



## ► Nota de políticas

Agosto 2020

### COVID-19: Impacto en el comercio y el empleo en los países en desarrollo

#### Principales puntos

- Esta nota de política aborda el impacto de la COVID-19 en el comercio mundial y el consiguiente impacto en el empleo, con énfasis en las implicaciones para los países en desarrollo. Dada la gran parte del comercio mundial que tiene lugar a través de las cadenas mundiales de suministro (CMS) -más de dos tercios según algunas mediciones-, las CMS ocupan un lugar central (BM y OMC 2019). Se estima que los impactos de estos choques comerciales en el empleo son profundos y a largo plazo (OIT 2020a; OIT 2020b). Es importante destacar que los impactos estimados son muy significativos en todos los sectores, dependiendo de su dependencia de insumos intermedios importados y de su exposición a la caída de la demanda de los consumidores como resultado de las medidas de bloqueo (OIT 2020b).
- Esta nota presenta nuevos pasos para abordar el impacto de la COVID-19 en el comercio y el empleo en debate de políticas. En primer lugar, compara el impacto de la crisis actual sobre el comercio y el empleo con el "gran colapso comercial" de 2008-09. En segundo lugar, analiza el posible impacto de la COVID-19 en la reestructuración de las CMS y las posibilidades y limitaciones de la deslocalización de la producción. En tercer lugar, aborda las estrategias de reducción de riesgos no sólo desde el punto de vista de las empresas líderes de las CMS, sino también desde la perspectiva de los países en desarrollo, en particular en lo que respecta a la diversificación y la transformación estructural como estrategias de reducción de riesgos.

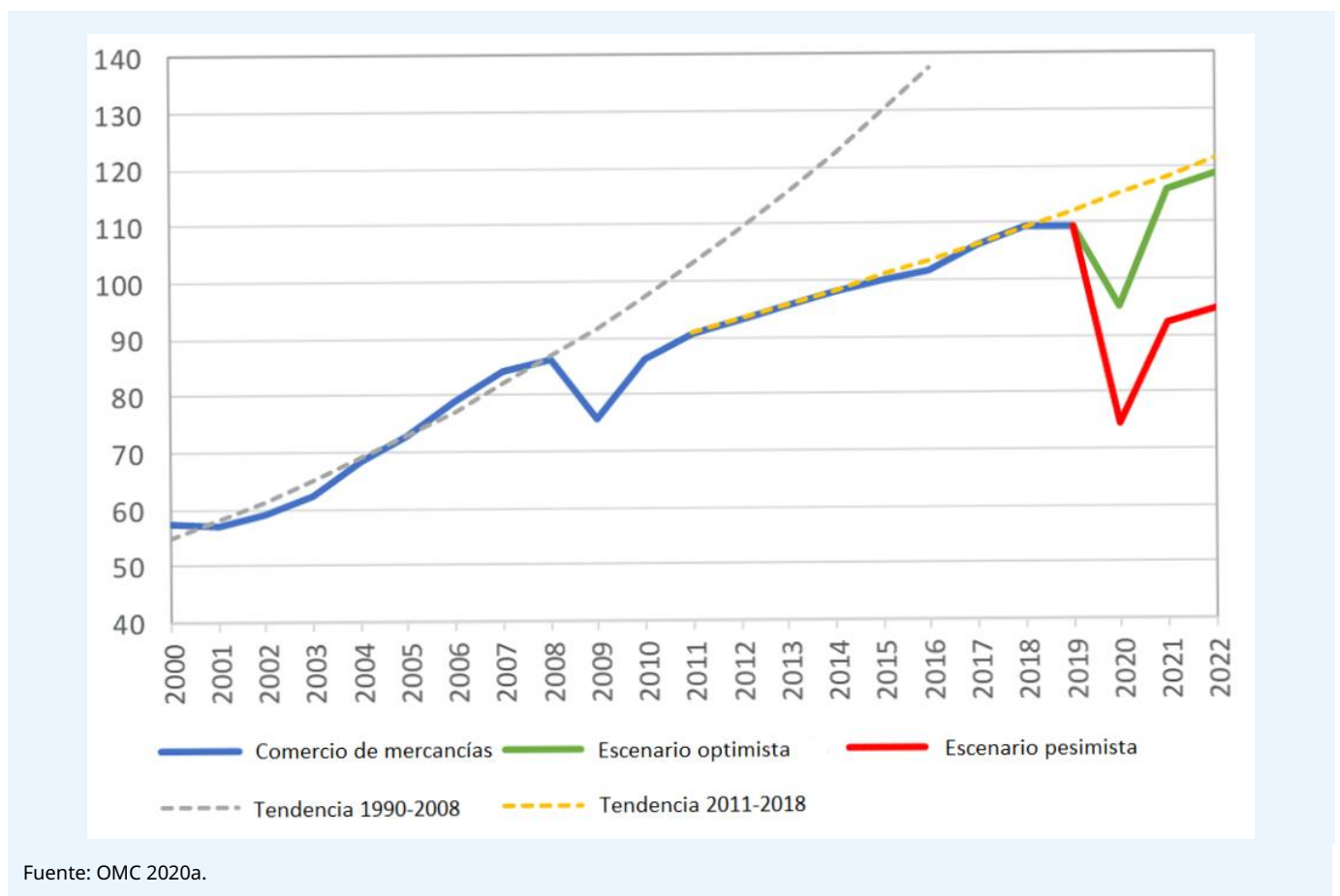
### El impacto de la caída de las exportaciones en el empleo durante la crisis de 2008-09 y la crisis COVID-19

