

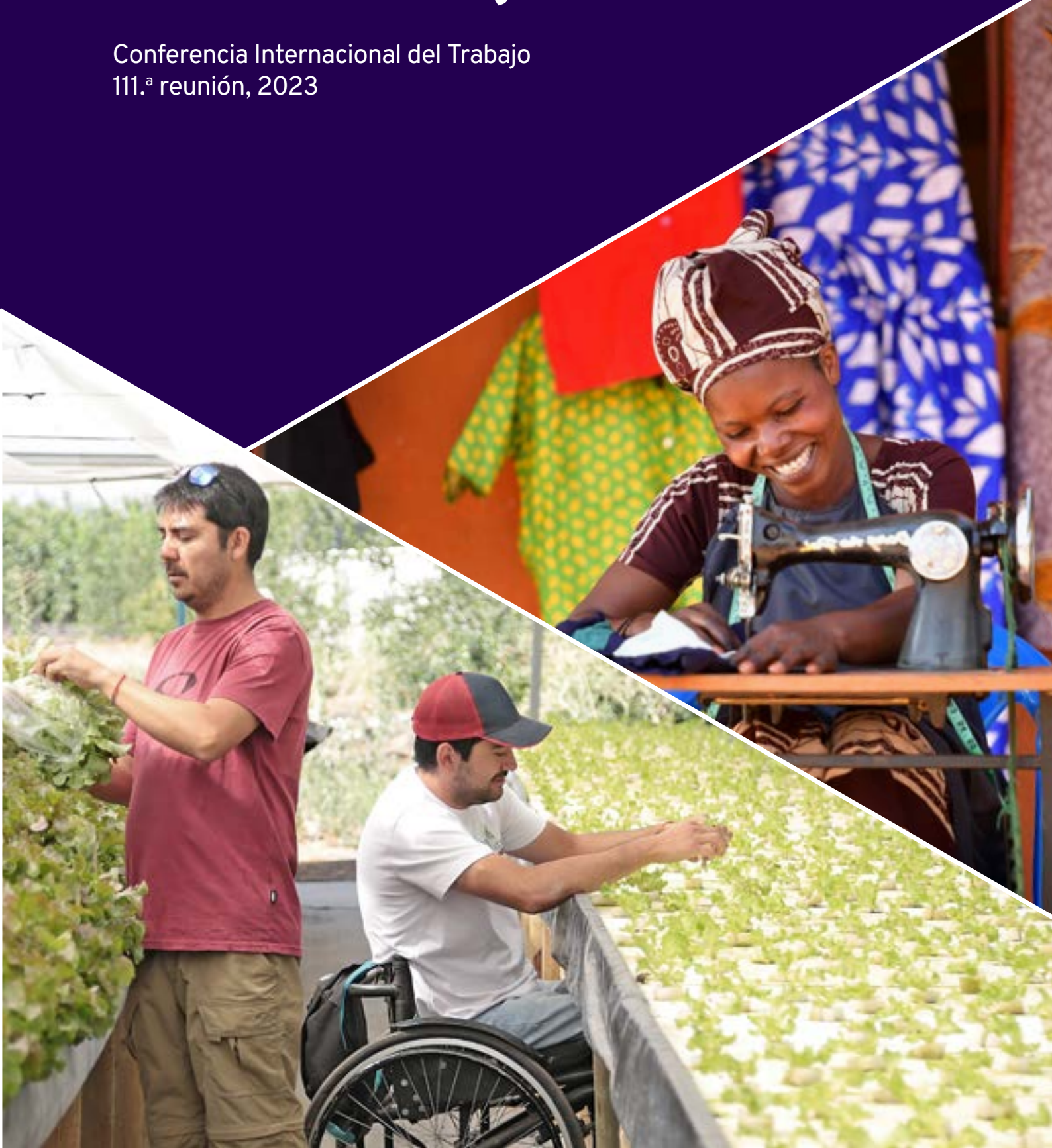


Organización  
Internacional  
del Trabajo

► ILC.111/Informe I(A)

## ► Promoción de la justicia social

Conferencia Internacional del Trabajo  
111.ª reunión, 2023



Informe I (A)

## ▶ **Promoción de la justicia social**

Memoria del Director General

Primer punto del orden del día

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2023

Primera edición 2023

Las publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas. Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Promoción de la justicia social.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2023

ISBN 978-92-2-037795-6 (impreso)

ISBN 978-92-2-037796-3 (web PDF)

ISSN 0251-3226 (impreso)

Publicado también en:

alemán: ISBN 978-92-2-037803-8 (impreso), ISBN 978-92-2-037804-5 (pdf Web);

árabe: ISBN 978-92-2-037801-4 (impreso), ISBN 978-92-2-037802-1 (pdf Web);

chino: ISBN 978-92-2-037799-4 (impreso), ISBN 978-92-2-037800-7 (pdf Web);

francés: ISBN 978-92-2-037793-2 (impreso), ISBN 978-92-2-037794-9 (PDF web);

inglés: ISBN 978-92-2-037791-8 (impreso), ISBN 978-92-2-037792-5 (pdf Web);

ruso: ISBN 978-92-2-037797-0 (impreso), ISBN 978-92-2-037798-7 (pdf Web).

---

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 OIT 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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, 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](http://www.ilo.org/publns).

---

## ► Prefacio

---

Nos enfrentamos a un conjunto de desafíos dispares pero imbricados entre sí, que van desde los efectos colaterales de la pandemia de COVID-19, pasando por el aumento del costo de la vida, los fenómenos climáticos extremos y la inestabilidad geopolítica, hasta una inminente crisis mundial de la deuda. Sus efectos en el mundo del trabajo están retrasando considerablemente, o incluso revirtiendo, los avances hacia la justicia social.

Esta memoria, la primera que presento a la Conferencia Internacional del Trabajo, recoge mi visión para promover la justicia social y el trabajo decente. En ella se examinan algunas de las crudas realidades a las que se enfrenta actualmente el mundo del trabajo —las injusticias, desigualdades e inseguridades persistentes— ante las que debemos actuar; se consideran las medidas que tendrán que tomar la OIT, los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para responder a estas realidades mediante el trabajo decente; y se ponen de relieve las oportunidades estratégicas que existen, en el plano tanto nacional como internacional, para impulsar nuestro enfoque basado en los derechos y centrado en las personas, entre otras cosas mediante una actuación interinstitucional integrada.

Nuestra ambición global debe ser proporcional a la magnitud de los desafíos a los que nos enfrentamos. Aprovechando nuestro singular poder de convocatoria tripartita y guiándonos por nuestros valores perdurables, tenemos que forjar una Coalición Mundial con otros actores clave, en particular del sistema multilateral, que trabajen para promover la justicia social y renovar el contrato social.

Animo a todos los delegados a que estudien y debatan mi memoria. Sus opiniones e ideas darán forma a esa ambición global. Su conocimiento y experiencia resultarán inestimables para determinar el rumbo de la travesía. Y su compromiso inquebrantable con nuestro mandato de justicia social insuflará el impulso que necesitamos para hacer de este objetivo fundamental el núcleo de todas las políticas nacionales e internacionales.

Gilbert F. Hougbo  
Director General

## ▶ Índice

---

	<b>Página</b>
Prefacio .....	3
Capítulo 1. La búsqueda de la justicia social .....	7
¿Qué es la justicia social? .....	7
Promoción de la justicia social mediante el trabajo decente .....	10
Capítulo 2. ¿Ha llegado el mundo a una coyuntura crítica? .....	13
Las injusticias persisten .....	13
La inseguridad en el mercado de trabajo es generalizada .....	14
Desigualdad elevada y en aumento .....	15
Conjunción de múltiples crisis .....	16
Descomposición de los contratos sociales .....	17
Capítulo 3. Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente .....	19
Mejorar la gobernanza inclusiva y eficaz del trabajo .....	20
Garantizar el acceso al empleo pleno, productivo y libremente elegido y al aprendizaje permanente .....	22
Revitalizar las instituciones del mercado de trabajo para lograr resultados equitativos .....	25
Proteger a las personas a lo largo de su ciclo vital y hacer transiciones equitativas .....	26
Capítulo 4. Creación de una Coalición Mundial para la Justicia Social .....	29
Cultivar la justicia social mediante la promoción y el diálogo sobre políticas .....	30
La justicia social como piedra angular de un multilateralismo mejor coordinado .....	30
Coordinación internacional para una mayor coherencia en materia de políticas .....	31
Revitalizar el tripartismo para renovar el contrato social .....	33



## ► Capítulo 1

---

### La búsqueda de la justicia social

«Considerando que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social...»

1. Vivimos en una época marcada por la conjunción de múltiples crisis. Cada una de ellas revela deficiencias arraigadas desde hace mucho tiempo en nuestros sistemas y políticas imperantes. Detrás de esas fallas se esconden desigualdades estructurales que, con cada perturbación, llevan a millones de personas a quedarse aún más rezagadas. El periodo de incertidumbre que trae aparejado cada crisis disuade a las empresas de invertir, impide a las economías crear suficientes puestos de trabajo y hace que muchos trabajadores y sus familias se encuentren ante el dilema de cómo satisfacer las necesidades más básicas. Casi tres cuartas partes de las personas que respondieron a una encuesta mundial reciente declararon que están teniendo dificultades o sufriendo, mientras que solo algo más de una cuarta parte consideran que están prosperando <sup>1</sup>. La percepción de que algo en la sociedad es profundamente injusto —y el malestar social que evoca— es una de las causas más importantes de la inestabilidad social en la actualidad.
2. La convicción de que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social llevó a los fundadores de la OIT a instituir esta última como objetivo final de una organización centrada en mejorar las condiciones de trabajo <sup>2</sup>. Ese contrato social inicial —basado en el reconocimiento del principio de libertad sindical— permitió que surgiese una forma única de gobernanza. Los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se unieron en la OIT para abordar las condiciones de trabajo, a menudo inaceptables, y la inseguridad, las privaciones y el descontento laboral generalizados de la época. El tripartismo, que en el momento en que se fundó la OIT apenas existía a nivel nacional, se convirtió en una vía de procedimiento asentada para promover la justicia social.
3. En la Declaración de Filadelfia de 1944 se reafirmó enérgicamente el mandato de justicia social de la OIT basado en los valores fundamentales de la dignidad y la libertad humanas y la igualdad, incluida la igualdad de oportunidades. Esta Declaración hizo de la justicia social el propósito central de todas las políticas nacionales e internacionales, poniendo la economía y las políticas económicas al servicio de este objetivo fundamental <sup>3</sup>.

### ¿Qué es la justicia social?

4. Las sociedades, las políticas y las instituciones pueden calificarse como justas o injustas, pero ¿qué concepción de la justicia social sustenta esta apreciación? ¿Cómo puede esta perspectiva guiar una actuación continua y concertada hacia la consecución de la justicia social?
5. La justicia social se refleja en la aspiración de que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades» <sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Gallup, «Gallup Global Life Evaluation Index». La encuesta se realizó entre abril de 2021 y enero de 2022.

<sup>2</sup> Preámbulo de la Constitución de la OIT. Este principio también se incluyó en la parte XIII del Tratado de Versalles de 1919.

<sup>3</sup> Declaración de Filadelfia, parte II, b) y c).

<sup>4</sup> Declaración de Filadelfia, parte II, a).

Se basa en el valor intrínseco de la dignidad humana, tal y como se expresa en el principio fundacional de la OIT de que «el trabajo no es una mercancía»<sup>5</sup>.

