



► Nota de políticas

Diciembre de 2020

Políticas nacionales de empleo para una recuperación inclusiva e intensiva en empleo de la crisis de la COVID-19

Principales puntos

- La crisis de la COVID-19 crisis ha **tenido un fuerte impacto en el empleo en todo el mundo**, especialmente en los sectores más afectados y en ciertos grupos, en particular las mujeres y los jóvenes.
- A fin de promover una recuperación inclusiva y rica en empleo de la crisis de la COVID-19, **los países necesitan un programa de política audaz e innovador centrado en el empleo. En este contexto, unas políticas nacionales de empleo que tengan en cuenta la perspectiva de género pueden desempeñar un papel importante**, pero tendrán que adaptarse en términos tanto de los marcos de política existentes como de la formulación de nuevas estrategias de recuperación. El tipo de adaptación también depende sobremanera de la situación del país (p.ej. los marcos de política actuales, el espacio fiscal, la capacidad institucional, etc.). A la luz de la naturaleza compleja y cambiante de la crisis, pueden identificarse tres dimensiones de política fundamentales:
 - **Debido a la mayor incertidumbre, los responsables de la formulación de políticas tendrán que adaptar su enfoque de las políticas de empleo mediante:** el fortalecimiento de la recopilación de datos, las evaluaciones y los enfoques analíticos; el seguimiento de procesos de política pública más ágiles, y la participación en el diálogo social regular con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
 - **Apoyándose en los últimos datos y análisis, junto con el diálogo social, las medidas de política de empleo deben secuenciarse y revisarse en consonancia con la evolución de la crisis** en una serie de ámbitos, en particular las políticas macroeconómicas; las estrategias sectoriales y el apoyo a las empresas; la protección social y el apoyo a los ingresos; los servicios de empleo, las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) y las instituciones del mercado de trabajo, y el desarrollo de competencias.
 - Durante las fases de reactivación y de recuperación, se necesitan **medidas concretas orientadas específicamente a los sectores y grupos más afectados (p.ej, las mujeres, los jóvenes), en particular para quienes están ocupados en la economía informal**, e identificar asimismo oportunidades en nuevos sectores con potencial de empleo, que puedan beneficiar a estos grupos.
- **La intersección de la crisis de la COVID-19 y las tendencias actuales del futuro del trabajo** debida, en particular, al progreso tecnológico, los cambios demográficos y el cambio climático, determinará las principales prioridades de las políticas nacionales de empleo en los próximos años. Al adoptar un enfoque centrado en las personas, **la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo proporciona orientación para formular una nueva generación de políticas nacionales de empleo**, que vinculen la respuesta a la crisis de la COVID-19 y el objetivo a largo plazo de avanzar hacia un mejor futuro del trabajo.

► La crisis de la COVID-19 se suma a los retos a largo plazo en material de empleo

A pesar de algunos progresos realizados en los últimos decenios, los países en todo el mundo **estaban afrontando una serie de retos persistentes en el mercado del trabajo cuando surgió la crisis de la COVID-19**, tales como unos altos niveles de informalidad, el estancamiento o la disminución de las tasas de crecimiento de la productividad, las desigualdades en el mercado de trabajo y las disparidades de género. Además de estos retos, los responsables de la formulación de políticas se enfrentaban a **rápidos cambios en el mercado de trabajo a través de diferentes motores del futuro del trabajo**, incluida la extensión de las cadenas mundiales de suministro, el progreso tecnológico, el cambio climático y las tendencias demográficas.

En este contexto, **la crisis de la COVID-19 se ha convertido, en cuestión de meses, en la desaceleración económica y del mercado de trabajo más grave desde la Segunda Guerra Mundial**. A fin de controlar la propagación de la enfermedad, casi todos los países han adoptado medidas de contención, en particular confinamientos, el distanciamiento físico y el cierre de las fronteras.

Tal como se indica en la sexta edición del Observatorio de la OIT publicada el 23 de septiembre de 2020, la gran **mayoría de los trabajadores del mundo (el 94 por ciento) siguen viéndose afectados por algún tipo de medidas de cierre de los lugares de trabajo**, a pesar de la relajación de los controles que ha tenido lugar en muchos países en las últimas semanas, especialmente en las economías de ingresos bajos.

Esas medidas han precipitado la fuerte caída **tanto de la demanda (de consumo y de inversión) como de la oferta de bienes y servicios** (véase el gráfico 1). La **conmoción de la oferta** se ha visto impulsada por el confinamiento y por las medidas de contención, que han impedido posteriormente a las empresas desplegar su actividad, especialmente en los sectores que requieren la interacción cara a cara con los clientes (p.ej., el comercio

minorista, los servicios de alojamiento y de alimentación). La perturbación de estos sectores ha conducido a una disminución de la demanda de bienes y servicios producidos por otros sectores (a través de concatenaciones progresivas y regresivas).¹ **En lo que respecta a la demanda**, las medidas de contención han reducido en gran medida el consumo de muchos bienes y servicios, especialmente en los restaurantes, cines, comercios minoristas, etc. La conmoción de la demanda se ve exacerbada por la pérdida de empleos y de ingresos, lo que reduce más aún el consumo.

Además de las conmociones de la oferta y de la demanda, **la incertidumbre acerca de cómo evolucionará la pandemia y como se desarrollará una respuesta de salud (es decir, una vacuna)** se ha traducido en un nivel más alto de incertidumbre en la economía. Una serie de indicadores prospectivos de la incertidumbre económica han aumentado considerablemente desde el comienzo de la crisis.² Esto también es evidente en la incertidumbre acerca de las previsiones del PIB y de las revisiones ulteriores realizadas a intervalos muy cortos (p.ej., la revisión a la baja de las previsiones del PIB mundial para 2020 por el FMI, del -3,0 por ciento en abril de 2020 al -4,9 por ciento en junio de 2020). La incertidumbre ha tenido un impacto negativo en el consumo, ya que los hogares retrasan las compras (y aumentan su propensión al ahorro), y ha reducido la inversión y la contratación de trabajadores por las empresas. Este impacto adicional de la incertidumbre prolonga la crisis y hace que la formulación de políticas sea mucho más difícil.

En un mundo interconectado, estas conmociones no sólo se limitan a las economías nacionales, sino que también se han transmitido a través de las fronteras, conduciendo a **perturbaciones del comercio mundial, los flujos de capital, el turismo, y la migración y las remesas**, que tienen efectos multiplicadores adicionales que son particularmente perjudiciales para los países de ingresos bajos y medios.

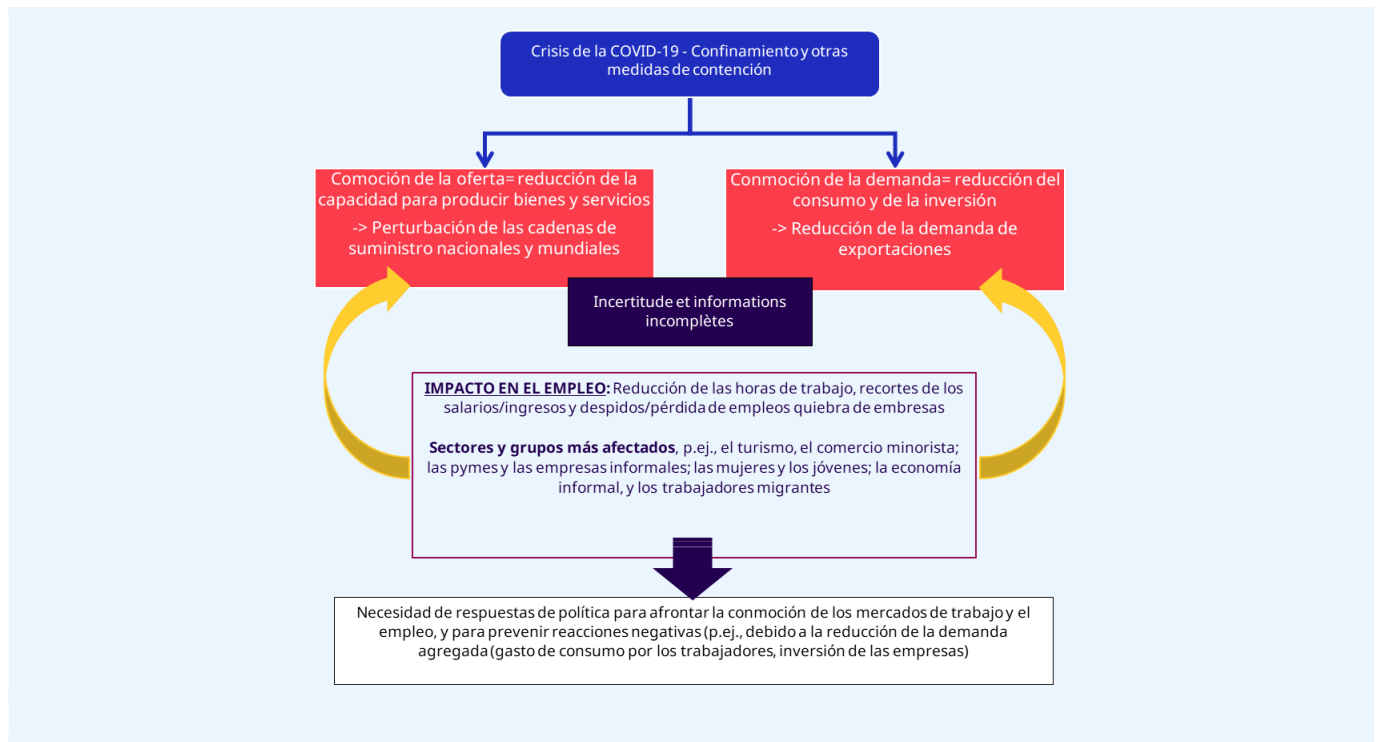
¹ Véase, por ejemplo, el impacto de la perturbación de la oferta en la industria manufacturera, OIT, 2020, "[La COVID-19 y las cadenas mundiales de suministro: Propagación transfronteriza de la crisis](#)", Nota de la OIT.