Durante la última crisis mundial, la producción mundial cayó un 2,2% en 2009, mientras que el comercio mundial cayó mucho más, un 12,2%, en el llamado "gran colapso comercial" (BM 2010; OMC 2010; Baldwin 2009a). Incluso los países que no se vieron directamente afectados por el contagio financiero se vieron afectados por la caída de las exportaciones, en particular a la Unión Europea y a Estados Unidos, lo que provocó pérdidas importantes de empleos en los países en desarrollo (Kucera, Roncolato y von Uexkull 2012; Kucera y Jiang 2018). A pesar de lo dramático de estos descensos, el Banco Mundial prevé que como consecuencia de la crisis del COVID-19 la producción mundial caerá entre un 5,2% y casi un 8% en 2020 y la Organización Mundial del Comercio prevé que el comercio mundial de mercancías caerá entre un 13% y un 32% en escenarios optimistas y pesimistas (véase la figura 1) (BM 2020; OMC 2020a).<sup>1</sup> Los datos hasta mediados de

<sup>1</sup> El FMI proyecta que la producción mundial disminuirá un 4,9 por ciento en 2020 y la OMC proyecta que disminuirá entre un 2,5 y un 8,8 por ciento

junio de 2020 son más consistentes con el escenario optimista, aunque esto variará de un país a otro (OMC, OCDE y UNCTAD 2020). La República de Corea, por ejemplo, experimentó un descenso de las exportaciones del 16,6% entre los segundos trimestres de 2019 y 2020, el mayor descenso de las exportaciones en casi 60 años (Kim y Roh 2020). El comercio de servicios también cayó bruscamente a principios de 2020 (OMC 2020a). Cabe señalar que las estimaciones de la caída del comercio mundial se basan en los volúmenes comerciales, pero es probable que los valores comerciales disminuyan aún más, dada la mayor caída registrada en los precios mundiales de los productos básicos a principios de 2020, lo que crea un desafío adicional para los países en desarrollo dada su dependencia de las exportaciones de productos básicos (CCSA 2020). Junto a estos acontecimientos se encuentran las salidas de capital más importantes registradas en los países emergentes, mientras que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) proyecta caídas en la inversión extranjera directa para 2020 de entre el 30% y el 40% (FMI 2020a; UNCTAD 2020).

► **Figura 1. Volumen del comercio mundial de mercancías, 2000-22 (índice, 2015=100)**



Las cifras de ambas crisis plantean la pregunta de por qué las disminuciones del comercio mundial fueron, o se prevé que sean, mucho mayores que las disminuciones de la producción mundial. Los esfuerzos de varios economistas por comprender las causas del anterior "gran colapso comercial" se han centrado en la importancia del efecto de composición y del efecto de sincronización (Baldwin 2009b). El efecto de composición describe cómo el choque de la demanda asociado a la crisis de 2008-09 se centró en los bienes de consumo duradero y de inversión que se pueden posponer, incluida maquinaria eléctrica y no eléctrica, equipos de transporte, productos químicos, el acero y otros productos metálicos y materias primas. Dado que estos bienes representan una parte mucho mayor de los bienes comercializados que la producción, un cambio determinado en la demanda de los mismos tiene un efecto mucho mayor en el comercio que en

(FMI 2020b; OMC 2020a).

la producción. El efecto de sincronización describe cómo las CMS hacen que los efectos de la caída de las exportaciones se transmitan rápidamente a través de las fronteras.

Los canales económicos causales difieren fundamentalmente entre la última crisis mundial y la actual. La crisis de 2008-09 fue principalmente un choque de demanda, mientras que la crisis de COVID-19 es tanto un choque de oferta como de demanda. En los primeros meses de la crisis actual, los seis países con más casos de COVID-19 eran China, Alemania, Italia, Japón, República de Corea y Estados Unidos. Estos países representan entre el 50 y el 60 por ciento de la cuota mundial de la producción global, la producción manufacturera y las exportaciones, y son los ejes centrales de las CMS, por lo que el impacto mundial de las perturbaciones de la oferta y la demanda que emanan de estos seis países es inevitablemente desmesurado (Baldwin y Tomiura 2020).

