesar de formar parte en su mayoría de los grupos peor remunerados, han tenido un papel ampliamente reconocido como esencial durante la pandemia, entre otros, los trabajadores de los sectores de la atención de la salud y del cuidado, los servicios de limpieza, el comercio minorista y el transporte público. También se constata la existencia de un sentimiento público generalizado, aunque todavía poco definido, de que el contrato social actual ha caducado o se ha roto, y que es necesario uno nuevo. Los responsables políticos están empezando a moverse en esa misma dirección. Se están proponiendo nuevos pactos de diverso tipo y se están empezando a considerar seriamente importantes iniciativas relacionadas con la tributación, la fijación de precios del carbono y la posibilidad de un ingreso mínimo universal. Se ha abierto un gran debate sobre el futuro del sistema de comercio mundial y el uso adecuado de las herramientas financieras. Parece que las placas tectónicas de la política, que han permanecido estáticas durante mucho tiempo, están moviéndose.
- 92.** Sin embargo, seguirá siendo necesario adoptar enfoques mucho más integrados de la formulación y la aplicación de las políticas para que el impulso se concrete en una recuperación centrada en las personas. La crisis provocada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto que solo es posible avanzar mediante la combinación de medidas sanitarias, económicas, sociales y humanitarias. Del mismo modo, también es necesario abordar de forma conjunta los aspectos de la recuperación y el desarrollo relativos a la salud, el medio ambiente, la educación, las finanzas, la digitalización, el trabajo y la sociedad, entre otros. Todos esos aspectos deben converger y tener cabida en procesos que reconozcan la complementariedad objetiva de los 17 ODS y en las políticas necesarias para avanzar hacia su consecución.
- 93.** Un buen ejemplo de ello es la acción climática, que se perfila como el principal caballo de batalla de nuestra era, incluso en plena pandemia mundial. Ante la celebración inminente de la 26.^a reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), y con arreglo al enfoque y objetivos establecidos en el Acuerdo de París de 2015, la comunidad internacional parece por fin dispuesta a elevar sus aspiraciones hasta niveles compatibles con la necesidad imperiosa de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5°C, que es el umbral del desastre. Los progresos

actuales y futuros alcanzados en este ámbito dependen de la combinación de los siguientes factores: el conocimiento desarrollado por la comunidad científica de las causas, mecanismos y consecuencias del cambio climático; la financiación de las medidas de mitigación y adaptación, que debe proceder de fuentes públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la reestructuración del mercado de trabajo para incorporar procesos de transición justa que aprovechen el potencial de trabajo decente que ofrece la protección del planeta y concilien los objetivos sociales y ambientales.

94. Si faltara uno de esos componentes, todo el proyecto se vendría abajo. Se ha instado a los países a aumentar sus contribuciones determinadas a nivel nacional para efectuar la transición a la neutralidad en carbono de aquí a 2050. Para que el deseo de alcanzar la neutralidad se traduzca en una posibilidad real hace falta establecer mecanismos concretos de promoción del trabajo decente y la prosperidad compartida, así como dar acceso a los fondos necesarios para que estos mecanismos funcionen.
95. Lo mismo puede aplicarse a todos los demás aspectos de la recuperación centrada en las personas. Desde la perspectiva específica de la OIT y sus mandantes tripartitos, cabría reproducir el enfoque de la iniciativa Acción Climática para el Empleo —que el Secretario General de las Naciones Unidas presentó en el periodo de sesiones de 2019 de la Asamblea General y que constituye un vector para integrar la transición justa en la agenda climática— en otros ámbitos transcendentales para la recuperación, y movilizar los fondos necesarios para todos ellos.
96. En estas primeras etapas surge la oportunidad de restablecer la confianza de la población en la consolidación y el aprovechamiento de una acción multilateral después de la pandemia, así como de reactivar la voluntad política al respecto. En noviembre, la COP26 se reunirá en el Reino Unido en un momento decisivo para salvar el planeta. Antes de ello, y concretamente poco después de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Secretario General publicará su informe titulado «Nuestra agenda común», conforme a lo solicitado por la Asamblea General con ocasión del 75.º aniversario de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta que el Secretario General abordará las cuestiones de un nuevo contrato social y un nuevo pacto mundial y las relacionará con la recuperación y el futuro del multilateralismo, hay razones fundadas para suponer que realizará un llamamiento a todas las partes interesadas en la agenda común relativa a la recuperación centrada en las personas. Como es natural, entre los interesados se encuentran la OIT y sus mandantes.
97. Pero ¿está lista la OIT para responder a este llamado? La Organización, creada veinticinco años antes que las Naciones Unidas, ha aprovechado la conmemoración de su propio centenario para reflexionar acerca de la labor que tiene ante sí para construir un futuro del trabajo más prometedor y extraer las conclusiones correspondientes. Por lo tanto, la respuesta es afirmativa: la OIT está lista.
98. Evidentemente, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo en junio de 2019 nadie sabía que nueve meses después se declararía una pandemia mundial; de hecho, el término «pandemia» brilla por su ausencia en los informes elaborados en el marco de la iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo. En el momento de su adopción, los mandantes de la OIT consideraron que la Declaración del Centenario constituía una hoja de ruta sumamente útil para actuar al respecto, y así lo confirmó la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución.
99. Esa valoración no ha perdido un ápice de importancia con la aparición de la COVID-19 y su enorme repercusión en el mundo del trabajo, más bien todo lo contrario. Y no se debe a la extraordinaria clarividencia de los autores de la Declaración, sino más bien a que el ejercicio