6. También tiene que ver con la equidad, la igualdad y con tener voz y capacidad de actuación para moldear la propia vida. Tiene que ver con el acceso a oportunidades de empleo y a un nivel de vida adecuado para que todas las personas puedan vivir una vida productiva y digna. Tiene que ver con la prosperidad y un cierto grado de seguridad cuando se dejan de percibir ingresos o estos son insuficientes o intermitentes. Y, aunque parece que huelga decirlo, tiene que ver con el Estado de derecho y el acceso a la justicia dentro de una sociedad.
7. Más allá de ser un imperativo moral, la justicia social permite a las sociedades y a las economías funcionar con mayor cohesión y eficacia. Desbloquea el potencial productivo de los países y las personas y allana el camino a la reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad, que son condiciones indispensables para el crecimiento inclusivo. Engendra paz, estabilidad y solidaridad intergeneracional.
8. La justicia social puede describirse a grandes rasgos en cuatro dimensiones. La primera dimensión son **los derechos humanos universales y las capacidades**. Los derechos humanos universales incluyen, entre otros, el acceso a un nivel de vida adecuado y a educación, atención de salud y seguridad social. También abarcan la libertad de asociación y la libertad sindical, que asientan los cimientos para la participación democrática y el diálogo social. Están plasmados en diversos instrumentos, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966, y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), en su versión enmendada en 2022. Esta dimensión se refiere principalmente a la expresión de estos derechos universales en instrumentos internacionales —incluidas las normas internacionales del trabajo— y su aplicación en la legislación, las políticas y las instituciones nacionales a fin de garantizar, por ejemplo, el acceso efectivo a los servicios públicos, por un lado, y la materialización de derechos habilitantes, como la libertad de asociación y la libertad sindical, por otro.
9. Puede considerarse que los derechos humanos universales dan derecho a determinadas capacidades básicas<sup>6</sup>. Este planteamiento —que ha influido considerablemente en las deliberaciones en la OIT sobre un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas y la comprensión del desarrollo humano dentro de las Naciones Unidas— considera que las capacidades y las oportunidades sustantivas de hacer uso de ellas son una condición necesaria para promover la justicia social. Desde esta perspectiva, la indignidad y la miseria que causa la pobreza reflejan no solo una falta de ingresos, sino también una privación de capacidades, por ejemplo, una privación de alimentación adecuada, atención de salud y educación de calidad, necesarias para garantizar la dignidad humana y la participación productiva en la economía y la sociedad.
10. La segunda dimensión se refiere a la **igualdad de acceso a las oportunidades** de empleo y la actividad productiva que permiten a las personas procurar su bienestar material en condiciones de seguridad económica. Se centra en las oportunidades sustantivas de participar en la actividad

<sup>5</sup> Declaración de Filadelfia, parte I, a). Este principio también se incluyó en la parte XIII del Tratado de Versalles, que establece que «el trabajo no debe considerarse simplemente como mercadería o artículo de comercio».

<sup>6</sup> Por capacidades se entienden las capacidades o las aptitudes de las personas para hacer y ser aquello que se considera de gran valor. Por ejemplo, la libertad de estar bien alimentado, gozar de buena salud y ser inmune a enfermedades, y recibir educación. El planteamiento de las capacidades traslada el foco de atención a la valoración del desarrollo y el bienestar humanos, de los recursos a lo que las personas son capaces de «ser y hacer» con esos recursos. Véase Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford New York: Oxford University Press, 1999); y Martha C. Nussbaum, *Creating Capabilities: The Human Development Approach* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2011).

económica y recibir una recompensa por ese esfuerzo, incluida la oportunidad de lograr un trabajo provechoso y contribuir a la sociedad <sup>7</sup>. Se basa en los principios de «justa igualdad de oportunidades» <sup>8</sup> e igualdad de trato. Atañe principalmente a las políticas y las medidas que brindan acceso a oportunidades de desempeñar un empleo productivo y libremente elegido.

11. La tercera dimensión engloba la noción más amplia de la **distribución equitativa**. Se refiere a la equidad en los resultados distributivos, incluido un reparto justo de los beneficios del crecimiento económico, prestando atención a los más desfavorecidos o vulnerables de la sociedad <sup>9</sup>. Por supuesto, la justicia social no implica solo repartir correctamente los beneficios de los aumentos de la productividad, sino también reconocer y valorar correctamente el trabajo que sostiene a las sociedades y apoya el funcionamiento cotidiano de las economías, como el trabajo de cuidados remunerado y no remunerado. Esta dimensión alude principalmente a las instituciones que luchan contra la desigualdad y promueven la inclusión y la prosperidad compartida, y engloba las políticas tanto predistributivas como redistributivas. Tiene en cuenta cómo podrían afectar los desequilibrios de poder a los resultados distributivos y a las instituciones que compensan esos desequilibrios.
12. La cuarta dimensión se refiere a las **transiciones justas**. Esta dimensión refleja la manera en que las transformaciones trascendentales afectan al bienestar de las personas con el tiempo. Incluye las transformaciones asociadas a la globalización, las transformaciones tecnológicas, demográficas, ambientales y de otra índole, y la conjunción de múltiples crisis. Aborda las capacidades necesarias para construir sociedades y economías resilientes. Esta dimensión queda recogida en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (Declaración del Centenario) adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2019, al orientar la atención hacia un enfoque de las transformaciones en curso en el mundo del trabajo centrado en las personas <sup>10</sup>. Atañe principalmente a las políticas y medidas que potencian las oportunidades y mitigan los riesgos, permitiendo a las personas sortear las transiciones que traen consigo estas transformaciones y las múltiples crisis.
13. Estas cuatro dimensiones están interrelacionadas y son interdependientes (gráfico 1). Las sociedades las manifiestan por la forma en que se gobiernan a sí mismas, en particular mediante las decisiones que toman en los ámbitos conexos de la concepción y la aplicación de políticas. Dichas decisiones son la expresión del contrato social implícito de cualquier sociedad <sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Para consultar un análisis de la justicia contributiva, véase Michael J. Sandel, *Justice: What's the Right Thing to Do?* (Farrar, Straus y Giroux, 2009).

<sup>8</sup> John Rawls avanza en *Teoría de la justicia* dos principios de la justicia como equidad: primero, la garantía de la igualdad de libertades básicas para todos; y segundo, la justa igualdad de oportunidades con el (léxicamente subordinado) «principio de diferencia» (p. 280). Véase asimismo Alexander Kaufman, *Rawls's Egalitarianism* (Cambridge University Press, 2018).

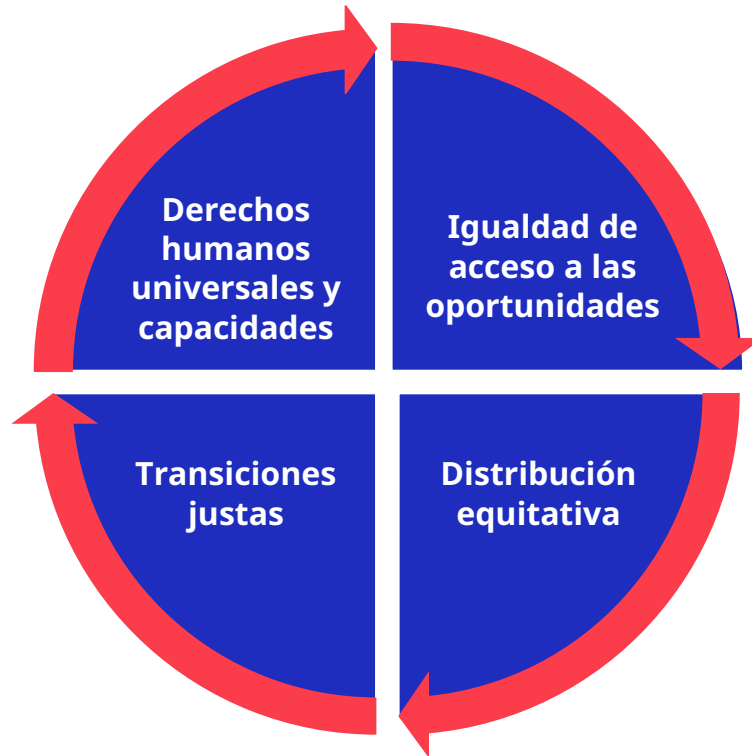
<sup>9</sup> La Declaración de Filadelfia se refiere a políticas que garanticen «una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección». Véase asimismo en John Rawls, *Teoría de la justicia*, una explicación del principio de diferencia, según el cual las desigualdades han de ser estructuradas de manera que sean «para mayor beneficio de los menos aventajados».

<sup>10</sup> También se plasma en el reconocimiento por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como derecho humano universal. Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 76/300, [El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible](#), A/RES/76/300 (2022).

<sup>11</sup> Si bien varía de un país a otro y con el transcurso del tiempo, un contrato social se puede entender como un acuerdo implícito que define la relación entre el Gobierno y los ciudadanos y entre los diferentes grupos de la población. Refleja un entendimiento común sobre la forma en que se organiza la sociedad; las normas que rigen el funcionamiento de las instituciones colectivas y la distribución de los recursos (incluida la determinación de los bienes públicos); las responsabilidades individuales y colectivas en ese sentido; y las políticas concebidas para lograr la justicia social. Véase OIT, [El contrato social y el futuro del trabajo](#), Nota informativa 4, La Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo, 2016.



## ► Gráfico 1. Promoción de la justicia social

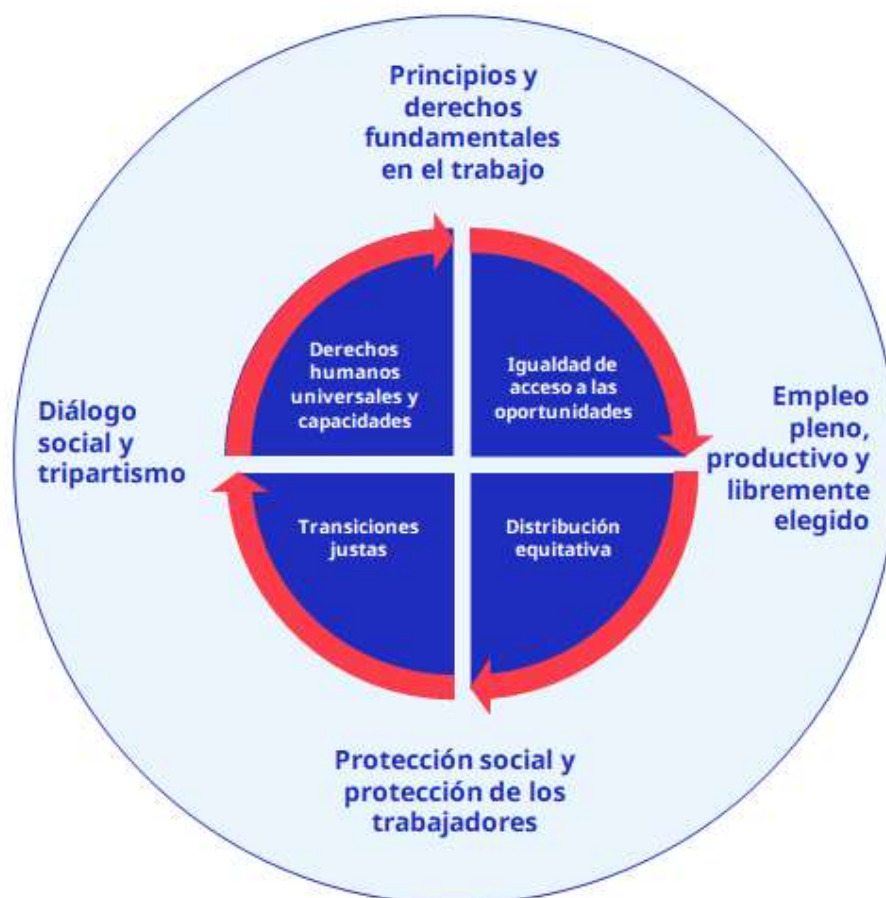


## Promoción de la justicia social mediante el trabajo decente

14. La disponibilidad de trabajo decente y el acceso al mismo desempeñan un papel central en la promoción de la justicia social en torno a estas cuatro dimensiones. Los ingresos del trabajo constituyen la principal fuente de ingresos de la mayoría de los hogares. El acceso al empleo pleno, productivo y libremente elegido y a la protección social sienta las bases para mejorar el nivel de vida y permite a las personas desarrollar y aprovechar plenamente su potencial. Los incrementos de los ingresos del trabajo y las transferencias sociales reducen la desigualdad y aumentan la inclusión. Además, si está regulado y bien organizado, el trabajo puede constituir una fuente de bienestar personal e integración social. Las empresas sostenibles tienen un importante papel que desempeñar en la oferta de oportunidades de participación equitativa en la generación y el reparto de beneficios de la actividad económica y las transiciones justas.
15. En este sentido, el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo brinda las capacidades necesarias para acceder a oportunidades de empleo libremente elegido en pie de igualdad y para equilibrar las relaciones laborales de cara a unos resultados distributivos justos. Estos derechos habilitantes también brindan a las organizaciones de empleadores y de trabajadores la capacidad de actuación necesaria para definir vías de desarrollo sostenible con transiciones justas, en particular a través del diálogo social y el tripartismo.
16. Así, el Programa de Trabajo Decente, recogido en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), en su versión enmendada en 2022, establece un conjunto claro de objetivos para cumplir la aspiración universal de la justicia social (gráfico 2). Proporciona un marco normativo para la consecución de los derechos habilitantes y los derechos a otras capacidades. Promueve el diálogo social y la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la gobernanza tripartita de los mercados de trabajo y en las

transiciones justas. Aborda el acceso a las oportunidades de empleo pleno, productivo y libremente elegido y la ampliación progresiva de la protección social para que todos puedan disfrutar de un nivel de vida adecuado. Y establece políticas e instituciones que garantizan un reparto justo de los frutos del progreso y ayudan a las personas a sortear las transiciones a las que se enfrentarán a lo largo de su vida laboral. Las prioridades en este sentido se tratan en el capítulo 3.