Los cierres de fábricas en estos países dieron lugar a perturbaciones iniciales de la oferta cuya escasez de insumos intermedios se transmitió rápidamente a lo largo de las CMS, creando cierres secundarios de fábricas en un proceso de contagio de la cadena de suministro. Aunque el contagio de la cadena de suministro se presenta generalmente como un choque de la oferta que se desplaza hacia abajo en las CMS, también puede propagarse como un choque de la demanda desplazándose hacia arriba, como lo demuestran los cierres de fábricas de confección en países en desarrollo como Bangladesh, resultantes de la caída de la demanda de las empresas líderes en las CMS en confección (Anner 2020; OIT 2020c). Las restricciones a los viajes aéreos crearon otro choque de oferta, dada la importancia del uso de las bodegas de carga en los aviones de pasajeros para el transporte mundial de mercancías. Las restricciones a la carga aérea tuvieron un impacto devastador en las empresas de las CMS que se dedican a los productos hortícolas perecederos, como la producción de flores cortadas, frutas y verduras en Kenia para el mercado de la UE (Fleming 2020). Los cierres de fábricas han dado lugar a despidos masivos, provocando un impacto de la demanda importante al inicio de la crisis de COVID-19. Sin embargo, el mayor impacto de la demanda provino de lo que el FMI ha denominado "el gran cierre", posiblemente de mayor importancia inmediata para la producción mundial, el comercio y el empleo que la conmoción de la oferta resultante de las interrupciones de las CMS (FMI 2020c; Seric et al. 2020).

Para estimar el impacto del colapso comercial en el empleo, es útil trabajar con datos comerciales a nivel sectorial. Esto se debe a que los sectores difieren mucho en cuanto a la orientación de las exportaciones, la intensidad de la mano de obra de la producción y (en términos de encadenamiento productivo) la intensidad de la mano de obra de los insumos intermedios, así como la medida en que estos insumos intermedios se importan o se producen en el país. Trabajar con datos comerciales sectoriales más detallados es especialmente útil para orientar las intervenciones de políticas en los sectores más afectados y evaluar los posibles sesgos de género o de cualificación de los impactos comerciales. Estos datos comerciales sólo están disponibles con un desfase temporal, por lo que no fue posible en el momento de redactar este informe de realizar tales estimaciones.

Sin embargo, es instructivo considerar los resultados de los estudios de la OIT para China, India y Sudáfrica que estiman el impacto en el empleo del colapso comercial de 2008-09, para tener una idea de la magnitud del desafío del empleo que los países pueden enfrentar durante la crisis del COVID-19 (Kucera, Roncolato y von Uexkull 2012; Kucera y Jiang 2018). El examen de los efectos directos, indirectos e inducidos por los ingresos de la caída de las exportaciones a la UE y a los Estados Unidos revela pérdidas de empleo estimadas (equivalentes a tiempo completo) de entre el 3,3% y el 5,4% en China (dependiendo de los meses considerados), el 1,1% en la India y el 4,4% en Sudáfrica.<sup>2</sup> Estos estudios constatan un sesgo de género contra las trabajadoras en China -los sectores en los que las trabajadoras estaban representadas de manera desproporcionada fueron los más afectados-, pero un sesgo de género contra los trabajadores varones en Sudáfrica y ningún sesgo de género en la India. Se trata de estimaciones ceteris paribus, que aíslan el impacto de la caída de las exportaciones a la UE y a EE.UU., y no tienen en cuenta otros factores que tienen efectos positivos y negativos sobre el empleo, entre ellos los paquetes de estímulo de los gobiernos. Sin embargo, es posible que la producción y el comercio mundiales disminuyan mucho más en la crisis actual que en la crisis de 2008-09, de ser así, tanto los países en desarrollo

---

2

Para los tres países, la disminución porcentual estimada de puestos de trabajo es aproximadamente proporcional a la disminución porcentual de las exportaciones totales a la UE y los Estados Unidos. En otras palabras, China y Sudáfrica tienen mayores pérdidas de empleo estimadas que la India porque sus exportaciones totales a la UE y los Estados Unidos disminuyeron considerablemente más.

como los desarrollados experimentarán una mayor pérdida de empleo debido a la caída de las exportaciones como resultado de la crisis COVID-19.

## Reestructuración de las CMSs y estrategias de reducción de riesgos: Posibilidades y limitaciones

Si bien la caída de las exportaciones como resultado del COVID-19 tiene un impacto más inmediato en el empleo, un desafío fundamental para los países en desarrollo puede resultar de la posible reestructuración de las CMS. Esto podría incluir la reubicación o casi apuntalamiento de la producción de los países en desarrollo hacia los países desarrollados, una mayor dependencia de las cadenas de suministro regionales y un aumento de la diversidad de proveedores mediante el abastecimiento de insumos intermedios de diferentes países, lo que se conoce como "abastecimiento múltiple". Como se señala en un informe de la OIT, el debate sobre la deslocalización está estrechamente relacionado con el debate de la automatización de la producción, lo que en principio podría compensar la importancia de los costes laborales en la determinación de la toma de decisiones de deslocalización de la producción de las empresas multinacionales, en particular en lo que respecta a la inversión extranjera directa en busca de eficiencia (Barcia de Mattos et al. 2020).