de una auténtica reflexión mundial tripartita sobre los desafíos más importantes que plantea a largo plazo la dinámica de un mundo del trabajo en profunda transformación provocó una reacción similar a la que generó la pandemia: nos obligó a centrar la atención en las cuestiones esenciales que han salido a la luz en el contexto de la recuperación centrada en las personas.

- 100.** Uno de los ejes de la Declaración del Centenario es la exhortación a todos los Estados Miembros a que desarrollen un enfoque del futuro del trabajo —y, por ende, de la recuperación— centrado en las personas, invirtiendo en tres ámbitos:
- las capacidades de todas las personas, a través de medidas que tengan por objeto: la igualdad de género, el aprendizaje permanente y la educación de calidad para todos; el acceso universal a una protección social completa y sostenible, y el apoyo efectivo a las personas para afrontar las transiciones a lo largo de la vida laboral;
 - las instituciones del trabajo, a fin de ofrecer una protección adecuada a todos los trabajadores en relación con: el respeto de sus derechos fundamentales; un salario mínimo adecuado; límites máximos al tiempo de trabajo, y seguridad y salud en el trabajo, y
 - un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos a través de: políticas macroeconómicas orientadas al cumplimiento de ese objetivo; políticas comerciales, industriales y sectoriales que favorezcan el trabajo decente y aumenten la productividad; inversión en infraestructuras y en sectores estratégicos; políticas e incentivos que promuevan el crecimiento económico sostenible e inclusivo, la creación y el desarrollo de empresas sostenibles, la innovación y la transición de la economía informal a la economía formal, y la adecuación de las prácticas empresariales a los objetivos de la Declaración, y políticas destinadas a proteger la privacidad y los datos personales y responder a los retos y las oportunidades que plantea la transformación digital del trabajo, incluido el trabajo en plataformas.
- 101.** Estos ámbitos de intervención ofrecen una plataforma de políticas sustantiva y robusta que tiene por objeto articular la recuperación centrada en las personas. La Declaración evidencia también que su puesta en práctica depende incuestionablemente de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, la implicación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y el fortalecimiento de la cooperación y la coherencia entre las organizaciones del sistema multilateral, habida cuenta de los vínculos sólidos, complejos y cruciales que existen entre las políticas sociales, comerciales, financieras, económicas y medioambientales.
- 102.** La OIT ha llevado a cabo una labor ardua y provechosa con objeto de definir una vía para salir de la crisis y elaborar instrumentos de implementación que den contenido e impulso al concepto de construir mejor para el futuro. ¿Cuáles serían los siguientes pasos para activar estos instrumentos?