² Véase, por ejemplo, Altig, D.E. et al., 2020. "[Economic uncertainty in the wake of the COVID-19 pandemic](#)", VoxEU.org, 24 de julio de 2020, y Baker, S. et al., 2020. "[COVID-induced economic uncertainty and its consequences](#)", VoxEU.org, 13 de abril de 2020.

Ningún país ha escapado al impacto económico: se prevé que más del 90 por ciento de los países experimentarán una recesión en 2020, que es la mayor sincronización

mundial de una disminución de la producción desde 1870.³

► **Gráfico 1. La crisis sanitaria causada por la pandemia de la COVID-19 ha tenido un gran impacto en la economía, en lo que respecta tanto a la oferta como a la demanda, repercutiendo en el empleo en todo el mundo**



Como consecuencia de estas múltiples conmociones y de la incertidumbre imperante, **los mercados de trabajo se han visto gravemente afectados**. Según las [últimas estimaciones de la OIT](#), **en el segundo trimestre de 2020 las horas de trabajo mundiales se redujeron un 17,3 por ciento (en comparación con el cuarto trimestre de 2019), lo que equivale a 495 millones de empleos a tiempo completo** (sobre a base de una semana de trabajo de 48 horas). Los trabajadores de los **sectores de los servicios**, tales como los servicios de alojamiento y de alimentación, así como el comercio minorista, han corrido un riesgo particular de perder sus empleos. En total, 2 000 millones de personas – o más del 61 por ciento de la población empleada mundial – trabajan en la economía informal. [Estos trabajadores de la economía informal son particularmente vulnerables](#) a las graves pérdidas de ingresos durante esta crisis. Los análisis de los datos más recientes sobre la fuerza de trabajo confirman que las

[mujeres](#) y los [jóvenes](#) **figuran entre los más afectados por** la crisis de la COVID-19.

Como parte de la respuesta de emergencia a la crisis, los responsables de la formulación de políticas están utilizando **grandes intervenciones (y a menudo sin precedentes) de política fiscal y monetaria a fin de apoyar las medidas de salud pública, tratando al mismo tiempo de evitar el colapso de las economías**. Se han asignado recursos considerables a programas de conservación de los empleos, que han mantenido a los trabajadores en sus puestos de trabajo. La duración y la cobertura de los regímenes de protección social se han extendido. Sin embargo, **las deficiencias en la asignación de recursos y la aplicación de medidas** constituyen grandes retos, especialmente en los países de ingresos bajos y medios.

³ Fuente: <https://blogs.worldbank.org/opendata/understanding-depth-2020-global-recession-5-charts>

Más allá de la respuesta a la fase inicial de la crisis, **las respuestas de política tendrán que evolucionar con el tiempo y geográficamente** (p.ej., debido a la imposición de nuevos confinamientos parciales al aumentar nuevamente los casos de infección por el virus, como se ha observado en las últimas semanas). Además de seguir equilibrando el doble objetivo de las medidas de salud pública y de las respuestas de política económica y de empleo, los responsables de la formulación de políticas **tendrán que adaptar el enfoque de política y la asignación de recursos a medida que evolucione la situación.**

Por ejemplo, una vez que los países reabran sus economías, las medidas de estímulo serán más adecuadas para aumentar la demanda agregada, lo que, a su vez, apoyará una recuperación intensiva en empleo.

En resumen, **las medidas de política deben secuenciarse dependiendo del contexto específico del**

país. Al mismo tiempo, los responsables de la formulación de políticas tendrán que abordar el potencial de cambios a largo plazo en la estructura económica y la tarea de reorientar los recursos a nuevos sectores en caso necesario.

A fin de abordar estas dimensiones de política, **unas políticas nacionales de empleo integrales, que abarquen tanto la dimensión de la oferta como de la demanda, son pertinentes para la situación de crisis actual.** El enfoque de la OIT de las políticas nacionales de empleo, que se basa en el [Convenio sobre la política del empleo, 1964 \(núm. 122\)](#), congrega al ministerio de trabajo y a otros ministerios gubernamentales, a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, y a otras partes interesadas para abordar objetivos de empleo prioritarios a través de medidas de política pública.

► ¿Qué son las políticas nacionales de empleo?

Mandatos y marcos mundiales para las políticas nacionales de empleo

En los últimos decenios, los responsables de la formulación de políticas en todo el mundo están **reconociendo cada vez más que el empleo es un objetivo primordial de la política pública económica y social.** La crisis financiera mundial que tuvo lugar en 2008-2009, y la posterior crisis del empleo, situaron los retos del desempleo y el subempleo en el centro de las prioridades de los gobiernos.

A fin de apoyar tales esfuerzos, la OIT tiene el mandato de fomentar **“el pleno empleo, productivo y libremente elegido”**, basado en una serie de principios enunciados en el *Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)*⁴, que insta a los Estados a declarar y adoptar una política activa concebida para fomentar el pleno y productivo como un objetivo fundamental, teniendo en cuenta al mismo tiempo la fase y el nivel de desarrollo económico y las relaciones mutuas entre los objetivos de empleo y otros objetivos económicos y sociales, así como las circunstancias nacionales.

El Convenio núm. 122 recoge **tres principios rectores para formular una política de empleo:**

- **Cantidad:** Trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo.
- **Calidad:** Que dicho trabajo sea tan productivo como sea posible.
- **No discriminación:** Todo trabajador tiene plena libertad para escoger empleo y todas las posibilidades de utilizar sus competencias, con independencia de su raza, género, edad, religión, opinión política, nacionalidad u origen social.

En 2014, la [Conferencia Internacional del Trabajo \(CIT\)](#), reiteró la necesidad **de marcos de política de empleo integrales basados en consultas tripartitas** que abarquen los ámbitos macro, meso y micro pertinentes para las prioridades de empleo de un país.

En su 104ª reunión (2015), la CIT adoptó la **Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)**, que proporciona orientación sobre la facilitación de la transición a la economía formal, promoviendo la creación

⁴ 113 ratificaciones en julio de 2020, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122

► Nota de la OIT

Políticas nacionales de empleo para una recuperación inclusiva e intensiva en empleo de la crisis de la COVID-19

de empleos en la economía formal y la protección de los empleos formales contra la informalización.

En la práctica, la OIT ha apoyado a los Estados Miembros durante muchos decenios en **el diseño, la puesta en práctica, la revisión y la supervisión de las políticas nacionales de empleo**, que se centran en una serie de ámbitos de política, que abarcan desde las políticas monetarias y fiscales, las estrategias sectoriales e industriales (incluidas las políticas de comercio e inversión) y el desarrollo de competencias, hasta los servicios de empleo y los programas activos de mercado de trabajo. Los vínculos con la protección social, la SST, las instituciones laborales, los derechos en el trabajo y otros ámbitos de política también son fundamentales.