► **Gráfico 2. Promoción de la justicia social mediante el trabajo decente**



17. Al mismo tiempo, existen nexos causales entre el trabajo decente y otros aspectos del desarrollo humano que se reflejan en las diversas dimensiones de la justicia social. Por ejemplo, el acceso efectivo a los servicios de salud y a una educación de calidad mejora la capacidad de acceder al empleo y libera el potencial productivo de los países, mientras que el acceso al trabajo decente aumenta la probabilidad de que los trabajadores y sus familias tengan una alimentación adecuada, gocen de buena salud y reciban una educación de calidad.
18. El refuerzo de los nexos entre el trabajo decente y otros aspectos del desarrollo humano puede engendrar una trayectoria de desarrollo positiva y sostenible mediante la mejora de los niveles de educación, una población y una fuerza de trabajo bien alimentadas y sanas, la mejora de las competencias y la productividad y el aumento de los niveles de ingresos. Un salario vital adecuado y una protección social adecuados pueden mejorar considerablemente los recursos financieros de que disponen los hogares de bajos ingresos, reduciendo así su posible dependencia de la

contribución de miembros de la familia que todavía son niños. En consecuencia, estos niños pueden continuar con su educación, mejorando sus propias perspectivas y las de las futuras generaciones, lo que a su vez reduce los efectos inhibidores de la desigualdad sobre la movilidad intergeneracional.

- 19.** De la misma manera, si no se promueve la justicia social en lo que respecta a un nivel de vida adecuado, el acceso efectivo a la atención de salud y una educación de calidad, se menoscaban los avances en la consecución del trabajo decente. Por ejemplo, más de 244 millones de niños y jóvenes de todo el mundo siguen sin estar escolarizados y se calcula que siete de cada diez niños en los países de ingresos bajos y medianos no pueden leer o comprender un cuento sencillo a la edad de diez años <sup>12</sup>. Estas privaciones en el acceso a una educación de calidad implican que muchos millones de niños trabajan y que pronto podrían sumárseles millones más. Afectan a las posibilidades futuras de estos niños de acceder a un empleo decente y a un nivel de vida adecuado en aras de su propia salud y bienestar y el de sus familias, por no hablar de la protección contra riesgos a lo largo de su vida. Estas deficiencias representan algo más que «déficits de capital humano» individuales; representan una crisis que limita el potencial productivo y la capacidad de los países para promover y asegurar el trabajo decente.
- 20.** La OIT entendió hace mucho tiempo que la búsqueda de la justicia social en lo que respecta a un nivel de vida adecuado, el acceso efectivo a la atención de salud y la educación de calidad es esencial para el cumplimiento de su propio mandato <sup>13</sup>. De igual modo, es imposible lograr el desarrollo sostenible sin trabajo decente. Esta es nuestra agenda común.

---

<sup>12</sup> Naciones Unidas, *Report on the 2022 Transforming Education Summit*, enero de 2023.

<sup>13</sup> Véase Declaración de Filadelfia, parte III. Véase asimismo la Declaración del Centenario, donde se insta a la OIT a seguir desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas mediante un sistema eficaz de aprendizaje permanente y una educación de calidad para todos (parte III, A, ii)).

## ► Capítulo 2

---

### ¿Ha llegado el mundo a una coyuntura crítica?

21. El mundo enfrenta innumerables desafíos, algunos viejos y otros nuevos. El desarrollo social y económico ha contribuido a aumentar los niveles medios de vida y ha generado nuevas oportunidades en todo el mundo <sup>14</sup>. Al mismo tiempo, ha habido una creciente preocupación en los últimos decenios por el aumento de la desigualdad económica en muchos países y el desfase cada vez mayor que existe entre la riqueza exorbitante acumulada por el 1 por ciento más rico de la población y los ingresos del resto <sup>15</sup>. La pandemia de COVID-19 convulsionó el mundo entero, echando por tierra parte de los progresos que se habían registrado en relación con los niveles de vida y poniendo de manifiesto las deficiencias de las políticas económicas y sociales de todas las sociedades. Esta situación se ve agravada ahora por una perniciosa combinación de factores, a saber, la deuda, los elevados precios de los alimentos y la energía, los fenómenos meteorológicos extremos, las tensiones geopolíticas y los conflictos, que infligen sufrimiento a millones de personas y amenazan con exacerbar la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La justicia social sigue siendo una aspiración difícil de alcanzar para demasiadas personas.

### Las injusticias persisten

22. Se calcula que a finales de 2022 había 685 millones de personas viviendo en la pobreza extrema, la mayoría de ellas en África Subsahariana y en economías frágiles y afectadas por conflictos <sup>16</sup>. Estas personas son incapaces de procurarse recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de agua potable salubre, alimentación, saneamiento, salud y vivienda. Estas carencias son una afrenta a la dignidad humana y, por lo general, están interrelacionadas con otras injusticias, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Se calcula que, en todo el mundo, había 160 millones de niños afectados por el trabajo infantil en 2020 y cerca de 50 millones de personas viviendo en situación de esclavitud moderna en 2021 <sup>17</sup>. Los aumentos registrados desde 2016 en el número absoluto de personas viviendo en situaciones de trabajo infantil y esclavitud moderna (8 millones y 2,7 millones, respectivamente) son la antítesis de la justicia social.

23. A estas injusticias se suma el hecho de que cada día millones de personas realizan trabajos peligrosos o insalubres para ganarse la vida. Se estima que dos millones de trabajadores mueren cada año como consecuencia de enfermedades y accidentes laborales, y cientos de millones de

---

<sup>14</sup> La pobreza extrema mundial se redujo de casi el 35 por ciento en 1995 a menos del 10 por ciento en 2019. *Banco Mundial, Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course (Panorama general en español: La pobreza y la prosperidad compartida 2022: Corregir el rumbo)*, 2022. Los índices mundiales de alfabetización han aumentado de manera constante, desde el 68 por ciento en 1979 hasta el 86 por ciento en 2016. UNESCO, «[Qué debe saber sobre la alfabetización](#)».

<sup>15</sup> El 1 por ciento más rico de la población acapara el 38 por ciento de toda la riqueza acumulada desde mediados de la década de 1990, mientras que el 50 por ciento más pobre se ha quedado con solo el 2 por ciento. Lucas Chancel *et al.*, *World Inequality Report 2022* (World Inequality Lab, 2022). Véase también OIT, *Las desigualdades y el mundo del trabajo*, ILC.109/IV (Rev.), 2021.

<sup>16</sup> Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2022*.

<sup>17</sup> OIT y UNICEF, *Trabajo infantil: Estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir*, 2021; OIT, Walk Free y OIM, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage* (resumen ejecutivo en español: *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: trabajo forzoso y matrimonio forzoso*), 2022.

trabajadores sufren alguna lesión o accidente en el trabajo <sup>18</sup>. A su vez, la tragedia humana que ello supone, junto con la pérdida de rendimiento económico y productividad, generan más injusticia.

24. Lamentablemente, la mayor parte de los conflictos intraestatales están vinculados a la exclusión y la discriminación de minorías <sup>19</sup>. Además, en todo el mundo, más de una de cada cinco personas con empleo ha sufrido violencia y acoso en el trabajo durante su vida laboral, ya sea de orden físico, psicológico o sexual. La mayoría de esas personas ha vivido este tipo de situaciones más de una vez <sup>20</sup>. Las mujeres jóvenes tienen el doble de probabilidades que los hombres jóvenes de haber estado expuestas a la violencia y el acoso sexual en el trabajo, y las mujeres migrantes tienen casi el doble de probabilidades que las no migrantes de denunciar un caso de violencia y acoso sexual.

## La inseguridad en el mercado de trabajo es generalizada

25. Como se ha señalado, el empleo decente sigue siendo el principal medio para garantizar el bienestar material y la mejora del nivel de vida. Tener un trabajo decente permite a las personas trabajar con dignidad y fomenta la inclusión social. Sin embargo, se calcula que en 2022 había 207 millones de personas desempleadas en todo el mundo. La imposibilidad de acceder al empleo tiene consecuencias importantes para las perspectivas de los jóvenes de insertarse satisfactoriamente en el mundo del trabajo después de terminar los estudios. Más de uno de cada cinco jóvenes (de 15 a 24 años) ni estudian, ni trabajan ni reciben formación <sup>21</sup>.
26. Incluso cuando se consigue empleo, la realidad es que la mayoría de la población mundial empleada —más del 60 por ciento— trabaja en la economía informal <sup>22</sup>. Estos trabajadores tienen el doble de probabilidades de vivir en la pobreza que los de la economía formal. Puesto que están suficientemente reconocidos en la legislación y a menudo están desprotegidos en la práctica, estos trabajadores se enfrentan a riesgos mucho mayores en caso de conmociones externas y fluctuaciones de los ciclos económicos. Entre estos trabajadores se cuenta un número desproporcionado de mujeres, quienes tienen mayores probabilidades de trabajar en las ocupaciones más vulnerables como trabajadoras familiares auxiliares no remuneradas, trabajadoras domésticas, trabajadoras de plataforma o trabajadoras a domicilio contratadas a destajo <sup>23</sup>.
27. La proliferación de modalidades de trabajo inseguras pone de manifiesto el carácter vulnerable de algunas de las nuevas oportunidades que ofrece el mercado de trabajo. El trabajo ocasional está muy extendido en los países en desarrollo y está cobrando relevancia en los países de ingresos altos, en particular el trabajo por llamada, en el que los trabajadores se presentan a trabajar acudiendo a una llamada y cobran solo cuando se los necesita. La intermitencia y la escasez de horas que caracterizan a este tipo de trabajo suelen ser involuntarias y están asociadas con frecuencia al subempleo por insuficiencia de horas <sup>24</sup>. Esta situación de inseguridad se solapa

<sup>18</sup> OMS y OIT, *WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000–2016: Global Monitoring Report*, 2021. Esta estimación corresponde a las muertes atribuibles a la exposición a 19 factores de riesgo ocupacional.

<sup>19</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Prevención de conflictos mediante la protección de los derechos humanos de las minorías: Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennnes*, A/HRC/49/46, 2022.