► Capítulo V

Acción de la OIT

- 103.** Desde el inicio de la pandemia, la OIT ha reorganizado sus programas y sus métodos de trabajo para responder con rapidez y eficacia a las necesidades urgentes de sus mandantes. A tal efecto, ha efectuado análisis innovadores de las consecuencias de la COVID-19 para el mundo del trabajo en las siete ediciones del Observatorio de la OIT publicadas entre marzo de 2020 y enero de 2021, ha recopilado información detallada sobre las medidas tomadas por los países para dar respuesta a la crisis que ha publicado en el portal de información sobre la COVID-19, y ha preparado numerosas notas de políticas para ayudar a los Estados Miembros a formular e implementar sus medidas de respuesta. Estas actividades han servido de base a la intensa labor desplegada por los equipos de la OIT en todo el mundo, en colaboración con los Estados Miembros, para fortalecer las capacidades nacionales y ejecutar respuestas concretas a nivel de los países.
- 104.** Además, la OIT ha estado en primera línea de los esfuerzos emprendidos colectivamente por el sistema de las Naciones Unidas, que han englobado el diseño, el desarrollo y la puesta en práctica del Marco de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata a la COVID-19, así como la formulación de una serie de políticas sobre financiación para el desarrollo en la era de la COVID-19 y después.
- 105.** Esta importante labor de política ha estado acompañada de una labor de promoción que se tradujo en la participación de la OIT en los debates internacionales sobre la COVID-19 a nivel regional y mundial, así como en el marco del G20. Con ocasión de la Cumbre mundial de la OIT sobre la COVID-19 y el mundo del trabajo, que se desarrolló de manera virtual en julio de 2020, así como en otros foros, la OIT ha organizado discusiones tripartitas al más alto nivel que han servido para confirmar la gran pertinencia de la Declaración del Centenario para la configuración de una recuperación centrada en las personas.
- 106.** Estas contribuciones han sido posibles gracias a las medidas adoptadas para garantizar la continuidad de las actividades de la OIT en las condiciones impuestas por la pandemia, entre las que cabe destacar la instauración generalizada del trabajo a distancia y las reuniones virtuales. Tras la cancelación de las reuniones del Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo de marzo y junio de 2020, respectivamente, la celebración con éxito de dos reuniones virtuales del Consejo de Administración y la organización de la reunión de la Conferencia en la que presento esta memoria han sido cruciales para mantener la integridad institucional de la Organización.
- 107.** Así, se han podido tomar decisiones importantes para adaptar la labor actual y futura de la OIT y estar en condiciones de responder a los desafíos planteados por la COVID-19. El Plan Estratégico de la OIT para 2022-2025, adoptado por el Consejo de Administración en noviembre de 2020, tiene como «principal objetivo [...] aplicar las disposiciones de la Declaración del Centenario para lograr una recuperación de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 centrada en las personas». En la misma línea, la respuesta a la COVID-19 se contempla en cada uno de los ocho resultados en materia de políticas de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023 presentadas a la Conferencia para su aprobación.
- 108.** Queda pues demostrado que, guiada por sus mandantes, la OIT ha sido capaz de reorientar su trabajo y su cooperación con otras organizaciones para ocupar una posición destacada en la respuesta a los desafíos de la pandemia. Sin embargo, es necesario sacar partido de

esos logros iniciales y proyectarlos en los retos que plantea la recuperación centrada en las personas. Esta reunión de la Conferencia es una excelente oportunidad para ello.

- 109.** Mediante la adopción de un documento final vigoroso sobre una respuesta global para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19, los delegados gubernamentales, de los trabajadores y de los empleadores, reunidos virtualmente en este foro mundial único de los actores del mundo del trabajo, estarán en condiciones de transmitir sin ambigüedades un mensaje de esperanza y compromiso en el que establecerán cómo quieren que sea la recuperación y cómo van a colaborar para que esta recuperación contribuya a alcanzar el objetivo común de configurar el futuro del trabajo que convinieron hace dos años, al adoptar la Declaración del Centenario. En este marco también proporcionarán a la OIT nuevas orientaciones sobre cómo llevar adelante su propia labor en la práctica, por ejemplo a través de la renovación y el fortalecimiento de los diálogos tripartitos nacionales sobre la recuperación y de la consolidación de los acuerdos institucionales con otras organizaciones del sistema internacional cuya cooperación es indispensable para impulsar la recuperación.
- 110.** La pandemia de COVID-19 ha supuesto un desastre humano de dimensiones mundiales. Se ha cobrado millones de vidas y ha destruido innumerables puestos de trabajo y medios de subsistencia. También está poniendo a prueba la determinación y la capacidad de instituciones como la nuestra de demostrar que son capaces de superar la adversidad y, como preceptúa la Declaración de Filadelfia, de actuar juntas para promover el bienestar común. No es la primera vez que la OIT se enfrenta a semejante prueba. Siempre ha estado a la altura. Ahora también debe estarlo.