En términos generales, las políticas nacionales de empleo pueden definirse como:

- ... un enfoque de política para **lograr los objetivos de empleo de un país**, que abarca las dimensiones tanto de la cantidad como de la calidad, abordando tanto el lado de la oferta como de la demanda del mercado de trabajo, y el ajuste entre ambos;
- ...que reúne al **gobierno**, incluidos no sólo los ministerios de trabajo y empleo, sino también las instituciones financieras, los organismos de planificación y otros organismos gubernamentales, junto con **los representantes de los trabajadores y de los empleadores** y otras partes interesadas

► Gráfico 2. Ciclo de la política nacional de empleo - un marco para responder a la crisis de la COVID-19



pertinentes, para que formulen y apliquen políticas con objetivos de empleo explícitos, y

- ... que **adopta diferentes formas, dependiendo de la situación en el país**, incluidos políticas nacionales integrales e independientes y la integración de objetivos de empleo en los planes nacionales/regionales de desarrollo y en otras políticas y estrategias nacionales, apoyados por mecanismos de aplicación (véase el recuadro 1 para ver algunos ejemplos).
- **Recuadro 1. Ejemplos de diferentes tipos de políticas nacionales de empleo**

- **Políticas integrales e independientes:** En la década 2000-2010, 17 países adoptaron una política nacional de empleo independiente, mientras que 49 países hicieron lo propio en la década 2011-2020. Algunos ejemplos son: Armenia, China, Costa Rica, El Salvador, Etiopía, Jordania, Macedonia del Norte, Malawi, Marruecos, Nepal, Paraguay, República de Corea, Serbia y Sri Lanka.
- **Integración de los objetivos de empleo en los planes/estrategias nacionales de desarrollo:** Algunos ejemplos son: Bolivia, Camerún, Ecuador, Egipto, Granada, Indonesia, Jamaica, Sudáfrica, Trinidad y Tabago, Ucrania, Uganda y Viet Nam.

La OIT apoya las políticas nacionales de empleo durante el ciclo de la política (véase el gráfico 2) a través de su red de especialistas en la sede y en las oficinas regionales, subregionales y de país, que respaldan el diagnóstico del empleo y los estudios conexos, así como los procesos de política. **El diálogo social y la inversión en el desarrollo de las capacidades** son fundamentales para estos esfuerzos.

Ideas extraídas a raíz de la formulación y aplicación de políticas nacionales de empleo

En julio de 2020, 65 países en todo el mundo adoptaron una política nacional de empleo integral e independiente con el apoyo de la OIT, mientras que otros 18 están haciéndolo actualmente.⁵ Durante la década 2000-2010, 17 países adoptaron una política nacional de empleo, pero en la década 2011-2020, 49 hicieron lo propio, lo que representa casi un triple incremento. Entre 2002 y 2010, la mayoría de los países que adoptaron esta política eran países africanos de ingresos bajos. Desde 2011, 26 son países de ingresos bajos, 41 son países de ingresos medios y 6 son países de ingresos altos. De los 65 países que han adoptado una política de empleo integral, 26 han pasado a formular una segunda y tercera generación (e incluso más) de políticas de este tipo, fortaleciendo su eficacia y su impacto.

A la luz de estas experiencias, cabe subrayar una serie de ideas clave:

- **Las políticas nacionales de empleo pueden ser un punto de partida eficaz para responder a las crisis.** La crisis financiera mundial de 2008-2009, que acentuó muchos retos existentes en materia de empleo, impulsó la adopción de políticas nacionales de empleo en muchos países. De los 65 países que cuentan actualmente con una política de empleo, 58 iniciaron el proceso a partir de 2008. Los países que han experimentado crisis internas, como Côte d'Ivoire, Liberia, Macedonia del Norte, Malí, Moldova, la República Centroafricana, Serbia y Túnez, han considerado las políticas de empleo como una manera fundamental de promover la paz con posterioridad a los conflictos, así como el desarrollo económico y social. En algunos países, las políticas nacionales de empleo que están

formulándose con el apoyo de la OIT ya están **adaptándose para centrarse en las respuestas a la pandemia de la COVID-19 (p.ej., Armenia, Etiopía, Paraguay, Sudáfrica y Túnez).**

- **Las políticas nacionales de empleo pueden actuar como un marco para afrontar nuevos retos en materia de empleo, incluidas las tendencias del futuro del trabajo.** La última generación de políticas nacionales de empleo cubren cada vez más las cuestiones relacionadas con la demanda, incluidas las políticas macroeconómicas, sectoriales, industriales y comerciales, orientadas específicamente a impulsar la demanda agregada (el consumo, la inversión, el gasto público y las exportaciones) con el fin de crear empleos. Los enfoques de política recientes también abordan determinados sectores con potencial de empleo (p.ej., el sector de la salud), mientras que en las últimas políticas destacan más las cuestiones relacionadas con el futuro del trabajo. Por ejemplo, entre 2012 y 2017, una docena de países adoptaron una política nacional de empleo con una dimensión medioambiental clara (p.ej., China, Namibia y Barbados), en comparación con las formuladas antes de dicho período.
- **Las políticas nacionales de empleo eficaces han conllevado la participación de un conjunto más amplio de actores estratégicos y de liderazgo al más alto nivel.** Lograr la participación de otros actores más allá de los ministerios de trabajo y empleo y de los interlocutores sociales en los procesos de política ha estimulado la mayor responsabilización y la responsabilidad común en lo referente a las políticas de empleo, y la mayor focalización en las dimensiones de la demanda. En el Camerún, China, Costa Rica, Panamá y la República de Corea, por ejemplo, el ministerio de empleo dirigió el proceso de formulación en estrecha colaboración con los ministerios de economía y finanzas. El apoyo de la OIT también ha ayudado a extender las discusiones de política a otras instituciones fundamentales, como los bancos centrales (p.ej. China, Jordania, Macedonia del Norte, República de Corea y Sri Lanka). Algunos procesos de la política nacional de empleo también están brindando oportunidades para que los ciudadanos puedan expresarse, en particular los jóvenes y otros grupos. Lograr la participación de los representantes del sector privado ha ayudado a mejorar la pertinencia de las

⁵ Fuente: Basado en una muestra de 127 países. Véase OIT. *Two decades experience of national employment policies*, de próxima publicación.

► Nota de la OIT

Políticas nacionales de empleo para una recuperación inclusiva e intensiva en empleo de la crisis de la COVID-19

políticas. Al asociarse con interlocutores diferentes, han surgido nuevas plataformas de políticas de empleo, como los comités interministeriales. **En algunos países, estos espacios de política están presididos por el nivel más alto del gobierno con miras a fortalecer la acción multisectorial en materia de empleo**, como en el caso de Etiopía, donde se estableció el Comité de Creación de Empleos. Estas plataformas son puntos de partida importantes para examinar, formular y supervisar las respuestas de política a la pandemia de la COVID-19.

- **La aplicación de políticas debe considerarse una cuestión prioritaria.** Más allá de los procesos participativos que aseguran la responsabilidad común, el enfoque de la OIT de las políticas nacionales de empleo se centra cada vez más en la facilitación efectiva de soluciones en materia de empleo. Algunos de los principales ámbitos de aplicación son los siguientes:
- La regionalización (subnacional) de las estrategias de empleo (p.ej., Argentina, Brasil y Marruecos).
 - La legislación a través de leyes de laborales (p.ej., China, Paraguay, República de Corea y Viet Nam) y otros procesos para mejorar la rendición de cuentas.
 - El desarrollo de la capacidad en términos de actividades de formación, así como instrumentos y

directrices, para promover el cambio institucional sostenible.

- Asegurar que las asignaciones presupuestarias se centren en el empleo (p.ej., presupuestación que fomenta el empleo en la República de Corea).
- Apoyar los sistemas de información sobre los mercados de trabajo y las metodologías para supervisar y evaluar las políticas nacionales de empleo.

En general, debería recalarse que el enfoque de las políticas nacionales de empleo **no consiste en ejercicios analíticos aislados o en la adopción de documentos individuales**. Sino que se trata de un proceso de política pública que pretende abordar objetivos de empleo clave a través de un enfoque basado en datos empíricos y del diálogo social. El tipo de respuesta de política **no es una decisión arbitraria y debería basarse en la situación económica y del mercado del trabajo del país (y en las prioridades de política conexas)**, así como en el nivel de capacidad y de compromiso para formular, adoptar y aplicar dicha política. La crisis de la COVID-19 exige una mayor adaptación debido a algunas de las características específicas de la pandemia y de la recesión económica consiguiente.