<sup>20</sup> A nivel mundial, el 61,4 por ciento de las víctimas declararon en una encuesta reciente que habían vivido situaciones de violencia y acoso más de tres veces durante su vida laboral. OIT, Lloyd's Register Foundation y Gallup, *Experiences of violence and harassment at work: A global first survey* (resumen de los resultados en español: *Experiencias de violencia y acoso en el trabajo: Primera encuesta mundial*), 2022.

<sup>21</sup> OIT, *World Employment and Social Outlook Trends 2023* (resumen ejecutivo en español: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2023*), 2023.

<sup>22</sup> OIT, *Women and men in the informal economy: A statistical update*, 2023.

<sup>23</sup> OCDE y OIT, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, 2019.

<sup>24</sup> OIT, *Working Time and Work-Life Balance Around the World*, 2022.



con la informalidad cuando los umbrales mínimos de horas de trabajo impiden el acceso a las prestaciones de la seguridad social. Se calcula que en 2019 había 165 millones de trabajadores en busca de más horas remuneradas, muchos de ellos en países de ingresos bajos <sup>25</sup>.

28. El aumento de los riesgos relacionados con el clima y los fenómenos extremos ha erosionado aún más la seguridad económica. El cambio climático representa un peligro para los empleos, los medios de vida y las empresas, y produce efectos dispares en las distintas partes del mundo. Los países de ingresos bajos y medianos sufren (y seguirán sufriendo) un impacto mayor como consecuencia del cambio climático que los países de ingresos más altos en cuanto a la volatilidad de las temperaturas, la exposición a enfermedades tropicales y de transmisión hídrica y la exposición al aumento del nivel del mar, entre otros muchos factores <sup>26</sup>. Cuanto más empeore el cambio climático, más personas se verán obligadas a abandonar sus hogares para pasar formar parte del creciente número de «refugiados climáticos».
29. Esta mayor inseguridad económica se ve agravada por unos programas de políticas que han dejado a más de 4 000 millones de personas excluidas de toda forma de protección social. Estas personas no tienen acceso a la atención de salud o a las prestaciones de enfermedad, ni a ayudas para alimentar, vestir y cuidar a sus hijos, ni a un ingreso en la vejez durante periodos de desempleo o en caso de fallecimiento del principal generador de ingresos <sup>27</sup>.
30. Aunque el nivel de cobertura de la protección social varía según el país y la región, existen cuatro grupos de personas que figuran sistemáticamente entre los más excluidos y vulnerables: los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes, incluidos los desplazados forzosos, los jóvenes y las mujeres. La mayoría de los trabajadores de la economía informal no están afiliados a regímenes contributivos y no pueden beneficiarse de los planes de asistencia social de alcance muy limitado por ser considerados «demasiado ricos» (o «no lo suficientemente pobres») y, por lo tanto, quedan en el llamado «vacío intermedio».

## Desigualdad elevada y en aumento

31. Una cuestión relacionada con la inseguridad del mercado de trabajo es la desigualdad. Los elevados niveles de desigualdad que caracterizan a nuestras economías y sociedades se manifiestan de diversas formas, por ejemplo en los ingresos, en las oportunidades de participar en el mercado de trabajo y en el acceso a servicios básicos como la salud y la educación.
32. La desigualdad de los ingresos ha aumentado en la mayoría de los países. Al mismo tiempo, en los países de ingresos altos, el crecimiento medio de los salarios reales ha ido a la zaga del crecimiento medio de la productividad laboral. Estas tendencias implican que, en promedio, está disminuyendo la participación de los trabajadores en el crecimiento económico. La creciente desigualdad salarial —que supone un aumento importante de los salarios más altos y un estancamiento de los más bajos— ha sido un factor clave del aumento de la desigualdad de los ingresos en los últimos decenios <sup>28</sup>. En los países en desarrollo, el trabajo informal escasamente remunerado y la gran incidencia de la pobreza siguen contándose entre las principales causas de unos niveles de desigualdad a menudo elevados.
33. En este sentido, las mujeres y los grupos marginados siguen sin poder acceder a oportunidades del mercado de trabajo como consecuencia de prácticas discriminatorias, lo que genera

---

<sup>25</sup> OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2020*, 2020.

<sup>26</sup> Lucas Chancel, Philipp Bothe y Tancrède Voituriez, *Climate Inequality Report 2023* (World Inequality Lab, 2023/1).

<sup>27</sup> OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, 2021.

<sup>28</sup> OIT, *Las desigualdades y el mundo del trabajo*, ILC.109/IV (Rev.), 2021.

desigualdad de trato y de resultados. La cantidad de tiempo desproporcionada que las mujeres dedican al trabajo de cuidados no remunerado es la causa de su menor participación en la fuerza de trabajo, junto con una mayor sensación de desaliento en la búsqueda de empleo. El déficit de empleo —esto es, el total de personas que querrían trabajar pero no tienen empleo— es más alto entre las mujeres y se ha mantenido relativamente constante durante casi dos decenios<sup>29</sup>. En lo que respecta al empleo remunerado, las mujeres cobran aproximadamente un 20 por ciento menos que los hombres a nivel mundial<sup>30</sup>. Las diferencias salariales se acentúan aún más cuando el género confluye con otros factores de discriminación, como la raza, la discapacidad o el estatus migratorio<sup>31</sup>. Por ejemplo, se calcula que, en los países de ingresos altos, la disparidad salarial entre los hombres nacionales y las mujeres migrantes es de casi un 21 por ciento por hora<sup>32</sup>.

- 34.** Estas desigualdades verticales y horizontales se reflejan en las diferencias de acceso a servicios públicos de calidad, como la educación y la atención de salud. La falta de inversión en los servicios públicos ha incentivado las soluciones privadas, cuya oferta se ha expandido exponencialmente, dejando rezagada a la oferta pública. Como consecuencia, quienes pueden permitirse los servicios privados suelen estar menos dispuestos a pagar los impuestos necesarios para garantizar la disponibilidad de los servicios y otros bienes públicos. Esta situación crea un sistema dual que refuerza la desigualdad. En el caso de los servicios de atención de salud, la predominancia de la oferta privada sin una regulación y una protección social de la salud adecuadas suele traer aparejado un alto nivel de gastos de bolsillo en servicios de salud, como ocurre en muchos países de ingresos bajos y medianos<sup>33</sup>.

## Conjunción de múltiples crisis

- 35.** Estas situaciones de injusticia, inseguridad y desigualdad se han visto exacerbadas por la convergencia de múltiples crisis, a saber: la pandemia, una caída drástica de la demanda agregada, el aumento de los precios, los fenómenos meteorológicos extremos y la inestabilidad geopolítica, incluida la agresión contra Ucrania por parte de la Federación de Rusia. La interacción entre estas distintas convulsiones ha dado lugar a una «policrisis», cuyos efectos globales son mucho peores que la suma de los efectos de cada convulsión por separado.
- 36.** La pandemia de COVID-19 destruyó cientos de millones de puestos de trabajo y provocó el mayor aumento de la pobreza mundial desde 1990, posiblemente también desde la Segunda Guerra Mundial<sup>34</sup>. Afectó de manera desproporcionada a las personas más vulnerables en los mercados de trabajo, en particular a las mujeres y los jóvenes<sup>35</sup>, y golpeó con mayor dureza a las pequeñas

<sup>29</sup> OIT, *Spotlight on Work Statistics No. 12: New data shed light on gender gaps in the labour market*, Nota de la OIT, marzo de 2023. El déficit de empleo no es lo mismo que la tasa de desempleo. Para que una persona cuente como desempleada debe estar buscando trabajo y estar disponible para aceptar un empleo con una antelación muy corta, por lo general de una semana. Las mujeres tienen menos probabilidades de cumplir estos criterios ya que es posible que deseen trabajar pero no estén disponibles para hacerlo en un plazo inmediato por tener una responsabilidad desproporcionada en el trabajo de cuidados no remunerado.

<sup>30</sup> OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2018/19: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?*, 2019.

<sup>31</sup> Brett O'Hara, «Twice Penalized: Employment Discrimination Against Women with Disabilities», *Journal of Disability Policy Studies* 15, núm. 1 (2004): 27–34.

<sup>32</sup> Silas Amo-Agyei, *The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals*, (OIT, 2020).

<sup>33</sup> OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*.

<sup>34</sup> Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2022*; OIT, *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición: Estimaciones actualizadas y análisis*, abril de 2020.

<sup>35</sup> OIT, *An uneven and gender-unequal COVID-19 recovery: Update on gender and employment trends 2021*, Nota de la OIT, octubre de 2021; OIT, *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people*, 2022.

empresas<sup>36</sup>. La actual crisis del costo de vida ha erosionado aún más el poder adquisitivo de los hogares de ingresos bajos, ya de por sí desfavorecidos, que gastan una mayor parte de sus ingresos en artículos básicos, como los alimentos, los servicios y la vivienda<sup>37</sup>. Y en el extremo del sufrimiento humano, la inseguridad alimentaria aguda sigue aumentando. Según las proyecciones, a enero de 2023, unos 45 millones de personas en 37 países tendrán tan poco para comer que acabarán gravemente desnutridas, en peligro de muerte o directamente en situación de inanición<sup>38</sup>.

37. Más de tres años después de que la Organización Mundial de la Salud declarara la pandemia de COVID-19, la situación del mercado de trabajo sigue siendo calamitosa. El déficit mundial de empleo, que refleja la necesidad insatisfecha de empleo, se situó en 473 millones de personas en 2022, lo que equivale a una tasa de incidencia del 12,3 por ciento<sup>39</sup>. Además, las tendencias positivas que se habían registrado en materia de formalización del empleo se han invertido<sup>40</sup>.
38. La incertidumbre económica está frenando la inversión empresarial y retrasando los procesos de transformación estructural y de desarrollo que, de otro modo, serían fundamentales para garantizar una recuperación sostenida e inclusiva. Mientras tanto, el vencimiento de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del G20 a finales de 2021, junto con el aumento de las tasas de interés variables, ha provocado aumentos significativos del servicio de la deuda, socavando la capacidad de muchos gobiernos para prestar servicios públicos básicos e invertir en ellos. Unos 54 países siguen estando o corren un alto riesgo de estar sobreendeudados, una receta para el impago y la prolongación de las dificultades socioeconómicas<sup>41</sup>.

## Descomposición de los contratos sociales

39. El conjunto de expectativas, normas e instituciones colectivas que cohesionan nuestras sociedades y determinan qué servicios deben ser prestados colectivamente y a quiénes incumbe prestarlos parece estar descomponiéndose. Las políticas de protección social, que deben responder al mismo tiempo a imperativos de equidad y de contención de costos, no pueden mantener a todo el mundo a flote. El descontento con la gobernanza nacional y la pérdida de confianza en ella van en aumento. Por otra parte, la creciente polarización de las sociedades está minando la solidaridad. Como expresa el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe *Nuestra Agenda Común*, existe una «desconexión cada vez mayor entre el pueblo y las instituciones que están a su servicio: son muchos quienes sienten que los han dejado atrás y ya no confían en que el sistema vele por sus intereses, han aumentado las manifestaciones y los movimientos sociales y se está agravando cada vez más la crisis de confianza por la pérdida de la verdad y las concepciones compartidas»<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Banco Mundial, «Unmasking the impact of COVID-19 on business», Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo núm. 9434, 2020.

<sup>37</sup> OIT, *Global Wage Report 2022-23: The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power* (resumen ejecutivo en español: *Informe Mundial sobre Salarios 2022-2023: El impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo*), 2022.

<sup>38</sup> FAO y PMA, *Hunger Hotspots: FAO-WFP early warnings on acute food insecurity, October 2022 to January 2022 Outlook*, 2023.

<sup>39</sup> El déficit mundial de empleo ascendió a 473 millones de personas en 2022, de las cuales 205 millones eran personas desempleadas y 268 millones tenían una necesidad insatisfecha de empleo, pero no cumplían los criterios para ser consideradas como desempleadas. OIT, *World Employment and Social Outlook Trends 2023* (resumen ejecutivo en español: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2023*), 2023.