► Anexo

Proyecto de documento final de la Conferencia: «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»

Considerando que

La pandemia por la enfermedad de coronavirus (COVID-19) tiene un profundo impacto en la humanidad y pone de manifiesto la interdependencia de todos los miembros de la sociedad y de todos los países;

La pandemia no solo ha provocado la trágica pérdida de vidas humanas, sino que también ha tenido consecuencias devastadoras en el mundo del trabajo, causando un aumento del desempleo, el subempleo y la inactividad, pérdidas de ingresos de los trabajadores y de las empresas, cierres y quiebras de empresas e interrupciones de las cadenas de suministro, informalidad e inseguridad, y nuevos retos para la salud, la seguridad y los derechos laborales;

La crisis ha afectado de forma desproporcionada a los más desfavorecidos y vulnerables, en particular a las personas que trabajan en la economía informal y en modalidades de trabajo inseguras, las personas que desempeñan ocupaciones poco calificadas, las personas con discapacidad y las personas que viven con el VIH o el sida, los migrantes y las personas que pertenecen a minorías étnicas y raciales, lo cual 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;

Las mujeres han padecido pérdidas de empleo e ingresos desproporcionadas, debido entre otras causas a que están sobrerrepresentadas en los sectores más afectados; muchas de ellas siguen trabajando en primera línea, sosteniendo los sistemas del cuidado, las economías y las sociedades, y ocupándose además de la mayoría de las actividades del cuidado no remuneradas, lo que pone de manifiesto la necesidad de que la recuperación tenga una perspectiva de género;

La crisis ha perturbado profundamente la educación, la formación y el empleo de los jóvenes, para quienes es aún más difícil encontrar trabajo o desarrollar actividades empresariales, por lo que corren el riesgo de ver reducidas sus posibilidades de aumento del nivel salarial y de promoción profesional a lo largo de su vida laboral;

Sin una acción concertada de los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, estos efectos diferenciales se dejarán sentir mucho después del fin de la pandemia y tendrán profundas repercusiones en la consecución de la justicia social, el trabajo decente para todos y los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible;

También es necesaria una acción urgente y coordinada para garantizar que todas las personas tengan un acceso rápido, equitativo y asequible a vacunas contra la COVID-19 seguras y eficaces, que son indispensables para frenar la creciente desigualdad dentro de los países y entre ellos, y para reactivar las economías y construir mejor para el futuro.

La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019), que propugna un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, sienta las bases para una recuperación de la crisis plenamente inclusiva, sostenible y resiliente. La Declaración ofrece a los países una visión positiva sobre cómo pueden construir mejor para el futuro y propone una hoja de ruta práctica para tal fin. Por esta razón, acelerar la aplicación de la Declaración a través de medidas que incrementen su visibilidad y aumenten las inversiones debe convertirse en una prioridad esencial de las políticas públicas, la acción de las empresas y la cooperación internacional.

Por consiguiente, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adopta, con fecha XX de junio de dos mil veintiuno, el presente llamamiento mundial urgente a la acción con miras a propiciar una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19, que esté inspirada y orientada por la Declaración del Centenario de la OIT.

I. Medidas urgentes para promover una recuperación centrada en las personas

1. Nosotros, los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, nos comprometemos a colaborar individual y colectivamente, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en favor de una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 mediante una aplicación cabal y acelerada de la Declaración del Centenario de la OIT, que permita avanzar por la senda del desarrollo inclusivo, sostenible y resiliente con trabajo decente para todos.
2. Nos comprometemos a abordar las dimensiones mundiales de la crisis a través de una mayor cooperación internacional y regional, la solidaridad mundial y la coherencia de las políticas en los ámbitos económico, social, ambiental y de salud, de modo que todos los países puedan superar la crisis y acelerar los progresos para dar cumplimiento a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.
3. Nos comprometemos a situar el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, las necesidades de las personas más vulnerables y más afectadas por la pandemia, y el apoyo a las empresas sostenibles, el empleo y los ingresos en el núcleo de las estrategias destinadas a construir mejor para el futuro, teniendo plenamente en cuenta las circunstancias y las prioridades nacionales, así como a obrar para:

