

Políticas macroeconómicas para el crecimiento y la recuperación impulsados por el empleo tras la pandemia de COVID-19, con énfasis en África Subsahariana

Mohammed Mwamadzingo

Economista principal, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), OIT

Michael U. Akuupa

Instituto de Recursos e Investigaciones Laborales, Windhoek (Namibia)

Lawrence N. Kazembe

Instituto de Recursos e Investigaciones Laborales, Windhoek (Namibia);
Departamento de Estadísticas y Estudios sobre la Población, Universidad de Namibia, Windhoek (Namibia)



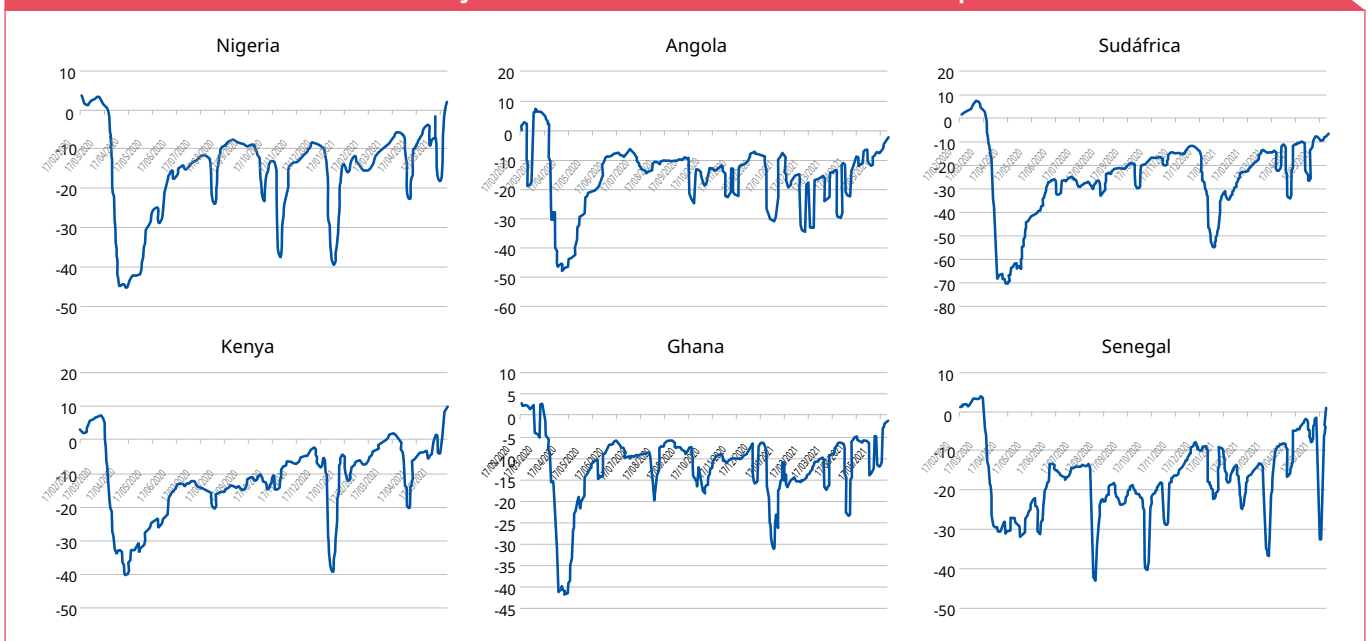
Introducción

El impacto económico de la actual pandemia de COVID-19 es global y provocó una recesión económica en 2020 que se prevé que dure hasta 2024 o más (FMI 2021a). El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que en 2020 el producto interno bruto (PIB) mundial se contrajo un 6 por ciento, e informó de que en ese año solo 16 países habían tenido un crecimiento positivo del PIB per cápita. Lo que contrasta con las secuelas de la crisis financiera mundial de 2008, donde casi 80 países registraron un crecimiento positivo de la renta per cápita.

Los países de la región de África Subsahariana no han sido la excepción. Se prevé que en el periodo 2021-2022 el crecimiento se reanude a un ritmo medio moderado del 3 por ciento. Sin embargo, la pandemia podría tener impactos duraderos pues se espera que el despliegue de vacunas en la región quede desfasado respecto del de las economías avanzadas y las principales economías emergentes y en desarrollo (EMDE, por sus siglas en inglés). Además, el África Subsahariana tiene estructuras económicas que plantean una enorme dificultad a la recuperación. Entre ellas, se encuentran los elevados niveles de pobreza y desigualdad preexistentes (Islam 2018; FEM 2020), la gran proporción de trabajadores informales (OIT 2020a; Naciones Unidas 2020), la relativa pequeñez de sus sectores públicos y bases de ingresos fiscales (OIT 2011; FMI 2021b), la frecuencia elevada de agitaciones, disturbios violentos y guerras civiles en los países del continente, la limitación del espacio fiscal (FMI 2021c) y la precariedad del acceso a los mercados financieros internacionales (Dupor 2020; Eichenbaum, Rebelo y Trabandt 2020).

A diferencia de una perturbación macroeconómica típica, el golpe que supuso la COVID-19 y las políticas aplicadas para contenerlo han alterado simultáneamente la demanda (consumo e inversión) y la oferta (producción de bienes y servicios) (Fernando y McKibbin 2021; Fariae-Castro 2020; McKibbin y Fernando 2020). Un elemento crucial es el fuerte y repentino aumento del desempleo. Al inicio de la pandemia, los gobiernos de África Subsahariana, al igual que otros en todo el mundo, impusieron medidas estrictas para contener la propagación del virus. La movilidad relacionada con el trabajo se vio gravemente afectada en el segundo trimestre de 2020, lo que dio lugar a una recesión en la región inducida tanto por la oferta como por la demanda (para algunos países de África Subsahariana véase el gráfico 1).