<sup>40</sup> OIT, *Observatorio de la OIT sobre el mundo del trabajo. Décima edición. La recuperación del mercado de trabajo a escala mundial se ve dificultada por múltiples crisis*, 31 de octubre de 2022.

<sup>41</sup> Lars Jensen, «Avoiding 'Too Little Too Late' on International Debt Relief», Development Futures Series Working Paper, PNUD, 2022.

<sup>42</sup> Naciones Unidas, *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*, 2021.

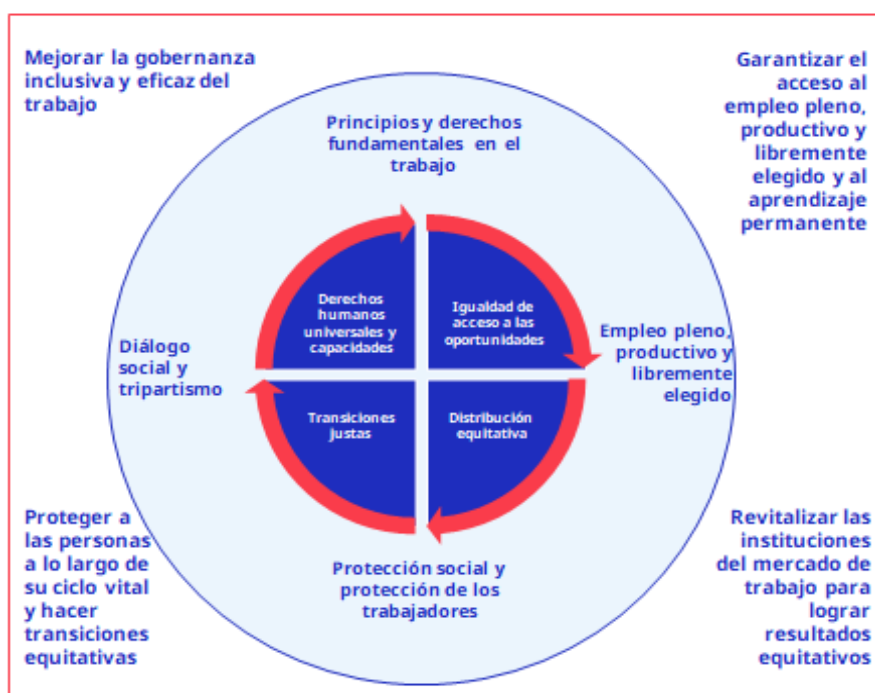
40. Al no situar los valores de la dignidad humana y la justicia social en el centro de nuestras economías y sociedades, dejamos atrás una gran cantidad de talento sin explotar, de capacidad productiva sin utilizar y de potencial humano sin realizar. Además, perdemos la oportunidad de aprovechar todo el potencial que ofrecen el progreso tecnológico y el aumento de la productividad para hacer frente a los retos medioambientales y fomentar el desarrollo sostenible.
41. Hay formas de reforzar las políticas y las instituciones que hacen que las sociedades sean inclusivas, de dirigir las inversiones hacia las áreas que reportan los mayores beneficios económicos y sociales, y de ofrecer bienes públicos esenciales y protección social. Y hay formas de restablecer la confianza en las instituciones públicas mediante el diálogo social, una gobernanza eficaz e inclusiva y la prosperidad compartida.
42. Los periodos en que concurren múltiples crisis y convulsiones suelen presentar grandes oportunidades para mejorar la cooperación, el diálogo social y la concertación sobre las políticas y los mecanismos institucionales vigentes, de modo que su renovación —y, en efecto, la renovación del contrato social— permita a las personas prosperar, ser productivas y contribuir a la sociedad y beneficiarse de ella. Estas políticas y mecanismos incluyen las condiciones que crean oportunidades de empleo y actividad productiva, y se refieren a las modalidades de prestación y financiación de los servicios públicos —en el ámbito de la educación, la salud y los cuidados, por mencionar algunos— y a las responsabilidades pertinentes al respecto.

## ► Capítulo 3

### Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente

43. La capacidad de la OIT para impulsar la justicia social está supeditada a que los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores aúnen esfuerzos para definir las políticas y determinar las prioridades que enmarcarán la acción en los planos nacional y mundial.
44. La Declaración del Centenario enuncia que la OIT «en su segundo siglo de existencia, debe seguir cumpliendo con tenacidad su mandato constitucional de lograr la justicia social y desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, que sitúa los derechos de los trabajadores y las necesidades, las aspiraciones y los derechos de todas las personas en el núcleo de las políticas económicas, sociales y ambientales»<sup>43</sup>.
45. La OIT ya ha logrado importantes avances en la promoción de un enfoque centrado en las personas. Con la adopción, en 2022, de una quinta categoría de principios y derechos fundamentales en el trabajo, un entorno de trabajo seguro y saludable ya no es un privilegio, sino un derecho de todos los trabajadores.
46. Sin embargo, como se ha mostrado en el presente informe, queda mucho por hacer para impulsar la justicia social y promover el trabajo decente mediante el fomento de un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas (gráfico 3). La acción continua y concertada, tanto del sector público como del privado, es esencial a fin de crear las condiciones necesarias para que todas las personas puedan trabajar con libertad y dignidad; gocen de igualdad de acceso a oportunidades de empleo pleno, productivo y libremente elegido que les brinden seguridad económica y les permitan prosperar; obtengan una participación equitativa en los beneficios derivados de sus tareas productivas y cotizaciones sociales, y experimenten transiciones justas a lo largo de sus vidas.

#### ► Gráfico 3. Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente



<sup>43</sup> Declaración del Centenario, parte I, D.



## Mejorar la gobernanza inclusiva y eficaz del trabajo

47. La forma en que las sociedades regulan el trabajo sienta las bases de la justicia social. Las leyes, los instrumentos normativos y las instituciones otorgan derechos y facultades, formalizan las vías de acceso al trabajo decente y facilitan la justicia procesal. Estos elementos dan expresión a los derechos humanos universales y conforman el marco reglamentario para la igualdad de oportunidades, una distribución equitativa y las transiciones justas. Asimismo, posibilitan la participación democrática y el diálogo social.
48. En el plano internacional, la gobernanza del trabajo se lleva a cabo mediante las deliberaciones de los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la adopción de convenios internacionales del trabajo que, una vez ratificados, tienen rango de leyes internacionales y están sujetos al control de la OIT. Estos convenios, junto con las recomendaciones no vinculantes, transponen las aspiraciones de justicia social en un marco normativo para la gobernanza del trabajo en todos los países. En el plano nacional, esto conlleva el establecimiento de una combinación de leyes e instrumentos normativos; convenios colectivos; el diálogo social entre los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y una variedad de instituciones, como administraciones del trabajo, órganos judiciales y organismos de solución de conflictos.
49. Sin embargo, en ocasiones se cuestiona la función de estos instrumentos e instituciones, y los Gobiernos pueden ser objeto de presiones por parte de diversos sectores que abogan por la desregulación. Los avances tecnológicos y las reivindicaciones de modalidades de trabajo flexibles pueden poner en duda la capacidad de los marcos reglamentarios existentes para proporcionar una protección laboral adecuada e igualdad de trato. El gran número de trabajadores de la economía informal, junto con administraciones del trabajo a menudo deficientes en algunos contextos, plantea retos en materia de cobertura y cumplimiento de la normativa. La falta de inversión en las capacidades institucionales y una aplicación y control del cumplimiento inadecuados pueden mermar aún más la eficacia de las instituciones reguladoras. Es preciso adoptar medidas para aumentar la eficacia y el carácter inclusivo de la gobernanza del trabajo, de forma que todos los trabajadores disfruten de una protección adecuada <sup>44</sup>.
50. Resulta alentador que la Conferencia Internacional del Trabajo haya realizado importantes progresos en esta dirección mediante la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190). En los años venideros, los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se reunirán en el marco de la Conferencia para estudiar la manera de impulsar la justicia social con respecto a las nuevas formas de trabajo en la economía de plataformas, el trabajo infravalorado en la economía del cuidado y el trabajo no protegido en la economía informal. En un contexto en el que se recurre cada vez más a las tecnologías de inteligencia artificial para organizar y asignar el trabajo, quizá sería necesario reflexionar sobre las cuestiones de protección de datos y los riesgos que plantea el sesgo de la inteligencia artificial, como la discriminación <sup>45</sup>. Además, tal vez convendría examinar el modo de asegurar el acceso a la justicia, incluida la justicia laboral, como principio básico del Estado de derecho.

---

<sup>44</sup> Declaración del Centenario, parte III, B.

<sup>45</sup> Declaración del Centenario, parte III, C, v).

51. Por otra parte, queda mucho por hacer para luchar contra las injusticias del trabajo infantil, las formas contemporáneas de esclavitud, la discriminación y los entornos laborales inseguros, y para hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esto constituye tanto un mandato como un compromiso para la OIT <sup>46</sup>.
52. A este respecto, los principios de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva constituyen un elemento esencial de las bases normativas de la OIT y de sus propios métodos de trabajo. El ejercicio de estos derechos habilitantes proporciona las capacidades procedimentales esenciales mediante las cuales impulsar la justicia social. Establece las condiciones necesarias para el funcionamiento efectivo de los modelos tripartitos y bipartitos de gobernanza y para el diálogo social. Es necesario garantizar la aplicación efectiva de estos derechos fundamentales de los trabajadores en la ley y en la práctica.
53. Sobre estos cimientos, los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden participar en procesos de diálogo social sobre políticas, formular soluciones conjuntas y fomentar la confianza. Un diálogo social inclusivo y eficaz proporciona la capacidad institucional para definir vías de desarrollo inclusivo con oportunidades equitativas para todos, asegurar transiciones justas y hacer frente a los retos futuros. Además, como ha puesto de manifiesto la experiencia de la pandemia de COVID-19, el diálogo social puede constituir una fuente esencial de resiliencia.
54. Es evidente que las innovaciones tecnológicas en la organización del trabajo y la producción deben ir acompañadas de innovaciones en la gobernanza de ese trabajo. La aspiración de justicia social, dignidad y seguridad económica tiene carácter universal, independientemente de si el trabajo se realiza a través de una plataforma digital o una línea de producción. La OIT ha afirmado la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio para proporcionar protección a los trabajadores <sup>47</sup>. Los Gobiernos, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, han de clarificar y, de ser necesario, adaptar el ámbito de aplicación de la legislación a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo <sup>48</sup>. También deben tomarse en consideración las medidas que garantizan la protección adecuada de los trabajadores que quedan fuera de este ámbito de aplicación, pero que requieren dicha protección.
55. Debería prestarse una atención particular a la búsqueda de vías que promuevan la formalización y la justicia social para los millones de trabajadores de la economía informal que bien están excluidos del ámbito de aplicación de la legislación, o bien, pese a gozar de cobertura legal, no están protegidos en la práctica debido al incumplimiento de la normativa, como ocurre en el caso del trabajo no declarado. Para los trabajadores, esto debe conllevar el reconocimiento efectivo de sus principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como de otras protecciones que los amparan. Por su parte, las empresas requieren un entorno propicio que fomente la sostenibilidad de sus operaciones, facilite las condiciones necesarias para la formalización y asegure el cumplimiento de la legislación.
56. La administración del trabajo desempeña un papel fundamental en la gobernanza del trabajo. Aunque su funcionamiento puede variar de un país a otro, la función de la administración del

---

<sup>46</sup> En la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), en su versión enmendada en 2022, la Conferencia declara que «todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios» (párrafo 2).

<sup>47</sup> Declaración del Centenario, parte III, B.

<sup>48</sup> De conformidad con las orientaciones contenidas en la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

trabajo es esencial a efectos de influir en la orientación de las políticas, crear condiciones que favorezcan la transición de la economía informal a la economía formal y garantizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Es preciso que la administración del trabajo cuente con el apoyo político y la capacidad administrativa que necesita para cumplir sus funciones de gobernanza, incluidas aquellas de carácter tripartito. Su capacidad de actuación es crucial para formular marcos reglamentarios eficaces y lograr el espacio fiscal necesario para una planificación presupuestaria orientada al empleo y la ampliación de la protección social.