La crisis del COVID-19 ha hecho que varias voces pidan un replanteamiento de las CMS. En las etapas iniciales de la crisis, esto se debió a que muchos países -tanto desarrollados como en desarrollo- se dieron cuenta más claramente de la dependencia que tenían de las importaciones de suministros y equipos médicos para combatir el COVID-19. Esto llevó a un gran número de países a imponer prohibiciones y restricciones a la exportación de estos bienes, así como de productos alimentarios (OMC 2020b).

Los choques de suministro transmitidos a través de las CMS por los cierres de fábricas dieron un impulso adicional al replanteamiento de las CMS. Por ejemplo, recientemente se ha sugerido que:

La combinación de los choques de la política comercial y la COVID-19 puede haber creado una tormenta perfecta. Cada uno de los eventos por sí solo no bastaría para provocar un replanteamiento de las cadenas de valor mundiales, pero los dos combinados podrían hacerlo... En el futuro, las empresas tendrán que diversificar su base de proveedores y considerar la deslocalización... Puede que haya cierta deslocalización, especialmente porque la automatización ya ha reducido la importancia de los costes laborales. Pero este replanteamiento también creará oportunidades para destinos de inversión menos populares (Javorcik 2020, 111-112, 114).

Este replanteamiento señala el potencial de nuevas oportunidades para que los países ingresen en las CMS creadas por el abastecimiento múltiple de insumos intermedios, pero también el potencial de que la producción se desplace fuera de los países en desarrollo en el proceso de deslocalización. Es la producción más que los puestos de trabajo lo que se prevé que se modifique, ya que estos desplazamientos se verían facilitados por la automatización, especialmente de la producción intensiva en mano de obra en sectores como la confección y la electrónica, para los que la ventaja competitiva de los países en desarrollo se basa en sus bajos costes laborales. En este escenario, en otras palabras, la deslocalización va acompañada de una reducción de la intensidad de mano de obra en la producción. Sin embargo, los estudios de caso de la OIT centrados en los productores y usuarios potenciales de las nuevas tecnologías de automatización ilustran que sigue existiendo importantes impedimentos técnicos (además de económicos) para la automatización de determinadas actividades de gran intensidad de mano de obra en los sectores de la confección y la electrónica, como la alineación de tejidos flexibles para coser y la inserción de pequeñas piezas flexibles en productos electrónicos de consumo muy compacto (Kucera y Barcia de Mattos 2020). El caso de la iniciativa Speedfactory de Adidas en Alemania y EE.UU. también proporciona un ejemplo del límite de la hipótesis de la deslocalización, en la que la proximidad a los proveedores en Asia, entre otros factores, pesó más que los beneficios de la deslocalización (véase el recuadro 1). El aprovisionamiento múltiple tampoco está exento de costes, tanto en lo que respecta a los costes de gestión de la información resultantes del aumento de la complejidad del CMS como a los mayores costes de los insumos, ya que, en ausencia de riesgo, las empresas líderes de las CMS tenderían a abastecerse únicamente del proveedor capaz de ofrecer la mejor combinación de costo, calidad y

plazo de entrega. A este respecto, son relevantes las preocupaciones planteadas por la OMC y otros organismos de que las CMS más complejas son más vulnerables al riesgo (OMC, 2020a).

Basándose en la literatura sobre la gestión de las CMS, Miroudot sostiene que la evidencia no es concluyente en cuanto a que las CMS más complejas se hayan visto más afectadas por la crisis del COVID-19, para lo cual toma como ejemplos de CMS complejos los automóviles y la electrónica (Miroudot 2020). Sostiene que la respuesta a la complejidad no debería ser reducirla, sino gestionarla a la luz de los beneficios que ésta confiere, al menos a las empresas líderes en CMS. El creciente uso de la tecnología de la información y la inteligencia artificial en las CMS ilustra el énfasis que las empresas están poniendo en la gestión de la complejidad de las CMS (Balte 2020). Miroudot defiende la importancia de distinguir entre robustez y resiliencia como objetivos para reducir el riesgo de las CMS en el contexto de la COVID-19 y de las crisis en general. La robustez se define como "la capacidad de mantener las operaciones durante una crisis", mientras que la resiliencia se define como "la capacidad de volver a las operaciones normales" después de una crisis (Miroudot 2020, 122). Estos diferentes objetivos requieren diferentes estrategias, cada una de ellas con diferentes implicaciones para la reestructuración de las CMS y las decisiones de localización de la producción.

En el caso de los suministros y equipos médicos, la robustez es obviamente la consideración clave, que es más probable que se logre a través de un abastecimiento múltiple, así como una estrecha supervisión de los inventarios y la producción a lo largo de la cadena de suministro. Especialmente en el caso de los países que carecen de una capacidad significativa de producción nacional de insumos intermedios esenciales, cierto grado de deslocalización es coherente con el abastecimiento múltiple y, por tanto, con una mayor robustez. Sin embargo, depender demasiado del abastecimiento nacional puede reducir la robustez, ya que las fábricas nacionales pueden ser tan vulnerables como las fábricas extranjeras a los cierres derivados de las crisis. Miroudot sostiene que, aunque las estrategias de robustez y resiliencia se solapan en cierta medida, la diferencia fundamental es que las empresas que siguen una estrategia de resiliencia están menos dispuestas a realizar inversiones considerables para prevenir las crisis de suministro. De hecho, existe evidencia de que la resiliencia se puede lograr a través de relaciones a largo plazo con proveedores únicos de insumos intermedios, incluidas las empresas líderes que invierten en estos proveedores. La resiliencia también puede lograrse mediante acuerdos comerciales regionales, por ejemplo, la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) y la Zona de Libre Comercio Panárabe (PAFTA) (ONU 2020a; ONU 2020b).