► Adaptar las políticas nacionales de empleo a la crisis de la COVID-19

A fin de responder a la crisis de la COVID-19, es preciso **adaptar las respuestas de política nacional de empleo para abordar las características de la crisis específicas del país**. Por lo tanto, el tipo de adaptación depende del contexto del país en términos de nivel de ingresos, espacio fiscal, estructura económica y del mercado de trabajo, y otros factores anteriores a la crisis. En último término, un país necesita poder financiar medidas y tener la capacidad institucional para aplicarlas, para que éstas sean eficaces. A la luz de la naturaleza cambiante de la crisis, pueden identificarse, no obstante, tres dimensiones clave:

- **Secuenciar las respuestas de política a la crisis de la COVID-19** a medida que evolucione el virus y la crisis, lo cual exige **equilibrar el doble objetivo de mitigar los efectos en la salud y el impacto económico** de la pandemia.
- **Centrarse específicamente en los sectores y grupos más afectados por la crisis**, como las mujeres (que también están en primera línea de la pandemia como trabajadoras de salud y del cuidado), los jóvenes, los trabajadores migrantes y estacionales, y las pymes y las empresas y los trabajadores de la economía informal.⁶

⁶ Estos grupos se han puesto de relieve sobre la base de los datos empíricos disponibles – véanse, por ejemplo, las diversas ediciones del [Observatorio de la OIT](#). Al mismo tiempo, existen otros grupos que deberían considerarse, aunque no existen necesariamente datos cuantitativos actualizados del

- Responder al **nivel más alto de incertidumbre** y a la cantidad limitada de información económica y sobre el mercado de trabajo en tiempo real, y promover el diálogo durante una crisis en el que participen los interlocutores sociales y otras partes interesadas de una manera constructiva y coherente como parte de la respuesta a la crisis, con miras a identificar las respuestas de política más adecuadas.

Secuenciar las respuestas de política de empleo a la crisis de la COVID-19

En respuesta a la crisis de la COVID-19, la OIT ha instado a prestar apoyo inmediato a [las empresas y los trabajadores en los cuatro pilares](#): 1) estimulando la economía y el empleo; 2) respaldando a las empresas, los empleos y los ingresos; 3) protegiendo a los trabajadores en el lugar de trabajo, y 4) apoyándose en el diálogo social para hallar soluciones.

Al construir una visión secuencial basada en este marco de política, **pueden identificarse diferentes fases** (cuadro 1):

- **Respuesta inmediata a la crisis de salud** a través de medidas de salud y de confinamiento, respaldadas por el apoyo financiero y el apoyo a los ingresos.
- **Reactivación de la economía y el retorno al trabajo de las personas** con el establecimiento de algunas medidas de protección.
- **Promoción de una recuperación intensiva en empleo** en consonancia con una visión a largo plazo de un mejor futuro del trabajo.

Respuestas durante la fase inmediata de la crisis

Durante la **fase de confinamiento**, la principal prioridad de política económica ha sido **la prestación de apoyo financiero de emergencia a las empresas y las**

transferencias de ingresos a los hogares a fin de garantizar su supervivencia y de evitar el colapso de la economía y los empleos (para “proteger” las economías⁷). Los países han inyectado recursos considerables en los últimos meses, a menudo a niveles que superan con creces el apoyo prestado durante la crisis financiera mundial.⁸

Los países han **utilizado ampliamente los instrumentos de política fiscal y monetaria**, lo que ha exigido tanto innovación como flexibilidad (p.ej., en términos de normas fiscales y de intervenciones de los bancos centrales). Los datos sobre las medidas de estímulo revelan que, a finales de junio de 2020, más de 90 países habían introducido o anunciado medidas fiscales que ascendieron en total a 11 billones de dólares de EE.UU., lo que representa aproximadamente el 10 por ciento del PIB mundial, mientras que un número similar de países han reducido los tipos de interés a raíz de la pandemia.⁹

Según el análisis de la OIT de las medidas de estímulo fiscal para hacer frente a la pandemia de la COVID-19, **estas medidas parecen conseguir limitar la pérdida de horas de trabajo**. De hecho, las estimaciones indican que, en promedio, un incremento del estímulo fiscal del 1 por ciento del PIB anual habría reducido la pérdida de horas de trabajo 0,8 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2020.¹⁰

Sin embargo, las economías avanzadas representan la gran mayoría de las medidas de estímulo fiscal mundiales, mientras que **los países de ingresos bajos y medios representan menos del 3 por ciento de las medidas de estímulo totales a escala mundial**. La brecha en las medidas de estímulo fiscal se estima en 982 000 millones de dólares de EE.UU. en los países de ingresos bajos y medios-bajos (45 000 millones y 937 000 millones de dólares de EE.UU., respectivamente).¹¹ Por lo tanto, el fortalecimiento de la cooperación internacional para proporcionar acceso predecible y sostenible a los países emergentes y en desarrollo es fundamental.

impacto en ellos, tales como las personas con discapacidad y los trabajadores domésticos. Deben identificarse grupos específicos a nivel de país a través de datos, análisis y el diálogo social.

⁷ Baldwin, R., 2020, [The supply side matters: Guns versus butter, COVID-style](#), VoxEU.org, 22 de marzo de 2020.

⁸ Véase, por ejemplo, FMI, 2020, [Fiscal Monitor, April 2020: Chapter 1: Policies to Support People during the COVID-19 Pandemic](#), FMI, Washington, D.C.

⁹ OIT, 2020, [Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo – 5ª edición](#), 30 de junio de 2020.

¹⁰ [Observatorio de la OIT: 6ª edición](#).

¹¹ Esta brecha representa la cantidad de recursos que estos países necesitarían para hacer corresponder el nivel promedio de medidas de estímulo relativo a la pérdida de horas de trabajo en los países de ingresos altos. Véase el [Observatorio de la OIT: 6ª edición](#).

En muchos países, el apoyo a los ingresos, incluidas las prestaciones de desempleo, para los trabajadores y los hogares ha sido rápido y notorio. Según las estimaciones de la OIT,¹² un total de 208 países y territorios habían anunciado (el 12 de agosto de 2020) 1 364 medidas de protección social en diversos ámbitos de política, incluidas medidas para la protección de la salud y los ingresos, la protección contra el desempleo y la protección de los empleos. Muchos países han extendido las medidas a aquéllos que no están cubiertos normalmente por los regímenes formales (p.ej., los trabajadores independientes y los trabajadores de plataformas), junto con pagos a los trabajadores de la economía informal.

A fin de encarar la conmoción de la oferta, se han adoptado medidas para **ayudar a las empresas a hacer frente a la contención, en particular la provisión de liquidez y la facilitación de subsidios.** A este respecto, **los sistemas de conservación de los empleos han desempeñado un papel crucial al ayudar a los empleadores a mantener a los trabajadores en sus puestos de trabajo** (por medio de regímenes de reducción del tiempo de trabajo y de subvenciones salariales). En mayo de 2020, 50 millones de trabajadores estaban cubiertos en los países de la OCDE por dichas medidas, cifra diez veces superior el nivel alcanzado durante la crisis financiera mundial.¹³ El régimen alemán de tiempo de trabajo reducido (“Kurzarbeit”), que logró ayudar al sector manufacturero en Alemania a hacer frente a la crisis financiera mundial, se ha simplificado y extendido (a los trabajadores cedidos por agencias y en términos de duración, que actualmente es de 24 meses) durante la crisis de la COVID-19. El número de trabajadores cubiertos por el régimen de tiempo de trabajo reducido alcanzó prácticamente 6 millones en abril de 2020, en comparación con apenas 45 000 el año anterior (y un punto álgido de 1,4 millones en 2009 durante el GFC).¹⁴

Durante la fase inmediata, **los servicios públicos de empleo han tenido que adaptarse rápidamente a las restricciones al distanciamiento físico.** Según una encuesta realizada por la OIT¹⁵ en colaboración con la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo

(AMSPE), la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo y Socieux+, los servicios públicos de empleo adoptaron diferentes medidas para hacer frente a la necesidad conflictiva de cerrar las instalaciones y aumentar algunos servicios. En Islandia y Suiza, por ejemplo, al personal que se dedicaba normalmente a los servicios de asesoramiento y contratación se le asignó la tramitación de las solicitudes de prestaciones de desempleo. Los servicios públicos de empleo con la infraestructura de TIC necesaria se apoyaron considerablemente en los servicios digitales y de telefonía para ayudar a los solicitantes de empleo y a otros clientes. En la India y el Uruguay, los servicios públicos de empleo fomentaron el registro de los solicitantes de asilo y los anuncios de empleo a través de sus portales de empleo en línea, que también proporcionaron acceso a formación en línea y a ferias de trabajo. Además, en muchos países avanzados, los servicios públicos de empleo estuvieron a la vanguardia al establecer regímenes de conservación de los empleos, facilitar la reasignación de trabajadores a los sectores de la contratación, y al mantenerlos vinculados con el mercado de trabajo por medio de programas de desarrollo de competencias en línea.