A. Crecimiento económico y empleo inclusivos

- a) impulsar una recuperación de base amplia y generadora de empleo con oportunidades de trabajo decente para todos, mediante políticas nacionales de empleo integradas, incluyendo políticas de apoyo macroeconómicas e industriales estables, y una mayor inversión pública y privada en los sectores más afectados por la crisis, como la hotelería y la restauración, el turismo, el comercio minorista y el transporte, así como en sectores con un gran potencial para generar oportunidades de trabajo decente, tales como la economía del cuidado y las infraestructuras sostenibles;
- b) promover la solidaridad mundial prestando apoyo a los países en desarrollo que, a causa de la crisis, han experimentado una reducción del margen de maniobra presupuestario y monetario o han alcanzado niveles insostenibles de deuda externa;

- c) apoyar la continuidad de la actividad empresarial y un entorno favorable al crecimiento de la productividad y las empresas sostenibles, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, reconociendo el papel crucial del sector privado para generar un crecimiento económico robusto, sostenible e inclusivo;
- d) ofrecer incentivos a los empleadores para que retengan a los trabajadores a pesar del descenso de la actividad empresarial debido a la crisis, por ejemplo, mediante el trabajo compartido, semanas de trabajo más cortas, subsidios salariales, exenciones temporales del pago de impuestos y de cotizaciones a la seguridad social, así como el acceso a medidas de apoyo a las empresas condicionadas a la retención de los trabajadores;
- e) dar prioridad a las medidas de apoyo a los trabajadores y empresarios jóvenes, que son una fuente indispensable de dinamismo, talento, creatividad e innovación en el mundo del trabajo y una fuerza motriz para construir un futuro del trabajo más prometedor;
- f) aumentar la inversión pública y privada en el aprendizaje permanente, entre otras cosas mediante un acceso más equitativo y efectivo a la educación y la formación de calidad, así como a los aprendizajes, el perfeccionamiento de las competencias y el reciclaje profesional, y mediante otras políticas activas del mercado de trabajo y alianzas para reducir la inadecuación, los déficits y la escasez de competencias;
- g) fomentar cadenas de suministro más resilientes que contribuyan al trabajo decente y la sostenibilidad ambiental;
- h) aprovechar las oportunidades que ofrecen las transiciones digitales y ecológicas justas para impulsar el trabajo decente, en particular sobre la base del diálogo social y la negociación colectiva, e
- i) elaborar y aplicar estrategias globales e integradas para frenar la expansión de la informalidad y acelerar la transición a la economía formal, prestando la debida atención a la creación, preservación y formalización de empresas y puestos de trabajo decente en la economía rural.

B. Protección de todos los trabajadores

- a) proporcionar a todos los trabajadores una protección adecuada, reforzando el respeto de las normas internacionales del trabajo y la promoción de su ratificación, aplicación y control, y prestando especial atención a los ámbitos en los que se han detectado graves deficiencias a raíz de la crisis. Esto incluye el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; un salario mínimo adecuado, establecido por ley o negociado; límites máximos al tiempo de trabajo; la eliminación del trabajo infantil y del trabajo forzoso, y la seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta en particular los desafíos que plantea la pandemia de COVID-19;
- b) asegurar que los trabajadores del sector de la salud y todos los demás trabajadores de primera línea expuestos a la COVID-19 y a los riesgos conexos tengan acceso a vacunas, equipos de protección personal, formación, pruebas de detección y apoyo psicosocial, y disfruten de una remuneración y una protección en el trabajo adecuadas, en particular contra una carga excesiva de trabajo;

- c) reforzar las medidas de seguridad y salud en el trabajo proporcionando a las instituciones públicas, las empresas privadas, los empleadores, los trabajadores y sus representantes orientación y asistencia prácticas y específicas en relación con la gestión de los riesgos, la introducción de medidas adecuadas de control y de preparación para emergencias, y las medidas para prevenir la aparición de nuevos brotes epidémicos u otros riesgos profesionales;
- d) adaptar el teletrabajo y otras nuevas modalidades de trabajo a fin de ampliar las oportunidades de trabajo decente, entre otras cosas mediante la reglamentación, el diálogo social, la negociación colectiva y la cooperación en el lugar de trabajo, así como la adopción de medidas para reducir las disparidades en el acceso a la tecnología digital, respetando las normas internacionales del trabajo y la conciliación de la vida laboral y la vida privada;
- e) defender la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores, reconociendo el alcance de la informalidad y la urgente necesidad de emprender acciones efectivas para lograr la transición a la formalidad;
- f) implementar, mediante políticas públicas y en las prácticas empresariales, un programa transformador para lograr la igualdad de género que:
 - i) asegure la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, sobre la base de la transparencia salarial;
 - ii) amplíe las políticas de licencia remunerada por cuidados con objeto de que las tareas domésticas estén mejor repartidas;
 - iii) promueva políticas de creación de empleo y de aprendizaje permanente destinadas a subsanar los déficits de competencias de las mujeres;
 - iv) invierta en los sectores de la educación, la salud y el trabajo social, entre otros sectores, con el fin de remediar la escasez de personal y mejorar las condiciones de trabajo;
 - v) elimine los obstáculos legales y de otra índole que impiden el acceso al empleo y al desarrollo profesional, y
 - vi) adopte medidas de prevención y de protección contra la violencia y el acoso por razón de género, y
- g) ejecutar en los sectores público y privado un programa transformador para lograr la igualdad, la diversidad y la inclusión, que tenga por objeto eliminar la discriminación, la violencia y el acoso por cualquier motivo, como la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social, y con respecto a los migrantes, los pueblos indígenas y tribales y las personas que viven con el VIH.