- 57.** Más allá de los medios de acción propios de la OIT, hay oportunidades de aprovechar las sinergias existentes entre el Programa de Trabajo Decente y los acuerdos internacionales de comercio e inversión. Si se diseñan de forma adecuada, estos instrumentos —algunos de carácter vinculante, otros de carácter voluntario— pueden aumentar el impacto del marco normativo de la OIT, en particular en relación con el respeto universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y al mismo tiempo impulsar el crecimiento económico sostenible. Todavía hay mucho margen para aprovechar esas oportunidades mediante una mayor coordinación de las políticas <sup>49</sup>. El Programa de acción prioritario de la OIT «Resultados en materia de trabajo decente en las cadenas de suministro» contribuirá en gran medida a avanzar las labores a este respecto.

## Garantizar el acceso al empleo pleno, productivo y libremente elegido y al aprendizaje permanente

- 58.** El acceso a un empleo libremente elegido es un derecho humano. Este permite a los trabajadores y a sus familias lograr un nivel de vida adecuado. La disponibilidad de empleo pleno, productivo y libremente elegido ofrece vías para salir de la pobreza y contribuye a reducir las desigualdades y lograr una mayor inclusión social.
- 59.** Sin embargo, como se ha demostrado en el capítulo anterior, el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido en ocasiones parece inalcanzable, y la inseguridad de los mercados de trabajo es un fenómeno generalizado. El crecimiento económico, aunque necesario, no conduce automáticamente a la creación de puestos de trabajo decentes y productivos, y cada nueva crisis revierte los avances logrados anteriormente. Como se refleja en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), todos los trabajadores deberían poder elegir libremente su empleo y acceder a oportunidades de empleo decente y productivo.
- 60.** Para cumplir esta aspiración, los objetivos de las políticas macroeconómicas deben estar basados en políticas transformadoras que tengan por finalidad principal la creación de empleo decente y productivo. Un enfoque de este tipo debería, en primer lugar, centrarse en la creación directa de puestos de trabajo, en particular mediante la inversión pública y privada y otras medidas relacionadas con la demanda; en segundo lugar, impulsar la transformación estructural; y, en tercer lugar, subsanar los desequilibrios macroeconómicos, como la carga de la deuda, de forma que se tengan en cuenta los posibles efectos en las oportunidades de empleo y otras dimensiones de la justicia social.
- 61.** Estas políticas deberían ir acompañadas de políticas complementarias sectoriales, de protección social y del mercado de trabajo centradas en los sectores que tengan el mayor potencial para la creación de empleo decente y productivo, entre otros la economía del cuidado, la economía verde y la economía digital. Al mismo tiempo, la diversificación rural es crucial para crear puestos de trabajo decentes fuera de las zonas urbanas, en particular en el sector agrícola y mediante

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, en marzo de 2023, la OIT adoptó una estrategia para promover el trabajo decente en las cadenas de suministro. Véase OIT, *Estrategia de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas de suministro*, GB.347/INS/8, 2023.

vínculos intersectoriales, por ejemplo, con la agroindustria. Asimismo, las políticas sectoriales tienen que centrarse en crear un entorno propicio para las empresas sostenibles, a fin de aprovechar la capacidad dinámica de esas empresas para crear puestos de trabajo decentes.

62. Habida cuenta de la crisis climática a la que nos enfrentamos, la promoción de una transformación estructural con gran capacidad de generación de empleo debe tener por fundamento el logro de la sostenibilidad ambiental. Existen oportunidades de incorporar los objetivos en materia de empleo a las estrategias de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, y de integrar los objetivos de sostenibilidad en las políticas de empleo y de protección social. Es necesaria una cuidadosa coordinación entre los ministerios y organismos gubernamentales pertinentes, y trabajar en colaboración con los interlocutores sociales para garantizar resultados inclusivos y sostenibles. El Programa de acción prioritario de la OIT «Transiciones justas hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles» logrará avances en ese enfoque integrado. En su 111.<sup>a</sup> reunión (2023), la Conferencia Internacional del Trabajo examinará muchas de estas cuestiones y acordará una hoja de ruta de cara al futuro <sup>50</sup> sobre la base del consenso tripartito alcanzado previamente <sup>51</sup>.
63. A fin de subsanar las desigualdades y ofrecer oportunidades para todos, las políticas e intervenciones en materia de empleo deben estar diseñadas de forma que se mejoren las perspectivas de los grupos más vulnerables en los mercados de trabajo. Buen ejemplo de ello son las inversiones en la economía del cuidado. Tales inversiones aumentarán el acceso a los servicios de cuidado, generando empleo de calidad con acceso a la protección social, en particular para los jóvenes, y eliminando al mismo tiempo los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo <sup>52</sup>. Los esfuerzos para mejorar el acceso de los grupos vulnerables a oportunidades en este sector en crecimiento tienen que ir acompañados de medidas que permitan asegurar que se trata realmente de oportunidades de trabajo decente.
64. Asimismo, es necesario asegurarse de que las políticas de empleo tengan perspectiva de género. Esto significa integrar las preocupaciones en materia de igualdad de género en las políticas fiscales y monetarias, entre otras cosas velando por que los sistemas tributarios no penalicen a los generadores secundarios de ingresos (habitualmente el miembro de la pareja de sexo femenino) al aplicar un régimen impositivo individual. Son necesarias otras medidas para asegurar que las mujeres tengan acceso a recursos productivos como la tierra y el crédito. Estas medidas son especialmente relevantes en el sector agrícola, pero también son importantes para millones de trabajadores independientes y en el contexto de las microempresas y pequeñas empresas dirigidas por mujeres. En los casos que proceda, estas medidas deberían estar vinculadas a servicios de desarrollo empresarial.
65. Además de propugnar la creación de oportunidades de empleo pleno, productivo y libremente elegido, la Declaración del Centenario exhorta al fortalecimiento de las capacidades de todas las personas para beneficiarse de esas oportunidades.
66. La calidad del sistema de educación y formación de cualquier país es fundamental para asegurar la igualdad de acceso a las oportunidades de empleo y facilitar transiciones justas <sup>53</sup>. Esto incluye la calidad en la atención y educación de la primera infancia. El acceso a los aprendizajes y la

<sup>50</sup> OIT, *Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, ILC.111/Informe VI, 2023.

<sup>51</sup> OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, 2015.

<sup>52</sup> OIT, *Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people*; OIT y ONU Mujeres, «Una guía para las inversiones públicas en la economía del cuidado», Herramienta de política, 2021.

<sup>53</sup> Declaración del Centenario, parte III A, ii).

educación y formación técnica y profesional desempeña un papel esencial para facilitar la transición de la escuela al trabajo y la inclusión de los jóvenes en los mercados de trabajo. Este es otro ámbito en el que la participación de los interlocutores sociales y la cooperación con otras partes interesadas pertinentes son cruciales para el desarrollo de sistemas de educación y aprendizaje permanente que sean eficaces y equitativos.

- 67.** Además, son necesarias medidas efectivas para ayudar a las personas a afrontar las transiciones a lo largo de su vida laboral —de la escuela al trabajo, del desempleo al empleo, de un puesto de trabajo a otro, y del trabajo a la jubilación—<sup>54</sup>. Dicha ayuda requiere inversiones simultáneas en estrategias de desarrollo de competencias, aprendizaje permanente, servicios de empleo y políticas activas del mercado de trabajo, así como políticas de protección social, e incluye asistencia para la búsqueda de empleo, orientación profesional, subsidios al empleo y programas públicos de empleo, formación e incentivos a la iniciativa empresarial.
- 68.** Como se ha expuesto anteriormente, la transición de la economía informal a la economía formal constituye uno de los procesos de mayor transformación. Esa formalización es una condición necesaria para reducir la pobreza y las desigualdades, aumentar simultáneamente la productividad y la sostenibilidad de las empresas y ampliar el margen de acción de los Gobiernos mediante los ingresos fiscales disponibles. Aunque la informalidad es resultado de infinidad de causas interrelacionadas, incluidas aquellas que se derivan del marco reglamentario y el acceso a la tierra y el crédito, cabe destacar simplemente la falta de capacidad de las economías para generar empleo de calidad en la economía formal. Es necesario acelerar las medidas de acción aumentando la disponibilidad de oportunidades de empleo decente con acceso a la protección social para millones de trabajadores de la economía informal y mejorando al mismo tiempo las competencias y la capacidad productiva de las personas y las empresas para que puedan incorporarse a la economía formal. El Programa de acción prioritario de la OIT «Transición de la economía informal a la economía formal» fomentará ese enfoque integrado<sup>55</sup>.
- 69.** Las injusticias sociales son a menudo la causa y el resultado de las situaciones de fragilidad y conflicto. En estos contextos, las políticas de empleo pueden desempeñar un papel importante a la hora de vincular las necesidades humanitarias a corto plazo con los objetivos de desarrollo a más largo plazo, abordando al mismo tiempo las causas profundas de la injusticia social, incluidas las desigualdades y la exclusión social<sup>56</sup>. El Programa de acción prioritario de la OIT «Trabajo decente en situaciones de crisis y posteriores a las crisis» impulsará el programa de la OIT con respecto a esta cuestión crucial.
- 70.** Por último, los tipos de enfoques integrados que harán falta para asegurar el acceso al empleo libremente elegido y las transiciones justas, incluidas las políticas macroeconómicas y aquellas dirigidas a la economía del cuidado, la economía verde y la economía digital, deberán estar mejor coordinados a nivel nacional e internacional, y más vinculados con las políticas de protección social y la financiación, como se prevé en el Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas. Este es un ámbito esencial en el que la OIT debe reforzar su liderazgo en el marco del sistema multilateral, sirviéndose de su importante poder de convocatoria.

---

<sup>54</sup> Declaración del Centenario, parte III, A, iv).

<sup>55</sup> En consonancia con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

<sup>56</sup> OIT, *Employment and decent work in the Humanitarian–Development–Peace Nexus*, 2021.



## Revitalizar las instituciones del mercado de trabajo para lograr resultados equitativos

71. Una serie de instituciones del mercado de trabajo determina lo que la gente gana con su trabajo y las condiciones en las que lo desempeña. A condición de que sean inclusivas, estas instituciones son determinantes para la reducción de las desigualdades y la obtención de resultados equitativos. Permiten a los trabajadores negociar una participación equitativa en los aumentos de productividad. Un salario mínimo adecuado y los límites máximos al tiempo de trabajo no solo influyen en la distribución de los ingresos, sino que también protegen la dignidad de los trabajadores. Además, proporcionan unas condiciones equitativas y un entorno previsible para las empresas sostenibles.
72. En 2022, la OIT adoptó una estrategia integral e integrada para reducir y prevenir las desigualdades en el mundo del trabajo <sup>57</sup>. En su 111.ª reunión (2023), la Conferencia Internacional del Trabajo celebrará una discusión sobre la protección de los trabajadores, que brindará la oportunidad de examinar los esfuerzos de la OIT y considerar la acción de la OIT para apoyar la revitalización de las instituciones del mercado de trabajo, de forma que estas proporcionen una protección de los trabajadores inclusiva y eficaz <sup>58</sup>.
73. Habida cuenta del impacto de la presente crisis del costo de la vida, en particular en los trabajadores con salarios bajos, es necesario tomar medidas para revitalizar las políticas salariales —con inclusión de los salarios mínimos— a fin de evitar un aumento de la pobreza y la desigualdad <sup>59</sup>. Los salarios mínimos tienen el potencial de aliviar considerablemente las presiones a las que se enfrentan las familias de bajos ingresos, siempre y cuando se ajusten periódicamente, sean inclusivos —por ejemplo, mediante la inclusión en su ámbito de aplicación de los trabajadores agrícolas, los trabajadores domésticos y los trabajadores migrantes— y alcancen niveles suficientes de cumplimiento. De conformidad con el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían tenerse en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias, y los factores económicos.
74. En relación con lo anterior, está la cuestión del «salario vital adecuado», al que se hace referencia en la Constitución de la OIT y que tiene por finalidad proporcionar niveles de vida decente a los trabajadores y a sus familias. Se está aplicando una combinación de enfoques voluntarios y mecanismos normativos para ofrecer salarios adecuados, desde iniciativas que promueven los «salarios vitales» en las cadenas de suministro de los sectores de la confección y la electrónica a «tarifas seguras» en las cadenas de suministro del sector del transporte <sup>60</sup>. Asimismo, debe prestarse atención a la situación de los trabajadores independientes que no ganan un salario propiamente dicho.
75. Una institución que sigue siendo decisiva a la hora de obtener resultados justos, equitativos e inclusivos es la negociación colectiva. Los datos lo muestran claramente: la desigualdad salarial, incluida la brecha salarial entre hombres y mujeres, es menor en los países en que los salarios de

<sup>57</sup> OIT, *Estrategia de la OIT integral e integrada para reducir y prevenir las desigualdades en el mundo del trabajo*, GB.346/INS/5, 2022.