Aunque los responsables de la formulación de políticas han estado dispuestos a utilizar medidas de política durante la crisis de la COVID-19 a una escala sin precedentes, **persisten los desafíos en términos de aplicación y de apoyo a ciertos grupos.** Un reto clave es la financiación: tal como se pone de relieve en el [Observatorio de la OIT \(6ª edición\)](#), los países de ingresos bajos y medios-bajos no han podido asignar el mismo nivel de recursos que se observa en los países más ricos. Afrontar esta situación exigirá **solidaridad internacional en términos de financiar la brecha fiscal, y asistencia técnica para apoyar la aplicación.**

A medio y largo plazo, las políticas nacionales de empleo pueden desempeñar un papel importante al conectar la crisis inmediata con los esfuerzos de recuperación y avanzar hacia un mercado de trabajo más inclusivo, sostenible y resiliente.

¹² [Observatorio de Protección Social de la OIT.](#)

¹³ OCDE, 2020. [Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond.](#)

¹⁴ Fuente: [Bundesministerium für Arbeit und Soziales.](#)

¹⁵ OIT, 2020. [“COVID-19: Public employment services and labour market policy responses”](#), Nota de la OIT.

Reactivar la economía y fomentar una recuperación inclusiva e intensiva en empleo

Dado que algunas medidas de contención se han relajado, muchos países se han centrado ahora en **el retorno al trabajo y la apertura de los lugares de trabajo**. Sin embargo, habida cuenta de que muchas medidas siguen establecidas (algunas se han restablecido en respuesta al resurgimiento de la pandemia), **la transición de la respuesta a la crisis a la recuperación no es un proceso lineal**, sino un proceso que conllevará muchos cambios y adaptaciones en consonancia con la naturaleza cambiante de la pandemia y con la crisis económica y del empleo asociada a la misma.

Sin embargo, la capacidad para mantener respuestas durante estas fases depende fundamentalmente de la disponibilidad de recursos financieros y de capacidades técnicas, lo cual constituye un gran reto para los países de ingresos bajos y medios. Por este motivo, **en estos países deberían identificarse y priorizarse medidas de política realistas con miras a la reactivación y a la recuperación del empleo**, basadas en el diálogo social y en datos empíricos, con el apoyo necesario a través de la financiación para el desarrollo y la asistencia técnica.

Una prioridad fundamental durante las fases de apertura y de recuperación es **garantizar la seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo. Las medidas de salud, incluidas la realización de pruebas y el seguimiento, seguirán siendo primordiales** durante la fase de recuperación. Las medidas de SST en el lugar de trabajo deben mantenerse a fin de proteger a los trabajadores, en particular quienes están en primer línea. Dada la importancia actual del teletrabajo, los responsables de la formulación de política deben abordar, cuando sea factible, las brechas normativas y de infraestructura. La licencia de enfermedad remunerada sigue siendo importante, incluidos los pagos extraordinarios realizados durante la fase inmediata de la crisis.

Más allá de las medidas de salud, los responsables de la formulación de políticas, respaldados por los interlocutores sociales, necesitan **un programa de política para situar el empleo en el centro de las medidas de reactivación y de recuperación**, que abarquen diversos ámbitos de política, dependiendo de la situación en el país, en particular: la política macroeconómica; las estrategias sectoriales y el apoyo a

las empresas; la protección social y el apoyo a los ingresos: los servicios públicos de empleo, las PAMT y las instituciones del mercado de trabajo, y el desarrollo de competencias.

Las medidas de estímulo a través de políticas monetarias y fiscales continúan siendo primordiales durante la fase del retorno al trabajo, habida cuenta de la vulnerabilidad de las economías. En esta fase, las medidas de estímulo deberán dejar de centrarse en evitar que las economías colapsen para concentrarse cada vez más en su reactivación, lo que significa utilizar el gasto público para impulsar la demanda interna aumentando el consumo y la inversión. El incremento de la demanda interna deberá ir **acompañado de medidas encaminadas a incrementar la oferta (p.ej. superar las perturbaciones de las cadenas de suministro)**, a fin de asegurar que las medidas de estímulo aumenten efectivamente la demanda interna (y no sólo las importaciones).

Una lección fundamental de la crisis financiera mundial es que los responsables de la formulación de políticas **no deberían retirar prematuramente las medidas de estímulo**, lo que es incluso más importante en esta crisis debido a la continua incertidumbre y a la inversión de los progresos en la lucha contra la pandemia.

Sin embargo, como se ha señalado antes, **los países de ingresos bajos y medios carecen del espacio fiscal necesario para proporcionar y mantener medidas de estímulo** a los niveles observados en las economías avanzadas. Por este motivo, el apoyo internacional es primordial para ayudar a estos países a identificar y obtener diferentes opciones de financiación, incluido el alivio de la deuda y la financiación para el desarrollo en condiciones favorables. La respuesta de política más eficaz tendrá en cuenta estas limitaciones y factores específicos de los países, conduciendo a la identificación de las medidas más pertinentes habida cuenta de la situación del país (p.ej., asegurando que el apoyo a los ingresos llegue asimismo a las empresas y los trabajadores de la economía informal).

A medida que abran las economías, deberá mantenerse **el apoyo a las empresas y los trabajadores** a través de subsidios y de transferencias de protección social, a fin de evitar quiebras y más pérdidas de ingresos, en particular para los más afectados por la crisis. A medida que los países pasen a la fase de recuperación, estas formas de apoyo tal vez tengan que adaptarse en términos de

cobertura alcance y orientación.¹⁶ Por ejemplo, con las medidas de contención parcial, puede que se necesiten más recursos para determinadas regiones o sectores que siguen experimentado los efectos del confinamiento (mientras que otras regiones o sectores pueden reanudar su actividad). **Las empresas, en particular las MPYME, necesitan apoyo para adaptarse a un entorno empresarial difícil.**

Aquellas que despliegan su actividad en la economía informal se enfrentan a los mayores retos, y no sólo necesitan asistencia financiera, sino también asistencia técnica (p.ej., servicios específicos para el desarrollo empresarial) para ayudarles a adaptarse y a lograr la transición a la economía formal.

Un reto complejo para los responsables de la formulación de políticas es decidir cómo utilizar las medidas de estímulo y las medidas de apoyo específicas en los diversos sectores. Apoyándose en el análisis actual de la economía y el trabajo, junto con el diálogo social, los responsables de la formulación de políticas tendrán que equilibrar cuidadosamente **el objetivo de apoyar las empresas y los empleos existentes con la necesidad de facilitar la reasignación de recursos a los sectores en crecimiento** con un gran potencial de empleo.

Con la apertura de las economías, **los servicios públicos de empleo deberán adaptar más aún su enfoque,**

equilibrando su respuesta a la crisis con un retorno a las estrategias de activación y al apoyo a los solicitantes de empleo. Dada la gran envergadura del reto que representa el empleo, los servicios de empleo desempeñarán un papel primordial en los próximos años, pero esto requerirá una mayor modernización y la mejora de los servicios, en particular a través de la digitalización y del fortalecimiento y la institucionalización de las alianzas.

Las PAMT, como la asistencia para la búsqueda de empleo, la orientación profesional, la formación, la iniciativa empresarial y la autosuficiencia, las subvenciones salariales y a la contratación, y los programas de empleo público tendrán que ampliarse y fortalecerse, apoyándose en las necesidades específicas derivadas de la crisis de la COVID-19. En el caso de los requisitos actuales de distanciamiento físico, seguirán necesitándose unos servicios modificados, como la prestación de servicios digitales.

Como sucede con todos los ámbitos de política, es importante **hacer un balance de los datos sobre la eficacia de dichas políticas,** que, en el caso de las PAMT, está bastante bien establecido.¹⁷ Al mismo tiempo, el seguimiento de la crisis y la aplicación de políticas son fundamentales para determinar si las medidas están logrando sus objetivos y si es necesario adoptar el enfoque a la luz de la crisis en continua evolución.

¹⁶ Por ejemplo, para evitar ineficiencias, como los gastos innecesarios (es decir, las subvenciones para empresas que no las necesitaban).

¹⁷ Véanse, por ejemplo, [el estudio del impacto en el empleo juvenil de la OIT, los datos empíricos sobre las PAMT y el apoyo a los ingresos](#), y otros estudios de investigación, tales como Kluge, J., 2016, [A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean](#), ILO Research Working Paper No. 9.