C. Protección social universal

- a) reconociendo que el derecho a la salud es más importante que nunca, lograr el acceso universal a una protección social integral y adecuada, con pisos de protección social, que asegure como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas que lo necesiten tengan acceso a una seguridad básica del ingreso y a la atención de salud esencial;

- b) mejorar el acceso a la protección contra el desempleo para dar apoyo a los trabajadores que han perdido sus puestos de trabajo y sus medios de subsistencia debido a la pandemia y para facilitar las transiciones;
- c) hacer extensivo a todos los trabajadores el acceso a la licencia remunerada por enfermedad, a los servicios del cuidado, a licencias por motivos familiares y a otras políticas favorables a la familia, asegurando la cobertura de las personas en cuarentena o autoconfinamiento y estableciendo mecanismos más rápidos para el pago de las prestaciones;
- d) asegurar una financiación equitativa y sostenible de los sistemas de protección social mediante una movilización eficaz de los recursos nacionales, así como una mayor solidaridad y coordinación mundiales para que nadie se quede atrás, y
- e) fortalecer el papel esencial que ejerce el sector público en el apoyo al buen funcionamiento de la economía y la sociedad, reconociendo en particular la importante función que desempeñan los sistemas públicos de salud y del cuidado en tiempos de crisis sanitaria y en la prevención de futuras pandemias.

D. Diálogo social

- a) aprovechar el papel que el diálogo social, tanto bipartito como tripartito, ha desempeñado para impulsar respuestas inmediatas a la pandemia de COVID-19 en numerosos países y sectores, sobre la base del respeto, la promoción y el ejercicio de los derechos habilitantes de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
- b) promover el diálogo social, en particular para facilitar la consecución de los resultados establecidos en este llamamiento a la acción, entre otras cosas mediante la participación de los interlocutores tripartitos, por intermediación de los Gobiernos, en la elaboración y aplicación de políticas y planes nacionales de recuperación que aborden la necesidad de preservar y crear puestos de trabajo decente, mantener la continuidad de las actividades empresariales e invertir en sectores y ámbitos prioritarios, tanto públicos como privados, a fin de propiciar una recuperación generadora de empleo, y
- c) reforzar la capacidad de las administraciones públicas y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que participen en dicho diálogo como medio para formular y aplicar estrategias, políticas y programas de recuperación centrados en las personas a nivel regional, nacional, sectorial y local.

II. Liderazgo y apoyo de la OIT para una recuperación centrada en las personas

4. La OIT, cuyo mandato es el logro de la justicia social y el trabajo decente, está llamada a desempeñar una función de liderazgo en el sistema internacional para impulsar una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente. Con este fin, intensificará el apoyo prestado a los Estados Miembros en sus esfuerzos de recuperación y recabará el apoyo de otras organizaciones multilaterales e instituciones internacionales, al tiempo que contribuirá activamente a las actividades del sistema de las Naciones Unidas para acelerar la ejecución de la Agenda 2030.