<sup>58</sup> OIT, *No dejar a nadie atrás: construir una protección de los trabajadores inclusiva en un mundo del trabajo en evolución*, ILC.111/Informe V, 2023.

<sup>59</sup> OIT, *Global Wage Report 2022–23: The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power* (resumen ejecutivo en español: *Informe Mundial sobre Salarios 2022-2023: El impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo*).

<sup>60</sup> OIT, *Fijación de salarios adecuados: la cuestión de los salarios vitales*, Nota de la OIT, octubre de 2022. No hay ninguna norma ni metodología acordada para la fijación de salarios adecuados. La OIT continúa realizando estudios sobre esta cuestión.

la mayoría de los trabajadores se fijan por convenio colectivo <sup>61</sup>. Los convenios colectivos también son determinantes para la igualdad de remuneración y la igualdad de trato. Sin embargo, según estimaciones de la OIT, las condiciones de trabajo se fijan por convenio colectivo solo para un tercio de todos los asalariados. Es necesario incrementar los esfuerzos para promover la negociación colectiva.

76. Aunque se han hecho grandes avances con miras a impulsar un programa transformador para lograr la igualdad de género, la disparidad salarial entre hombres y mujeres persiste, y el trabajo de las mujeres en ocupaciones y sectores feminizados sigue estando infravalorado y mal remunerado. Se precisan esfuerzos constantes para promover una legislación sobre la igualdad de remuneración y para implementar medidas de transparencia salarial y de evaluación de puestos de trabajo. Adicionalmente, es esencial aumentar la inversión en las políticas del cuidado para garantizar que las mujeres no soporten una carga desproporcionada del trabajo del cuidado no remunerado y las penalizaciones salariales asociadas que se acumulan a lo largo de su vida laboral. Estos incluyen los servicios de cuidados, las políticas de protección social relativas a los cuidados y las políticas de licencia parental <sup>62</sup>.
77. Un elemento que está vinculado a la cuestión de las políticas del cuidado es la forma en que las sociedades y los mercados de trabajo valoran el trabajo clave. La pandemia puso de relieve la infravaloración sistemática de los trabajadores que prestan servicios esenciales. Estos trabajadores clave ganan salarios que son en promedio un 26 ciento inferiores a los de otros asalariados que realizan un trabajo de valor similar. Es necesario revalorizar su trabajo para que refleje su contribución social, entre otras cosas mediante la revitalización de las políticas salariales <sup>63</sup>.
78. Persiste la pregunta de cómo se garantizará la inversión en los servicios públicos críticos, desde los servicios esenciales en general a los servicios del cuidado en particular. Claramente, es posible obtener beneficios en términos del potencial productivo de los países, los activos creados y la capacidad de resistir y adaptarse a las crisis, y de transformarse ante ellas. No obstante, para ello se requerirá una amplia coalición mundial y la disposición de los asociados para impulsar este programa.

## Proteger a las personas a lo largo de su ciclo vital y hacer transiciones equitativas

79. La protección social es un derecho humano. Proporciona acceso a un nivel de vida adecuado y a las capacidades necesarias para que las personas desarrollen todo su potencial. Junto con la provisión de servicios públicos, los sistemas de seguridad social son instrumentos cruciales para una redistribución eficaz mediante transferencias e impuestos, ya que consiguen resultados más equitativos de los que se lograrían únicamente a través de políticas de mercado y distributivas. Por último, aunque no menos importante, la protección social es esencial para aumentar la resiliencia de las personas, las sociedades y las economías, lo que hace que las transiciones sean más equitativas y sostenibles.
80. El acceso universal a una protección social integral y sostenible permitiría a las personas aprovechar las oportunidades que se presenten en el futuro. Los regímenes de seguridad social inclusivos o los regímenes financiados con impuestos, o una combinación de ambos,

<sup>61</sup> OIT, *Informe sobre el Diálogo Social 2022: La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente*, 2022; OCDE, *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, 2019.

<sup>62</sup> OIT, *Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*, 2022.

<sup>63</sup> OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2023: El valor del trabajo esencial*, 2023.

proporcionan portabilidad, una amplia distribución de los riesgos, y una financiación sostenible y equitativa de los sistemas de protección social.

- 81.** Pese a todo, como se ha señalado en el capítulo 2, más de 4 000 millones de personas en todo el mundo carecen de acceso a cualquier forma de protección social. La pandemia de COVID-19 reveló, de manera concluyente, la desconexión que existe entre la visión de una protección social universal, en la que todas las personas tengan acceso a una protección integral, adecuada y sostenible a lo largo del ciclo vital, y la realidad. Muchos países no pueden ofrecer acceso a la atención de salud y prestaciones de enfermedad y de desempleo, lo que cobró especial relevancia durante la pandemia.
- 82.** Todo lo expuesto subraya la urgencia de invertir en sistemas de protección social, y especialmente en pisos de protección social que garanticen al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos y acceso a la atención de la salud para todas las personas. Lamentablemente, el nivel del gasto en protección social a nivel mundial sigue siendo insuficiente para garantizar los pisos de protección social nacionales, y mucho menos para asegurar progresivamente niveles más elevados de protección para el mayor número de personas posible, con arreglo a las normas de la OIT.
- 83.** Existen diversas opciones para ampliar el espacio fiscal y reducir el déficit de financiación de la protección social, entre ellas aumentar los ingresos nacionales procedentes de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social, teniendo debidamente en cuenta los vínculos entre el empleo y las políticas sectoriales. Estos esfuerzos nacionales deben sustentarse en una mayor cooperación internacional en materia tributaria y en marcos macroeconómicos más flexibles. Esto incluye la cooperación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a fin de asegurar el espacio fiscal necesario para el gasto social.
- 84.** Por otra parte, si bien la movilización de recursos nacionales debe seguir siendo la piedra angular de los sistemas nacionales de protección social, para los países en desarrollo una mayor solidaridad y coordinación de las políticas en el plano internacional es fundamental. Para los países con niveles insostenibles de deuda externa, es crucial encontrar soluciones viables para una reestructuración de la deuda internacionalmente convenida, de manera que no estén obligados a hacer frente al servicio de su deuda cuando podrían invertir sus escasos recursos en garantizar la protección social básica y un nivel de vida adecuado.
- 85.** La comunidad internacional también tiene que considerar otras formas de contribuir a subsanar el déficit de financiación para la protección social en los países de bajos ingresos, entre otras cosas mediante el cumplimiento de los compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo que en gran parte siguen pendientes, el aumento de préstamos en condiciones favorables y de apoyo presupuestario, o la instauración de un nuevo mecanismo de financiación internacional para complementar y apoyar los esfuerzos de movilización de recursos nacionales <sup>64</sup>. Esto requerirá un esfuerzo más amplio que el que la OIT puede impulsar por sí sola.
- 86.** La Declaración del Centenario exige a la OIT que siga cumpliendo su mandato constitucional y fortalezca su cooperación en el marco del sistema multilateral y con otras organizaciones internacionales.

---

<sup>64</sup> OIT, [Conclusiones de la segunda discusión recurrente sobre la protección social \(seguridad social\)](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, párr. 21, c).

## ► Capítulo 4

### Creación de una Coalición Mundial para la Justicia Social

- 87.** La búsqueda de la justicia social es la razón de ser de la OIT. Sin embargo, la capacidad de esta Organización —o de cualquier otra— para promover la justicia social se ve limitada por la conjunción de múltiples crisis, la falta de inversión en desarrollo social, el aumento de la desigualdad, el agotamiento de la solidaridad mundial y unos niveles de deuda sin precedentes. Esta combinación de factores amenaza con revertir el progreso que se ha conseguido durante decenios en las dimensiones sociales del desarrollo sostenible. Esta situación se ve agravada por la falta de coherencia en materia de políticas con respecto a objetivos clave, como la consecución de un empleo pleno, productivo y libremente elegido. Es necesario crear una Coalición Mundial para la Justicia Social amplia a fin de reforzar la capacidad de los países de reducir los déficits de justicia social.
- 88.** Una Coalición Mundial para la Justicia Social convertiría a la justicia social en un imperativo de política mundial, propiciando un aumento de la cooperación multilateral y de la coherencia en materia de políticas. Serviría como catalizador y conducto para acometer o acelerar las medidas necesarias en aquellos ámbitos donde lograr la justicia social, en virtud del mandato de la OIT, requiere solidaridad y coordinación con otros interlocutores para abordar los múltiples desafíos que afectan al mundo del trabajo. Una Coalición Mundial —iniciada y forjada por los interlocutores tripartitos de la OIT— sería una iniciativa mundial que dispondría de más medios de acción que los de la propia Organización y permitiría que el sistema multilateral y la comunidad internacional se impliquen de forma más profunda y tangible para fomentar los esfuerzos nacionales destinados a reforzar los contratos sociales.
- 89.** Las ventajas de una Coalición Mundial, en particular el enfoque normativo que aportaría y los mayores beneficios sociales que generaría, son transformadoras y pueden comprobarse empíricamente.
- 90.** La OIT estima que la aplicación de un piso de protección social mundial para las personas de edad, en consonancia con lo dispuesto en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), tendría profundas repercusiones demográficas y económicas en los países de ingresos bajos y medianos bajos, que se traducirían en un aumento del 14,8 por ciento del producto interno bruto (PIB) per cápita de esos países en diez años. A su vez, esta transformación económica reduciría la pobreza en 3,6 puntos porcentuales y la disparidad de los ingresos del trabajo entre hombres y mujeres en 6 puntos porcentuales. La desigualdad de los ingresos también disminuiría, ya que el 40 por ciento de la población que se encuentra en el extremo inferior de la escala de distribución de los ingresos obtendría un 2,5 por ciento adicional de los ingresos totales <sup>65</sup>. Los costos no son inasequibles. Por ejemplo, para los países de ingresos bajos y medianos bajos, el costo anual de las pensiones de vejez por un importe equivalente al umbral nacional de pobreza supondría un 1,6 por ciento del PIB <sup>66</sup>. Para África Subsahariana, el costo anual sería de 23 300 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa el 1,4 por ciento del PIB y aproximadamente el 12,5 por ciento de la ayuda oficial para el desarrollo que se proporciona cada año en todo el mundo.

<sup>65</sup> OIT, *The ILO Monitor on the World of Work: 11th edition, 2023, de próxima publicación*.

<sup>66</sup> Estimaciones basadas en Fabio Durán-Valverde *et al.*, *Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond*, Documento de trabajo de la OIT, 2020.