Dadas las diferentes implicaciones para las decisiones de localización de la producción de las estrategias de robustez frente a las de resiliencia -sobre todo para los países en desarrollo-, sería útil tener una comprensión más profunda de lo que determina qué estrategia siguen las diferentes empresas, tanto dentro como entre sectores. Desde la perspectiva de la OIT, basada en la resolución sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 105ª reunión (2016), es importante que los resultados de las estrategias de reducción de riesgos logren coherencia entre los resultados económicos y el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (OIT 2016). Para ello es esencial evaluar el cumplimiento de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, así como el indicador 8.8.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas sobre derechos laborales, que se centra en la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva de los trabajadores y los empleadores y sus organizaciones (OIT 2018).

## ► Cuadro 1. Adidas “Speedfactory” y la deslocalización

Uno de los casos más interesantes de deslocalización es el ascenso y la caída de Adidas “Speedfactory”. Speedfactory fue inicialmente parte de la iniciativa Adidas “Made for Germany” (MFG), que tenía el objetivo explícito de acercar la producción a los clientes de Europa y Estados Unidos. Las zapatillas de la primera Speedfactory en Alemania llegaron al mercado en 2016 y de la segunda Speedfactory en Estados Unidos en 2018. La tecnología utilizada en estas fábricas incluía una combinación de impresión 3D, robótica y tejido automatizado, así como simulación y modelado por ordenador para desarrollar nuevos diseños y producir zapatillas de correr a medida. Dado que estas fábricas eran propiedad y estaban gestionadas directamente por Adidas, iban en contra de las tendencias más amplias de externalización y deslocalización. Las razones aducidas por Adidas para tal movimiento son las ya conocidas en materia de deslocalización: reducción del tiempo entre el diseño y la producción y plazos de entrega más rápidos en general, reducción de los costes de transporte y preocupación por el aumento de los costes laborales en Asia. En un giro sorprendente, Adidas anunció en noviembre de 2019 que cerraría la Speedfactory tanto en Alemania como en Estados Unidos a principios de 2020 y trasladaría las tecnologías asociadas a fábricas en Asia. Las razones aducidas por Adidas son la proximidad a la gran mayoría de sus proveedores y el hecho de que las fábricas de Asia eran más flexibles para producir una gama más amplia de productos más allá de las zapatillas de correr tejidas.

Fuente: Kucera 2020.

## Reducción del riesgo mediante la transformación estructural

Gran parte del debate sobre la reestructuración de las CMS se desarrolla desde el punto de vista de las empresas líderes y sus estrategias de reducción de riesgos. Esto no es sorprendente, dado el papel estratégico de las empresas líderes en las CMS, aunque no son menos importantes los puntos de vista de las empresas manufactureras y proveedoras y sus trabajadores en los países en desarrollo y las implicaciones de la reestructuración de las CMS para las estrategias de desarrollo económico. Esta nota de política concluye con una breve consideración de dos sectores que se han visto muy afectados por la crisis de COVID-19, los sectores de la confección y la horticultura. Éstos se encuentran entre las CMS menos complejas, lo que ilustra que la complejidad es sólo uno de los factores que determinan el grado en que las CMS se ven afectadas negativamente por la crisis.

El sector de la confección ha experimentado un gran número de cierres de fábricas, paros y despidos masivos en varios países de Asia y América Latina (Anner 2020; OIT 2020c). En este caso nos centramos en Bangladesh, dada la gran dependencia del país en las exportaciones de prendas de vestir, que representan alrededor del 80% de los ingresos de exportación del país y se encuentra en el segundo lugar después de la China en términos de exportaciones mundiales, y en el cual más de un millón de trabajadores de la confección perdieron sus puestos de trabajo. Estos trabajadores son en su inmensa mayoría mujeres, lo que contribuye al efecto desproporcionado de la crisis COVID-19 sobre las mujeres (OIT 2020d). A este respecto, resulta especialmente útil la información detallada disponible de la investigación realizada por Anner, basada en una encuesta a los fabricantes de prendas de vestir de Bangladesh (Anner 2020). Anner describe cómo el COVID-19 afectó al sector de la confección de Bangladesh en tres oleadas. La primera, una crisis de suministro derivada del cierre de fábricas textiles en China; la segunda, los retrasos en los pagos por parte de las empresas líderes (marcas y minoristas), y la tercera, las cancelaciones de pedidos por parte de las empresas líderes, incluidos los pedidos en proceso y los completados. Como documenta Anner, la gran mayoría de los trabajadores que perdieron su empleo no recibieron ni indemnización por despido ni un pago por licencia previstas por la ley. Esto es particularmente problemático dado los bajos ingresos de estos trabajadores, la dependencia de sus familias de estos ingresos y los costos médicos adicionales si estos trabajadores o sus familias enferman de COVID-19.