► **Cuadro 1. Secuenciar las respuestas de política hacia una recuperación intensiva en empleo de la crisis de la COVID-19: medidas de política propuestas en diferentes fases**

Ámbito de política	Fase 1: Confinamiento	Fase 2: Retorno al trabajo	Fase 3: Recuperación
Objetivo principal	Contener la pandemia, proteger a los trabajadores, y apoyar los empleos y a las empresas	Abrir los lugares de trabajo y reanudar la actividad económica	Fomentar una recuperación inclusiva e intensiva en empleo, y avanzar hacia un mejor futuro del trabajo y hacia la resiliencia
Calendario	Desde enero de 2020	A corto y medio plazo	A medio y largo plazo (próximos 2+ años)
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de contención • Teletrabajo, medidas de SST • Realización de pruebas y seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de contención modificadas en caso necesario (un enfoque más específico) • Continuar con el teletrabajo cuando proceda, y medidas de SST, en particular para los trabajadores que corren el riesgo de infectarse por el virus en sus empleos • Realización de pruebas y seguimiento en el lugar de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar las medidas, incluida la realización de pruebas y el seguimiento (hasta que se desarrolle una vacuna) • Mejorar el acceso a la atención de salud para todos los trabajadores y sus familias
Políticas macroeconómicas y medidas de estímulo macroeconómico	<ul style="list-style-type: none"> • Política fiscal y monetaria acomodaticia para mitigar los daños económicos y prevenir el colapso económico y financiero 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener las medidas de estímulo para la economía a fin de apoyar el retorno al trabajo, en particular para los sectores de la economía que siguen sin poder funcionar plenamente • Para los sectores de la economía que abren para las empresas, las medidas pueden reorientarse a fin de estimular el consumo y la inversión • Apoyo internacional a los países de ingresos bajos y a los países de ingresos medios a través del alivio de la deuda, la financiación en condiciones favorables, el acceso a derechos especiales de giro y un entorno financiero internacional estable 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener las medidas de estímulo para la economía con miras a impulsar la recuperación económica, evitando la consolidación fiscal prematura (que es particularmente peligrosa para las mujeres y los grupos vulnerables), y apoyando al mismo tiempo la reorientación hacia los grupos crecientes con un gran potencial de empleo • Reasignar el gasto público, mejorar su eficiencia, ampliar la base fiscal y mejorar el espacio fiscal en los países de ingresos bajos y los países de ingresos medios

Ámbito de política	Fase 1: Confinamiento	Fase 2: Retorno al trabajo	Fase 3: Recuperación
<p>Políticas sectoriales y apoyo a las empresas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo financiero/a la liquidez a todos los sectores (p.ej., subvenciones) y/o dirigiéndose específicamente a los sectores más afectados (p.ej., el turismo) • Introducir/expandir sistemas de conservación de los empleos • Prestar apoyo para la adaptación al comercio electrónico en las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo continuo a los sectores más afectados, junto con la identificación de sectores con potencial de empleo • Mantener/adaptar los sistemas de conservación de los empleos, en particular para los sectores que siguen afectados por la contención (p.ej., los servicios de alojamiento y de alimentación, los viajes). • Revisar el entorno empresarial y su impacto en la productividad, los empleos y los requisitos en materia de competencias en las empresas • Prestar asistencia a las MPYME, en particular apoyo a la liquidez y medidas de continuidad de la actividad empresarial • Apoyo financiero y técnico para la reactivación de la economía informal • Formación para desarrollar la iniciativa empresarial, y orientación para las empresas para apoyar la adaptación 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar los sectores nuevos y crecientes en consonancia con objetivos de política a largo plazo (p.ej., la reorientación hacia las tecnologías verdes, la economía digital), centrándose en el empleo de las mujeres y de los jóvenes • Invertir en la economía del cuidado para crear empleos y luchar contra las desigualdades de género • Fortalecer las medidas para las MPYME, incluidos los servicios de desarrollo empresarial a fin de mejorar la productividad y las condiciones de trabajo, en particular para los que trabajan en la economía informal • Proporcionar subvenciones para la contratación, según proceda, con el fin de estimular la contratación de las personas desempleadas, en particular las más afectadas por la crisis (los jóvenes, las mujeres)
<p>Apoyo a los ingresos para los trabajadores y los hogares</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Extender y ampliar la protección social, en particular las prestaciones de desempleo y otras transferencias para proteger a todos los trabajadores • Proporcionar licencia de enfermedad remunerada y licencia para la prestación de cuidados remunerada, incluidos pagos extraordinarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener el apoyo, incluidas medidas excepcionales, para proteger los ingresos y el consumo, en particular para los grupos más afectados y los que no están cubiertos por los regímenes formales 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y ampliar los regímenes de protección social (en términos de prestaciones y de grupos beneficiarios) • Mantener medidas excepcionales en caso necesario (p.ej., para estimular y aumentar el consumo)

Ámbito de política	Fase 1: Confinamiento	Fase 2: Retorno al trabajo	Fase 3: Recuperación
<p>PAMT, servicios públicos de empleo e instituciones del mercado de trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión de los requisitos de búsqueda de empleo/ imposición de sanciones • Reorientación hacia los servicios de empleo en línea • Integrar el apoyo a los ingresos para los trabajadores y los servicios de empleo en línea • Subvenciones para las modalidades de trabajo basadas en el tiempo de trabajo reducido • Mayor protección mediante el fortalecimiento de la normativa sobre los despidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener los servicios de empleo en línea cuando sea pertinente y factible, junto con la reanudación de los servicios de contacto directo con las personas • Revisar y fortalecer la estrategia de canalización múltiple de los servicios de empleo en vista de las lecciones aprendidas • Diseñar PAMT y programas de protección social integrados, a fin de apoyar el retorno al trabajo • Proporcionar mejores servicios de empleo a las personas desempleadas y a los más afectados por la crisis • Continuar con las subvenciones salariales para ayudar a los trabajadores en los empleos más afectados • Utilizar los programas públicos de empleo para apoyar a las personas desempleadas y subempleadas, en particular en la economía verde • Explorar formas innovadoras de financiar las PAMT con miras a la recuperación 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y modernizar los servicios de empleo (fortalecimiento de la mediación y de la asistencia para la búsqueda de empleo), incluida la inversión en servicios en línea, especialmente en los países en desarrollo y emergentes • Fortalecer la formulación y financiación de las PAMT, los sistemas de remisión y la coordinación en todas las instituciones, así como la integración con los regímenes de protección social • Centrarse específicamente en los grupos/tipos de empresas más afectados por la crisis • Revisar las políticas salariales y la protección del empleo para afrontar las desigualdades y las disparidades a las que se enfrentan cierto tipo de trabajadores • Fortalecer las políticas y normativas relacionadas con el cuidado, las licencias y el teletrabajo • Utilizar la inversión intensiva en empleo y programas públicos de empleo, especialmente en los sectores nuevos, como en la economía verde • Desarrollar una cobertura más amplia y más justa de las instituciones del mercado de trabajo, incluidos los salarios mínimos y la legislación de protección del empleo con miras a fortalecer los derechos de los trabajadores con independencia de la situación laboral

Ámbito de política	Fase 1: Confinamiento	Fase 2: Retorno al trabajo	Fase 3: Recuperación
Desarrollo de competencias	<ul style="list-style-type: none"> • Reorientarse al aprendizaje en línea y a la aplicación de medidas excepcionales a fin de reducir al mínimo la perturbación de la educación y formación técnica profesional y del aprendizaje en el trabajo • Formación y recursos orientados a los docentes e instructores para que se reorienten hacia el aprendizaje en línea y hacia la prestación de apoyo a los alumnos • Medidas adicionales de apoyo para asegurar la participación continua de los alumnos y estudiantes vulnerables con discapacidades • Formación y readaptación profesional de corta duración para la respuesta médica de emergencia y de apoyo • Subvenciones salariales y apoyo a la formación orientados específicamente a los aprendices para que mantengan su vínculo laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar oportunidades de empleo y deficiencias de competencias esenciales actuales a la luz de las condiciones de demanda de hoy en día, en consonancia con la reapertura de los lugares de trabajo, incluidas competencias digitales • Fortalecer los programas de competencias para apoyar a los solicitantes de empleo, incluido el aprendizaje en el trabajo, y a los trabajadores (formación en el trabajo) • Aumentar la utilización de la formación en línea y de la formación basada en la simulación para complementar la formación física limitada • Revisar los calendarios y modelos de evaluación y certificación • Considerar incentivos para reactivar la formación y las pasantías en el lugar de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Remodelar los sistemas de desarrollo de competencias en consonancia con los objetivos de aprendizaje permanente y la demanda de trabajo con posterioridad a la pandemia de la COVID-19, con el respaldo de un acceso más igualitario a las competencias digitales • Transformar los modelos de facilitación y evaluación del aprendizaje a fin de aumentar las opciones de aprendizaje combinadas • Reformar los sistemas de evaluación y certificación para reconocer las credenciales micro y digitales • Fortalecer el doble aprendizaje para facilitar la transición de la escuela al trabajo

Los servicios públicos de empleo y las PAMT también tienen un importante papel que desempeñar para **facilitar la transición de los solicitantes de empleo y de los trabajadores a nuevos sectores**, que no sólo ofrecen empleo decente y productivo, sino que también están en consonancia con la estrategia a largo plazo para el país (p.ej., la reorientación hacia la economía verde). Este apoyo puede adoptar la forma de información y orientación oportunas y completas, adecuación, readaptación profesional (incluido el aprendizaje en línea), y subvenciones para la contratación. En los países de ingresos bajos y medios, los servicios de empleo y otros proveedores de PAMT necesitarán asistencia técnica y financiera para lograr estos objetivos.