## Cultivar la justicia social mediante la promoción y el diálogo sobre políticas

91. La Coalición Mundial para la Justicia Social constituiría un foro en el que los mandantes de la OIT podrían reunirse con un amplio abanico de partes interesadas relevantes para redoblar los esfuerzos a nivel mundial, regional y nacional con el fin de promover la justicia social para todos. En este marco, se abogaría por que se dé primacía a la justicia social en la elaboración de políticas y la toma de decisiones en todos los niveles, sobre la base del diálogo social, y por la necesidad de aumentar la inversión en este sentido.
92. La Coalición Mundial aprovecharía la experiencia de la OIT en la movilización del tripartismo en favor de la justicia social para ayudar a los mandantes de la Organización a identificar los déficits de justicia social y a elaborar estrategias para abordarlos de una manera eficaz y sostenible a través de procesos de diálogo social nacional<sup>67</sup>. Estos actores tienen un papel fundamental que desempeñar —a través del diálogo social— en la configuración de las políticas públicas que determinan, por ejemplo, la calidad de los servicios públicos, lo que repercute a su vez en el mundo del trabajo.
93. La labor de promoción y diálogo sobre políticas de la Coalición Mundial estarían respaldados por una base de conocimientos reconocida en la materia. Se publicaría un informe periódico que ofrecería un panorama actualizado del estado de la justicia social en el mundo. En dicho informe se abordarían temáticas pertinentes y se destacarían estrategias especialmente novedosas y transformadoras en materia de políticas para promover los derechos y las capacidades de las personas, garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades de empleo y actividad productiva, asegurar una distribución justa y facilitar transiciones justas.

## La justicia social como piedra angular de un multilateralismo mejor coordinado

94. El trabajo decente es clave para el desarrollo sostenible. Si bien el Programa de Trabajo Decente se ha integrado plenamente en el sistema multilateral a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 y otros ODS<sup>68</sup>, una serie de prioridades contrapuestas, que suponen concesiones a menudo difíciles, obstaculizan el progreso. La Coalición Mundial para la Justicia Social representa una importante oportunidad para integrar el tripartismo y el diálogo social con mayor firmeza en un multilateralismo interconectado.
95. La Cumbre sobre los ODS que se celebrará bajo los auspicios de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2023 marca un punto intermedio en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y deberá proporcionar orientación de alto nivel sobre acciones transformadoras y aceleradas para alcanzar los ODS de aquí a 2030.
96. La Coalición Mundial podría ser parte de la respuesta. Podría concebirse como una de las posibles iniciativas de alto impacto de las Naciones Unidas para alcanzar los ODS promoviendo la justicia social y la dimensión social del desarrollo sostenible a través de una mayor cooperación internacional multilateral y entre las distintas partes interesadas, en particular entre los organismos internacionales. Podría imprimir un nuevo impulso a las medidas destinadas a revertir la tendencia de la pobreza y la desigualdad, aprovechando las sinergias derivadas de la acción interinstitucional que se lleva a cabo con arreglo a los mandatos de los distintos organismos dentro de un marco común.

<sup>67</sup> Este enfoque se basará en la estrategia de la OIT integral e integrada para reducir y prevenir las desigualdades en el mundo del trabajo. Véase OIT, *Estrategia de la OIT integral e integrada para reducir y prevenir las desigualdades en el mundo del trabajo*, GB.346/INS/5, 2022.

<sup>68</sup> Véase también Consejo Económico y Social, Resolución 2007/2, *La función del sistema de las Naciones Unidas en la promoción del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos* (2007).

97. El Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas es uno de esos marcos coherentes de actuación, y está destinado a mejorar la cooperación multilateral, aumentar las inversiones dentro de los marcos nacionales de financiación y desarrollar políticas de empleo y protección social integradas y coordinadas a nivel nacional que faciliten las transiciones justas. El Acelerador mundial sería un vehículo para hacer realidad los objetivos de la Coalición Mundial. Crearía oportunidades estratégicas y modalidades de intervención específicas para alcanzar la justicia social en los países en desarrollo. Promovería alianzas en el seno de la Coalición, demostrando el interés de favorecer la integración y la coherencia de las políticas internacionales, al tiempo que daría impulso y apoyo a las inversiones sociales esenciales.
98. Otros marcos de actuación son: la Coalición Internacional para la Igualdad Salarial; la Alianza Global por los Cuidados; la Coalición de acción sobre trabajo decente e ingresos y salarios vitales para todos los trabajadores de los sistemas alimentarios, surgida de la Cumbre de los Sistemas Alimentarios de 2021; y la iniciativa Acción Climática para el Empleo. El recientemente creado Grupo de Alto Nivel sobre la Profesión Docente, surgido de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación de 2022, es otra importante oportunidad para llevar adelante acciones integradas.
99. Estas iniciativas proporcionan modalidades prácticas para hacer avanzar la justicia social y reforzar el apoyo para los países que buscan acelerar el progreso. Demuestran —en términos concretos— las sinergias que surgen de la actuación interinstitucional integrada dentro de un marco común y los beneficios de un multilateralismo mejor coordinado.
100. La Coalición Mundial podría ofrecer una plataforma para dar a conocer estas modalidades de cooperación y coordinación multilaterales con vistas a la Cumbre del Futuro de 2024, así como la forma en que dichas modalidades podrían contribuir a la consecución de las propuestas que resulten de la Cumbre sobre los ODS que se celebrará en septiembre de 2023.
101. Nuestra ambición global debe estar a la altura de los retos a los que nos enfrentamos. Debemos construir juntos una Coalición que, por un lado, constituya una de las principales plataformas políticas para acelerar el progreso de la justicia social antes de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que el Secretario General de las Naciones Unidas ha propuesto para 2025 y, por otro, pueda propugnar la firme integración del imperativo de justicia social en cualquier plan de acción de seguimiento.

## Coordinación internacional para una mayor coherencia en materia de políticas

102. El FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio reconocen la necesidad de abordar las desigualdades y crear oportunidades para acceder al empleo y a un nivel de vida adecuado <sup>69</sup>. En este contexto, se hace necesaria una acción conjunta para fomentar el empleo pleno, productivo y libremente elegido y garantizar el acceso a la protección social universal, y en particular a pisos de protección para los más vulnerables.
103. También existe una creciente necesidad de coordinación internacional en otras esferas de política en las que los países no son capaces de garantizar por sí solos las condiciones propicias para la

---

<sup>69</sup> En el [artículo I del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional](#) se establecen los fines del FMI, uno de los cuales es: «facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales [...] como objetivos primordiales de política económica». Los objetivos del Banco Mundial son acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad común de forma sostenible. En el preámbulo del [Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio](#), se reconoce que el comercio debe tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales.



justicia social. Por ejemplo, cuando la competencia internacional en el ámbito fiscal erosiona la base de financiación de la protección social y los servicios públicos, o cuando la mala gobernanza y la falta de capacidad institucional para aplicar y hacer cumplir las leyes nacionales en las cadenas de valor socavan el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

- 104.** Además, se podría hacer mucho más en términos prácticos para fomentar las inversiones sociales y velar por que las políticas, los marcos y las instituciones promuevan el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, fomenten el empleo pleno, productivo y libremente elegido, contribuyan a la protección social universal y permitan a los países contar con una gobernanza del trabajo inclusiva y eficaz.
- 105.** La Coalición Mundial para la Justicia Social podría ser un vehículo para el diálogo y la colaboración de alto nivel entre el Banco Mundial, el FMI, los bancos regionales de desarrollo y la OIT, de modo que cada institución pueda cumplir mejor su mandato y, en última instancia, ayudar a sus beneficiarios, en particular, a los Gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las personas y las empresas de los países de que se trate. Podría servir para mejorar la cooperación y la coordinación en aras de una mayor coherencia en materia de políticas a escala internacional y nacional. Esto podría incluir:
- a) una colaboración más estrecha en materia de salvaguardias sociales en los proyectos de inversión y desarrollo;
  - b) esfuerzos conjuntos para encontrar formas de ampliar el espacio fiscal para el pleno empleo y establecer un piso de protección social, tomando como base los programas piloto conjuntos de la OIT y el FMI <sup>70</sup> ejecutados entre 2021 y 2023 y ampliando esa colaboración a más países;
  - c) el diálogo con los mandantes tripartitos de la OIT sobre marcos socialmente sostenibles para la reestructuración de la deuda;
  - d) esfuerzos conjuntos entre la OIT y el Banco Mundial a nivel de los países para establecer sistemas de protección social universal basados en los derechos, tomando como base la Alianza Mundial por la Protección Social Universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (USP2030), y
  - e) una posible colaboración con el Banco Mundial y el FMI sobre un marco anticrisis para que, en tiempos de crisis, se integre plenamente en los programas institucionales la dimensión social, preservando los puestos de trabajo y garantizando un piso de protección social en aras de una recuperación más inclusiva, sostenible y resistente. La crisis de la COVID-19 demostró que esto es posible, pero es necesario procurar que también lo sea para los países endeudados y los que tienen un espacio fiscal limitado.
- 106.** Del mismo modo, la Coalición Mundial podría mejorar la eficacia de la OIT mediante el fomento de iniciativas conjuntas de investigación y cooperación con la Organización Mundial del Comercio, en cuyo marco se examine la dimensión social de las cadenas de suministro para integrar mejor el comercio y el trabajo decente y facilitar transiciones justas. La Coalición Mundial podría ofrecer una plataforma política para las iniciativas encaminadas a aumentar el apoyo a la inversión nacional en las instituciones del trabajo decente junto con el comercio y la inversión, y entablar un diálogo sobre las políticas e instituciones necesarias para aprovechar las oportunidades y mitigar los posibles costos.

---

<sup>70</sup> Dos países piloto eran casos de programa y los otros dos eran países bajo supervisión. Los países eran el Iraq, Mozambique, el Togo y Uzbekistán.

## Revitalizar el tripartismo para renovar el contrato social

- 107.** En su informe *Nuestra Agenda Común*, el Secretario General de las Naciones Unidas aboga por un contrato social renovado que tenga por eje los derechos humanos a nivel nacional. Si bien muchos se hacen eco de esta propuesta, existen distintas visiones sobre la forma que ese contrato social renovado debería adoptar.
- 108.** La OIT tiene un papel clave que desempeñar a la hora de definir o renovar estos acuerdos. Su composición tripartita y su función normativa le confieren ventajas singulares para destacar las prioridades, promover la justicia social y renovar el contrato social a través de procesos de diálogo social a escala nacional.
- 109.** En muchas ocasiones anteriores en las que parecía que las posturas eran diametralmente opuestas y sería inevitable tomar decisiones difíciles, los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores fueron capaces de alcanzar un consenso a través del diálogo social. El valor de ese consenso tripartito se ha visto confirmado por la confianza generada y la inclusividad y la aplicación efectiva de las políticas que se adoptaron posteriormente. Ese modelo de gobernanza ha sido decisivo para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, instaurar instituciones del mercado laboral que funcionen adecuadamente y crear condiciones favorables para la creación de empleo, el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible.
- 110.** Urge revitalizar el tripartismo y renovar los compromisos con el diálogo social para que, en las decisiones relativas al diseño y la aplicación de las políticas, las inversiones en las capacidades y los servicios públicos y su financiación, se dé primacía a la justicia social. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores precisarán del reconocimiento y el apoyo necesarios para poder realizar contribuciones importantes y ofrecer soluciones comunes. Estas organizaciones son los conductos para renovar el contrato social a través de su participación en el diálogo social con los Gobiernos.
- 111.** Estamos atravesando un momento crucial. La pobreza, en cualquier lugar, sigue representando una amenaza para la prosperidad de todos. En una época de cambios transformadores en el mundo del trabajo, la OIT ha acordado cumplir «con tenacidad» su mandato constitucional de lograr la justicia social<sup>71</sup>. Hemos adoptado estrategias que orientarán nuestras acciones y disponemos de los medios institucionales necesarios para forjar el consenso, acelerar las acciones y cumplir nuestro mandato, en particular ampliando la participación de otros interlocutores fundamentales, tal como prevé la Constitución de la OIT. Ha llegado el momento de construir una Coalición Mundial para la Justicia Social.

---

<sup>71</sup> Declaración del Centenario, parte I, D.