5. Con objeto de ayudar a los Gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a construir mejor para el futuro después de la crisis mediante la aplicación cabal y acelerada de la Declaración del Centenario de la OIT, la Organización utilizará todos los medios de acción de que dispone para apoyar el diseño y la implementación de estrategias de recuperación que no dejen a nadie atrás. A tal efecto, la OIT fortalecerá el apoyo prestado a los Estados Miembros para:
 - a) crear crecimiento económico y empleo inclusivos, en particular aumentando el apoyo a la elaboración de políticas y enfoques que generen inversiones intensivas en empleo, fortalezcan las políticas activas del mercado de trabajo y estimulen la productividad mediante la diversificación, la innovación y el aprovechamiento de todo el potencial del progreso tecnológico para crear puestos de trabajo decentes y empresas sostenibles, al tiempo que se abordan los riesgos y desafíos que este presenta y se posibilita la participación de toda la sociedad en sus beneficios;
 - b) proteger a todos los trabajadores, en particular reforzando el asesoramiento de políticas, el desarrollo de la capacidad y la asistencia técnica con objeto de:
 - i) favorecer unas relaciones laborales armoniosas y la promoción, ratificación y aplicación de marcos jurídicos e institucionales basados en las normas internacionales del trabajo, incluidos los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y poniendo especialmente el acento en la seguridad y salud en el trabajo a la luz de la experiencia resultante de la pandemia de COVID-19, y
 - ii) priorizar e integrar las estrategias para abordar la informalidad y las formas de trabajo que son inseguras, particularmente afectadas por la crisis, inclusive mediante la cooperación para el desarrollo;
 - c) lograr el acceso universal a una protección social integral y sostenible, con pisos de protección social, que garantice la seguridad del ingreso y la protección de la salud y que permita que todas las personas, incluidos los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de la economía informal, superen las importantes transiciones que afrontarán en la vida y en el trabajo, como las provocadas por la crisis de la COVID-19, y
 - d) recurrir al diálogo social para diseñar e implementar estrategias de recuperación y fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores mediante medidas selectivas e integradas, inclusive a través del Centro Internacional de Formación de la OIT y de los asociados regionales y nacionales para la formación.
6. La OIT estrechará la cooperación con las organizaciones y los procesos multilaterales y regionales pertinentes con miras a dar una respuesta global firme y coherente en apoyo de las estrategias nacionales de recuperación, en particular con el fin de:
 - a) adecuar la prestación de apoyo técnico y financiero para maximizar su efecto beneficioso en las personas más vulnerables y afectadas y en los sectores más duramente golpeados;
 - b) priorizar, en las políticas nacionales y en la cooperación para el desarrollo: la inversión en las instituciones del mercado de trabajo para trasponer las normas internacionales del trabajo a la legislación nacional y velar por su plena aplicación; el desarrollo de competencias y otras políticas activas del mercado de trabajo; la igualdad de género, y la financiación de la continuidad de la actividad de las empresas desproporcionadamente afectadas por la crisis, incluyendo las pequeñas y medianas empresas;

- c) ayudar a los Estados Miembros en la formulación e implementación de estrategias de financiación que brinden un apoyo mundial a sistemas de protección social integrales y sostenibles, en consonancia con el objetivo de lograr una protección social universal, con pisos de protección social, de conformidad con las normas de la OIT;
 - d) coordinar más estrechamente los objetivos de trabajo decente y la asistencia al desarrollo de las capacidades con las políticas de comercio e inversión internacionales, con el fin de incrementar los beneficios del comercio y la inversión internacionales y promover el trabajo decente en las cadenas de suministro, teniendo en cuenta los vínculos sólidos, complejos y cruciales que existen entre las políticas sociales, comerciales, financieras, económicas y medioambientales;
 - e) promover políticas fiscales y monetarias que tengan por objeto lograr un crecimiento económico inclusivo, sostenible y resiliente, así como el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, en particular mediante la mejora del conocimiento de los efectos beneficiosos que puede producir a nivel macroeconómico el enfoque centrado en las personas definido en la Declaración del Centenario de la OIT, y
 - f) impulsar la investigación y mejorar los datos relativos al potencial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para generar trabajo decente, con objeto de contribuir a centrar las estrategias de financiación para el desarrollo en la inversión intensiva en empleo y en una transición justa a la sostenibilidad ambiental, inclusive en la economía circular, como componente indisociable del proceso de recuperación.
7. La OIT colaborará con otras instituciones multilaterales con miras a organizar un gran foro de políticas como medio para articular una respuesta global firme y coherente que ayude a los Estados Miembros a poner en práctica estrategias de recuperación centradas en las personas que sean inclusivas, sostenibles y resilientes, en particular mediante iniciativas conjuntas y acuerdos institucionales reforzados entre las organizaciones internacionales y regionales.