En consonancia con los objetivos de fortalecer el aprendizaje permanente, los sistemas para el desarrollo de competencias también deben adaptarse y aumentar el apoyo a los jóvenes que tratan de hacer la transición de la escuela al trabajo, a los solicitantes de empleo que necesitan hallar nuevas oportunidades de empleo, y a los trabajadores que necesitan mejorar sus aptitudes y competencias. Esto debe tener lugar en todos los programas de formación formales e informales, incluido el aprendizaje en el trabajo, como las pasantías. El aprendizaje digital y las nuevas soluciones de formación en consonancia con la demanda de trabajo actual y futura serán fundamentales.

Promover políticas de empleo que tengan en cuenta la perspectiva de género e incluyan a los jóvenes

Tal como ha puesto de relieve el [análisis de la OIT](#), la crisis de la COVID-19 ha **afectado desproporcionadamente a las trabajadoras** de distintas maneras, haciendo retroceder potencialmente los avances realizados en los últimos decenios y exacerbando las desigualdades de género existentes en el mercado de trabajo. El empleo de las mujeres ha corrido un mayor riesgo que el de los hombres, en particular debido al impacto de la recesión en el sector de los servicios. Al mismo tiempo, las mujeres representan un gran porcentaje de los trabajadores en las ocupaciones que están en primera línea, especialmente en los sectores de la salud y de la asistencia social, en los que las mujeres constituyen en torno al 70 por ciento de todos los trabajadores. Para luchar contra los efectos de la crisis de la COVID-19 en las cuestiones de género, los responsables de la formulación de políticas deben considerar la manera de integrar las cuestiones de género en las políticas nacionales de empleo como un objetivo primordial en los diferentes ámbitos de política (véase el recuadro 2).

► **Recuadro 2. Políticas nacionales de empleo que tienen en cuenta la perspectiva de género para promover una recuperación más inclusiva**

Las políticas económicas nacionales deben situar las cuestiones de género en el centro de las políticas de recuperación:

- Las **medidas de estímulo macroeconómico, incluidas las políticas tanto monetarias como fiscales**, deben continuar y estar diseñadas de maneras que apoyen el empleo y los ingresos de las mujeres. La consolidación fiscal prematura puede afectar desproporcionadamente a las mujeres cuando se introducen recortes en las subvenciones, los presupuestos para la salud y la educación, los salarios y las pensiones.
- Las **políticas sectoriales** deben continuar apoyando los sectores más afectados, ya que las mujeres se concentran en ellos. Al mismo tiempo, las políticas sectoriales deben abordar los sectores nuevos y crecientes que brindarán oportunidades de empleo decente a las mujeres, cerrando las brechas de competencias de las mujeres y ayudando a eliminar los obstáculos reglamentarios y prácticos para entrar en los mismos. Las subvenciones para la contratación que tienen requisitos de género específicos podrían contribuir a este objetivo. Invertir en la economía del cuidado ayudará a ofrecer más oportunidades de empleo decente, abordando al mismo tiempo la prestación inadecuada de servicios de cuidado.
- Los **programas activos de mercado de trabajo** deben apoyar la (re)integración de las mujeres en el empleo productivo. Los **servicios públicos de empleo** que adoptan un enfoque de género explícito tienen más probabilidades de producir resultados equitativos para ambos sexos.
- Estas medidas deben ser complementadas por el **respeto por los derechos en el trabajo** y el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, incluidos los salarios mínimos, la protección del empleo y la protección social. Las políticas que promueven un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares son importantes para reducir la carga de los cuidados basada en prejuicios de género.

La crisis multidimensional de la COVID-19 ha perjudicado considerablemente a los jóvenes en tres dimensiones, a saber, la educación y la formación, la transición de la escuela al trabajo, y sus empleos y empresas. Para los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo y los que ya están desempleados, subempleados y vinculados marginalmente con la fuerza de trabajo, la crisis tendrá consecuencias a largo plazo a menos que las intervenciones de política sean inmediatas, suficientes y específicas.

Debido a que representan una gran parte de la población activa en muchos países, los jóvenes son a menudo beneficiarios clave de las políticas de empleo y de las medidas de respuesta a la crisis. Sin embargo, **es**

fundamental asegurar que las políticas macroeconómicas y sectoriales más amplias beneficien asimismo a los jóvenes (p.ej. apoyando los sectores que proporcionan empleo de calidad (o que tienen el potencial de proporcionarlo) para un gran número de jóvenes).

La Garantía Juvenil de la Unión Europea¹⁸ ofrece un ejemplo de una política activa del mercado de trabajo anticíclica que, en tiempos de crisis, proporciona **una intervención rápida y general para proteger a los jóvenes contra la exclusión a largo plazo del mercado de trabajo**. Al combinar el apoyo para la incorporación o la reincorporación a la educación, la formación y/o el empleo de los jóvenes que corren el peligro de quedar

¹⁸ Para más información, véase, por ejemplo: https://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/WCMS_546601/lang--en/index.htm

atrás, la extensa escala de dicho programa presta apoyo a las personas y puede contribuir asimismo a la estabilización macroeconómica, propiciando así la recuperación del empleo en su conjunto.

En los **países de ingresos bajos y medios**, también se necesitan respuestas integrales orientadas específicamente a los jóvenes, incluidos programas intensivos en empleo, el aprendizaje en el trabajo (p.ej., las pasantías) y garantías, pero éstas **tendrían que adaptarse a las circunstancias particulares**, y pueden necesitar apoyo tanto interno como externo en términos de financiación y puesta en práctica.

Mitigar el impacto de la crisis en los trabajadores y las empresas de la economía informal, promoviendo al mismo tiempo la transición hacia la economía formal

La crisis de la COVID-19 ha conducido a **un impacto inmediato y sustancial en las empresas y los trabajadores de la economía informal**. Debido al confinamiento y a otras medidas de contención, la economía informal se ha visto afectada en mayor medida y antes que en conmociones anteriores, tales como la crisis financiera mundial. Debido a las restricciones a la actividad empresarial, incluso el papel de la economía informal como “empleador de último recurso” se ha visto limitado.

[Según las estimaciones de la OIT](#), los **ingresos de los trabajadores de la economía informal disminuyeron un 60 por ciento el primer mes de la crisis a escala mundial**. Por nivel de ingresos, la disminución prevista es del 82 por ciento en los países de ingresos medios y bajos, del 28 por ciento en los países de ingresos medios y del 76 por ciento en los países de ingresos altos. Esta pérdida de ingresos tendrá efectos devastadores en la pobreza.

[El Banco Mundial](#) estima que la pandemia de la COVID-19 podría aumentar la pobreza extrema entre 71 millones (escenario de base) y 100 millones (escenario a la baja) en 2020.

Por este motivo, afrontar el **impacto en la economía informal debe ser una prioridad** como parte de la respuesta inmediata a la crisis, junto con el retorno al trabajo y los progresos hacia una recuperación intensiva en empleo.

Como se observa claramente en la fase inicial de la crisis, en algunos países se han realizado esfuerzos para asegurar que los **trabajadores de la economía informal reciban apoyo a los ingresos** (p.ej., transferencias extraordinarias en efectivo y en especie a los trabajadores ocupados en la economía informal en muchos países, incluido el Brasil, Filipinas y Tailandia), **y las empresas del sector informal se benefician de medidas encaminadas a mitigar la disminución de la actividad económica** (p.ej., préstamos, subvenciones y reestructuración de la deuda para las empresas del sector informal en las medidas de estímulo fiscal de Sudáfrica). Sin embargo, persisten las brechas no sólo en términos de apoyo a los ingresos y de medidas para asegurar la continuidad de la actividad empresarial, sino también de intervenciones para proteger a los trabajadores de la economía informal y a sus familias contra el virus, velando por que tengan acceso adecuado a la atención de salud.