El rápido crecimiento de las exportaciones de productos hortícolas de Kenia a la UE en los últimos años ha sido una historia de éxito ampliamente promocionada, con alrededor de 3 millones de trabajadores en Kenia involucrados en el cultivo y procesamiento de estos productos (Fleming 2020). Las restricciones al transporte aéreo como consecuencia de la COVID-19 hicieron que estas exportaciones cayeran alrededor del 75%, lo que provocó despidos a gran escala y la pérdida total



de productos perecederos. Aunque el mercado nacional de flores cortadas es limitado, un hecho positivo ha sido la reorientación de las ventas de frutas y verduras dentro de Kenia:

Tras décadas de gran dependencia de las exportaciones, las oportunidades de aprovechar los mercados locales y regionales son cada vez más claras, especialmente a medida que crecen las economías africanas y los niveles de ingreso. Las exportaciones no van a desaparecer, pero el crecimiento de los mercados nacionales abre nuevas fronteras para el comercio al tiempo que apoya a nuestras poblaciones locales, muchas de las cuales son pequeños agricultores (citado en Fleming, 2020).

Como ponen de manifiesto los casos de los sectores de la confección en Bangladesh y de la horticultura en Kenia, la reducción del riesgo mediante la diversificación es relevante no sólo para las empresas líderes de las CMS, sino también para las empresas manufactureras y proveedoras. De hecho, la diversificación forma parte integral de la transformación estructural en el proceso de desarrollo económico, definida en términos de cambios en la producción y el empleo hacia sectores de mayor valor agregado, así como hacia actividades de mayor valor agregado dentro de los sectores. Los estudios sobre el sector de la confección demuestran que existen importantes oportunidades para la mejora tecnológica dentro del sector, al tiempo que suscitan preocupaciones sobre la desfeminización del empleo frente a dicha mejora (Rossi 2013; Kucera y Tejani 2014). Las ganancias de productividad asociadas permiten aumentar los ingresos de los trabajadores, reducir la jornada laboral y mejorar las condiciones de trabajo en general, siempre que las ganancias de productividad se distribuyan de manera equitativa. En este sentido, la transformación estructural se refiere tanto a la cantidad como a la calidad del empleo. Países como Bangladesh y Kenia se enfrentan a un desafío particular en este sentido, ya que el conocimiento necesario para la producción y la comercialización de prendas de vestir y productos hortícolas pueden tener efectos indirectos limitados en otros sectores. En el lenguaje de la literatura sobre la "complejidad económica", las prendas de vestir y los bienes hortícolas están relativamente aislados en el "espacio de productos", en el que la proximidad en el espacio de productos se entiende como el grado de similitud en los conocimientos necesarios para producir diferentes productos (Hidalgo y Hausmann 2009).

La crisis de COVID-19 ilustra profundamente la importancia de las estrategias sectoriales de base amplia. En un sentido estricto, las políticas industriales y las estrategias sectoriales tienen por objetivo facilitar la transformación estructural hacia sectores más productivos y la mejora de productos y procesos dentro de todos los sectores. Sin embargo, no son menos importantes las políticas de desarrollo de capacidades y las políticas macroeconómicas, comerciales y de inversión propicias. Las políticas de inversión incluyen las inversiones en infraestructura para apoyar las ventas en los mercados locales y regionales, así como en el extranjero, y todos estos ámbitos políticos son fundamentales para el mandato y el trabajo diario de la OIT.

## Resumen

Los estudios de la OIT muestran que el "gran colapso comercial" de 2008-09 provocó la pérdida de un gran número de puestos de trabajo en los países en desarrollo, pero es probable que el impacto del COVID-19 sea aún peor, dados los impactos combinados de la oferta y la demanda en el comercio y los grandes descensos comerciales proyectados para 2020. Aunque el impacto sobre el empleo depende de la composición cambiante del comercio, dadas las diferencias en la intensidad de la mano de obra de la producción, es probable que tales efectos de composición se vean anulados por la mera magnitud de los descensos comerciales previstos para 2020. Se prevé que el comercio mundial se recupere en 2021, pero incluso la pérdida de empleo a corto plazo puede causar daños a largo plazo, los llamados "efectos de cicatrización", especialmente en los países en desarrollo con redes de seguridad social débiles.

La crisis de COVID-19 ha reavivado los debates sobre el replanteamiento de las CMS, en particular sobre la deslocalización de la producción hacia los países desarrollados y el abastecimiento múltiple de insumos intermedios en las CMS como estrategia de reducción de riesgos. Lo primero podría reducir las perspectivas de empleo de los países en desarrollo, mientras que lo segundo podría crear nuevas oportunidades para que los países en desarrollo ingresen en las CMS. Sin embargo, para los fabricantes de las CMS sigue siendo muy beneficioso permanecer cerca de sus proveedores en los países en desarrollo. También persisten cuellos de botella tecnológicos que impiden la deslocalización mediante la automatización de actividades clave como la costura de prendas de vestir y el ensamblaje de productos electrónicos. Además, la reducción del riesgo en las CMS puede lograrse no sólo mediante el abastecimiento múltiple, sino también

manteniendo relaciones a largo plazo con menos proveedores. Si bien es probable que la crisis de la COVID-19 de lugar a una consolidación de los fabricantes en las CMS, sobre todo en el sector de la confección, que ha sido muy afectado, es difícil prever una tendencia clara en la reestructuración de las CMS.

Las estrategias de reducción y diversificación del riesgo son relevantes no sólo para las empresas líderes de las CMS, sino también para las empresas manufactureras y proveedoras de los países en desarrollo, especialmente los países que dependen en gran medida de las exportaciones y de muy pocos sectores. La diversificación hacia nuevos sectores y nuevos productos y procesos dentro de los sectores establecidos son objetivos definitorios de la transformación estructural, para los cuales las estrategias sectoriales bien diseñadas y bien gestionadas han desempeñado históricamente un papel importante. Al mismo tiempo, cada vez se hace más hincapié en los objetivos de aprendizaje y acumulación de conocimientos en las estrategias sectoriales para mejorar las perspectivas de los países de desarrollo tardío, especialmente en un contexto mundial rápidamente cambiante y muy incierto.

### ► Cuadro 2. Lo que la OIT puede ofrecer

La OIT ha elaborado un Marco de Políticas para hacer frente al impacto económico y social de la crisis del COVID-19 (OIT 2020e). El Marco de Políticas se define por cuatro pilares: estimular la economía y el empleo; apoyar a las empresas, los puestos de trabajo y los ingresos; proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; y confiar en el diálogo social para encontrar soluciones. El Marco de Políticas hace hincapié en la importancia de la colaboración multilateral y se basa en lo que distingue a la OIT: la aplicación de las normas internacionales del trabajo y el diálogo social (OIT 2020e; ONU 2020a; ONU 2020b; ONU 2020c).

Para complementar el Marco de Políticas, la OIT puede trabajar en varios frentes para brindar asistencia frente a las perturbaciones del empleo relacionadas con el comercio que resulten de la crisis COVID-19. A modo de ejemplo, la OIT puede:

- Llevar a cabo análisis de los países y sectores que se ven particularmente afectados por la pérdida de puestos de trabajo derivada de la caída de las exportaciones, incluidos el sesgo de género y de habilidades asociados con estas pérdidas de empleo.
- Investigar sobre las implicaciones de la crisis de COVID-19 y otros factores, como la automatización, en la reestructuración de las CMS, así como las implicaciones de dicha reestructuración para las perspectivas y estrategias de desarrollo.
- Orientar a los países que buscan la diversificación económica, ayudando a identificar los sectores potencialmente prometedores para la transformación estructural y el crecimiento del empleo como medio para reducir el riesgo frente a las crisis económicas y para el desarrollo económico en general.
- Investigar sobre las políticas macroeconómicas y del mercado laboral para una diversificación económica sostenible y resiliente y la transición hacia actividades de mayor valor añadido.
- Orientar sobre políticas de desarrollo de competencias para la diversificación económica y la transformación estructural.
- Orientar sobre los programas públicos de empleo como medio de subsistencia en la crisis, pero también como medio de contribuir a la transformación estructural mediante inversiones en infraestructuras estratégicas.