El apoyo fiscal, financiero y técnico a los trabajadores y las empresas de la economía informal será necesario en las fases de apertura y recuperación. Por este motivo, la informalidad debe ser una prioridad fundamental de las respuestas de política nacional de empleo. Los responsables de la formulación de políticas deben hacer un seguimiento de las preocupaciones en torno a la mayor informalización durante la recuperación, y responder a las mismas.

A largo plazo, se necesitan inversiones para fortalecer los sistemas de protección social y de la salud para todos, junto con medidas integrales para facilitar la transición a la economía formal y para crear más empleos en la misma.

Lidiar con la incertidumbre en tiempos de la crisis de la COVID-19 requiere adaptar los procesos de política

En el contexto actual, hallar **la manera más eficaz de lograr una recuperación inclusiva e intensiva en empleo exige afrontar la mayor incertidumbre en la formulación y puesta en práctica de respuestas de política nacional de empleo**. En particular, la continua incertidumbre acerca de la futura evolución del virus significa que la secuenciación de las políticas no puede distinguirse por fases claras y separadas, sino más bien solapando las fases de un enfoque global de la política de

empleo. Lidar con esta incertidumbre conlleva abordar una serie de ámbitos (véase el gráfico 3):

► **Fortalecer la recopilación de datos, las evaluaciones y los enfoques de modelización:**

Se necesita más información para identificar la naturaleza actual y cambiante del impacto de la crisis en el mercado de trabajo. Como la principal fuente de información sobre el mercado de trabajo, las encuestas de la fuerza de trabajo deben fortalecerse en muchos países. Al mismo tiempo, los datos obtenidos de otras fuentes, incluidos datos de alta frecuencia y encuestas telefónicas rápidas de la fuerza de trabajo (p.ej., en el proceso llevado a cabo por la OIT en Egipto, Etiopía, [Jordania](#), [Líbano](#), Marruecos y Túnez), tienen un importante papel complementario que desempeñar, especialmente durante la crisis. Los datos longitudinales (que realizan un seguimiento de las empresas y los hogares con el tiempo) son importantes para determinar el impacto de la crisis y su efecto en las transiciones. Tal vez se necesiten enfoques de modelización alternativos, (p.ej., [el modelo de previsiones a corto plazo adoptado por la OIT \("nowcasting"\)](#)) a fin de estimar el impacto de la pandemia de la COVID-19. En consonancia con las [directrices de la OIT](#), la OIT ha llevado a cabo una serie de evaluaciones rápidas del mercado de trabajo con los mandantes y otros asociados (p.ej., Argentina, China, Costa Rica, Etiopía, India, Kirguistán, el Líbano, Macedonia del Norte, Portugal, Tailandia, Serbia, Sudáfrica y Viet Nam).¹⁹ Estas evaluaciones deben llevarse a cabo a intervalos regulares, apoyándose en los datos cuantitativos y cualitativos disponibles.

► **Una formulación y aplicación de políticas más adaptada a las necesidades actuales:** las respuestas de política de empleo a la pandemia de la COVID-19 deben ponerse en práctica en el marco de las políticas existentes (es decir, la revisión de políticas y programas de empleo en consonancia con la crisis de la COVID-19) o a través de estrategias de empleo para hacer frente a la crisis formuladas y puestas en práctica utilizando un diseño que prevea medidas correctivas más rápidas para asegurar que las medidas se adapten a las necesidades y a las circunstancias sanitarias cambiantes y al impacto en la economía y en el mercado de trabajo (p.ej., centrándose en un ciclo de política más corto para nuevas estrategias o medidas

específicas a corto plazo, o a través de una supervisión más frecuente, etc.).

► **Mayor énfasis en el diálogo social:** Como se ha observado en crisis anteriores, la elaboración y puesta en práctica de respuestas de política eficaces se apoya en el diálogo social. Ante la mayor incertidumbre actual, es fundamental que los gobiernos consulten regularmente con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, junto con otras partes interesadas que representan a los grupos más afectados (los jóvenes, los trabajadores/las empresas de la economía informal, etc.), a fin de evaluar tanto el impacto de la crisis como la eficacia de las respuestas de política. Apoyarse en los comités de empleo existentes o establecer grupos de trabajo centrados en el empleo específicos de la COVID-19 ayudaría a centrar el diálogo social en las respuestas de política y el impacto de la crisis. El diálogo social también debería propiciarse, no sólo a nivel nacional, sino también a nivel subnacional, sectorial y empresarial. La negociación colectiva y los acuerdos deberán abordar el impacto de la crisis de la COVID-19 y la respuesta a la misma.

A fin de promover la coordinación en estas dimensiones y respuestas de política oportunas, la OIT se alía con el sistema común de las Naciones Unidas y con diversas organizaciones internacionales, regionales y nacionales. Un punto de partida fundamental es **el Marco de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica**, que debe armonizarse con las políticas nacionales de empleo y con otros planes y políticas nacionales.

La OIT está colaborando con una serie de **asociados regionales en la realización de evaluaciones rápidas y la elaboración de respuestas de política de empleo a la crisis de la COVID-19;** cabe mencionar en particular las evaluaciones realizadas con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África sobre la COVID-19 en el Camerún, y con el Banco Africano de Desarrollo en Marruecos; un informe conjunto con el Banco Asiático de Desarrollo sobre la COVID-19 y el empleo juvenil, y las evaluaciones realizadas con la Comisión Económica para América Latina en la región, con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo en los Balcanes occidentales, y con la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en Djibouti.

¹⁹ Para más información, véase: <https://www.ilo.org/emppolicy/areas/covid/lang--en/index.htm>

► Avanzar hacia un mejor futuro del trabajo

Las políticas nacionales de empleo pueden **desempeñar un papel primordial al vincular la respuesta inmediata a la crisis de la COVID-19 y lograr una recuperación inclusiva y rica en empleo**. Sin embargo, esto requiere **adaptar los procesos de política** con miras a abordar tres ámbitos esenciales:

- **Secuenciar las políticas y equilibrar los objetivos de salud y de empleo** en una serie de ámbitos de política, en particular: las políticas macroeconómicas; las estrategias sectoriales y el apoyo a las empresas; la protección social y el apoyo a los ingresos; los servicios públicos de empleo, las PAMT y las instituciones del mercado de trabajo, y el desarrollo de competencias.
- **Orientarse específicamente a los sectores más afectados (p.ej., el comercio minorista y los servicios de alojamiento) y a los grupos más afectados (p.ej., las mujeres y los jóvenes y otros grupos, como las personas con discapacidad), especialmente a quienes trabajan en la economía informal**, durante las fases de reactivación y de recuperación, a través de medidas de política generales y específicas, identificando al mismo tiempo oportunidades en nuevos sectores con potencial de empleo.
- **Responder a la mayor incertidumbre** mediante el fortalecimiento de la recuperación de datos, las evaluaciones y los enfoques analíticos; unos procesos de política más adaptados a las necesidades actuales, y el diálogo social con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Mirando más allá de la fase de recuperación, **los procesos de las políticas nacionales de empleo también deben considerar las consecuencias a largo plazo de la crisis**

de la COVID-19. De muchas maneras, la crisis actual ha exacerbado las desigualdades existentes (p.ej. a las que se enfrentan determinados grupos, como las mujeres) y ha acelerado las tendencias que ya estaban teniendo un impacto en el mercado de trabajo (p.ej., la digitalización). Las nuevas realidades del distanciamiento físico y la reorientación al teletrabajo requieren nuevos enfoques de política y normas para promover el empleo decente y productivo. Al mismo tiempo, una prioridad fundamental de la estrategia a largo plazo es afrontar las desigualdades estructurales. En este contexto, la **formalización de las empresas y los trabajadores en consonancia con la [Recomendación núm. 204](#)** ayudará a consolidar los esfuerzos encaminados a reducir las desigualdades y a fortalecer la resiliencia en el mercado de trabajo.

La **intersección del impacto de la crisis de la COVID-19 y las tendencias actuales del futuro del trabajo a causa, en particular, de los progresos tecnológicos, los cambios demográficos y el cambio climático**, probablemente defina las prioridades fundamentales de las políticas nacionales de empleo en los próximos años. Con este fin, la [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#) proporciona orientación para forjar una nueva generación de políticas nacionales de empleo, que vinculen la respuesta a la crisis de la COVID-19 con el objetivo a largo plazo de avanzar hacia un mejor futuro del trabajo, a través de su programa centrado en las personas que preste particular atención a invertir en las capacidades de las personas, las instituciones y el trabajo decente y sostenible.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

T: +41 22 799 7239
E: @ilo.org