## Referencias

- Anner, Mark. 2020. "Abandoned? The Impact of Covid-19 on Workers and Businesses at the Bottom of Global Garment Supply Chains," Center for Global Workers' Rights (CGWR) Research Report. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Baldwin, Richard. 2009a. "The Great Trade Collapse: What Caused It and What Does It Mean?" In *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*, edited by Richard Baldwin. 1–14. London: Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, Richard (ed.). 2009b. *The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects*. London: Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, Richard, y Eiichi Tomiura. 2020. "Thinking Ahead About the Trade Impact of COVID-19." In *Economics in the Time of COVID-19*, edited by Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro. 59–71. London: A CEPR Press VoxEU.org eBook.
- Balte, Mark. 2020. "Artificial Intelligence (AI) in Supply Chain Planning: The Future is Here & Now." *The European Business Review*, 10 January.
- BM (Banco Mundial). 2010. *Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth*. Washington, DC: BM.
- . 2020. *Global Economic Prospects*. Washington, DC: BM.
- BM y OMC. 2019. *Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World*. Washington, DC: BM.
- Bárcia de Mattos, Fernanda, Sukti Dasgupta, Xiao Jiang, David Kucera y Ansel Schiavone. 2020. *Robotics and Reshoring: Employment Implications for Developing Countries*. Ginebra, OIT.
- CCSA (Committee for the Coordination of Statistical Activities). 2020. *How COVID-19 is Changing the World: A Statistical Perspective*. New York: United Nations.
- CNUCYD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2020. *Investment Trends Monitor*. Ginebra: CNUCYD.
- Fleming, Peyton. 2020. "COVID-19 Is Hitting Kenyan Horticulture Exports Hard." *Foodtank*, June.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2020a. *The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression*. Declaración de la Directora Gerente del FMI Kristalina Georgieva tras una conversación ministerial del G-20 sobre la emergencia del coronavirus. Comunicado de prensa No. 20/98. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- . 2020b. *Actualización de las perspectivas de la economía mundial junio 2020: Una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- . 2020c. *Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2020: The Great Lockdown*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Hidalgo, César, y Ricardo Hausmann. 2009. "The Building Blocks of Economic Complexity." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106 (26): 10570–10575.
- Javorcik, Beata. 2020. "Global Supply Chains Will Not Be the Same in the Post-COVID-19 World." In *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, editado por R. Baldwin and S.J. Evenett. 111–116. London: A CEPR Press VoxEU.org eBook.
- Kim, Cynthia, y Joori Roh. 2020. "South Korea Enters Recession as Exports Plunge by Most Since 1963." *Reuters Business News*, July 23.
- Kucera, David, Leanne Roncolato, y Eric von Uexkull. 2012. "Trade Contraction and Employment in India and South Africa during the Global Crisis." *World Development* 40 (6): 1122–1134.
- Kucera, David, y Xiao Jiang. 2018. "China and the Great Trade Collapse: Employment Effects of Falling Exports to the EU and US." *International Economics and Economic Policy* 15 (3): 629–659.
- Kucera, David. 2020. "The Apparel and Footwear Industry." In *Robotics and Reshoring: Employment Implications for Developing Countries*, por Fernanda Bárcia de Mattos et al. 25–42. Ginebra: OIT.

Kucera, David, y Fernanda Bárcia de Mattos. 2020. "Automation, Employment, and Reshoring: Case Studies of the Apparel and Electronics Industries." *Comparative Labour Law and Policy* 41 (1): 101–128.

Kucera, David, y Sheba Tejani. 2014. "Feminization, Defeminization, and Structural Change in Manufacturing." *World Development* 64: 569–582.

Miroudot, Sébastien. 2020. "Resilience Versus Robustness in Global Value Chains: Some Policy Implications." In *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, editado por Richard Baldwin y Simon J. Evenett. 117–130. London: A CEPR Press VoxEU.org eBook.

OIT. 2016. Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. 105a Conferencia Internacional del Trabajo, 103a Sesión (Ginebra). Ginebra, OIT.

—. 2018. Resolución sobre la metodología del indicador 8.8.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativo a los derechos laborales. 20a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra: OIT.

—. 2020a. *OIT Nota de investigación: Los efectos de la COVID-19 en el comercio y las cadenas mundiales de suministro*. Ginebra: OIT.

—. 2020b. *OIT Nota de políticas: La COVID-19 y las cadenas mundiales de suministro: Propagación transfronteriza de la crisis*. Ginebra: OIT.

—. 2020c. *OIT Nota informativa sectorial: La COVID-19 y las industrias de los textiles, el vestido, el cuero y el calzado*. Ginebra: OIT.

—. 2020d. *OIT Nota de políticas: The COVID-19 Response: Getting Gender Equality Right for a Better Future for Women at Work*. Ginebra: OIT.

—. 2020e. *OIT Nota de políticas: Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19*. Ginebra: OIT.

OMC (Organización Mundial del Comercio). 2010. *Según la OMC, el comercio crecerá un 9,5 por ciento en 2010 después de un pésimo 2009*. PRESS/598 Comunicado de prensa, 26 de marzo. Ginebra: OMC.

—. 2020a. *Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19, que está perturbando la economía mundial*. Press/855 Comunicado de prensa, 8 de abril. Ginebra: OMC.

—. 2020b. *Export Prohibitions and Restrictions*. Information note, 23 de abril. Ginebra: OMC.

OMC, OCDE y CNUCYD (Organización Mundial del Comercio, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2020. *23rd Joint Summary on G20 Trade and Investment Measures*. Washington, DC, París, y Ginebra: OMC, OCDE y CNUCYD.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2020a. *Responsabilidad compartida, solidaridad global: Respuesta a los impactos socioeconómicos de COVID-19*. New York: ONU.

—. 2020b. *Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante COVID-19*. New York: ONU.

—. 2020c. Informe de políticas: El mundo laboral y COVID-19. New York: ONU.

Rossi, Arianna. 2013. "Does Economic Upgrading Lead to Social Upgrading in Global Production Networks? Evidence from Morocco." *World Development* 46: 223–233.

Seric, Adnan, Holger Görg, Saskia Möhle, y Michael Windisch. 2020. *Managing COVID-19: How the Pandemic Disrupts Global Value Chains*. Viena: ONUDI.

## Contacto

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

Servicio de Desarrollo e Inversión  
(DEVINVEST)  
E: [kucera@ilo.org](mailto:kucera@ilo.org)  
[leung@ilo.org](mailto:leung@ilo.org)