▶ Gráfico 1. Movilidad en el trabajo en África Subsahariana: selección de países de renta media



Fuente: Google Mobility.

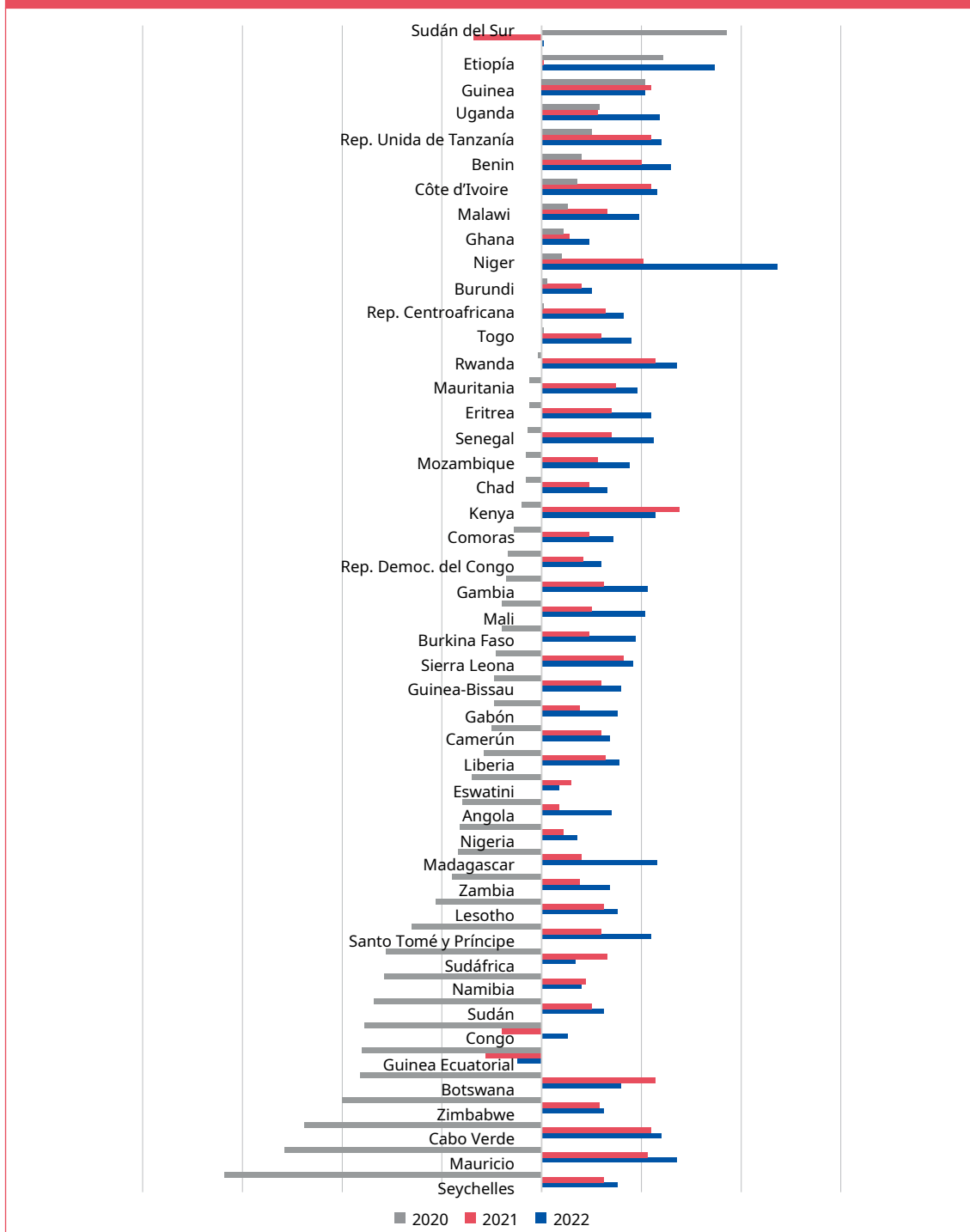
Una rápida mirada a la dinámica de las medidas de rigor y de la enfermedad muestra claramente que hubo poca relación entre los cierres de empresas y las órdenes de quedarse en casa y las diversas mediciones del perjuicio económico relacionado con la pandemia (Gregory, Menzio y Wiczer 2020). Dicho de otro modo, la COVID-19 llevó a buen número de hogares a la pobreza, lo que supone una amenaza para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), especialmente el ODS 8, que promueve el trabajo decente. Dado que en muchos países la debilidad de las posiciones fiscales limita gravemente las medidas gubernamentales de apoyo, es necesario poner el énfasis en reformas ambiciosas para reavivar un crecimiento sólido, sostenible y equitativo. Sin embargo, muchos países en desarrollo no disponen de suficientes instrumentos financieros, monetarios y sociales para dar de inmediato las necesarias respuestas a largo plazo a la pandemia (OIT 2011; FMI 2021b y 2021c).

El objetivo del presente artículo es señalar cuáles son las respuestas políticas susceptibles de promover la recuperación a corto plazo de la COVID-19 y el crecimiento inclusivo a largo plazo en los países de África Subsahariana. Propone iniciativas políticas que permitan una recuperación económica impulsada por el empleo y, por lo tanto, ayuden a los responsables políticos, a saber, los ministerios de Hacienda y de Trabajo, así como a los interlocutores sociales a promover de forma armonizada la creación de empleo, la calidad del mismo y las intervenciones en favor del acceso al empleo tanto a corto como a largo plazo.

Efectos macroeconómicos de la COVID-19

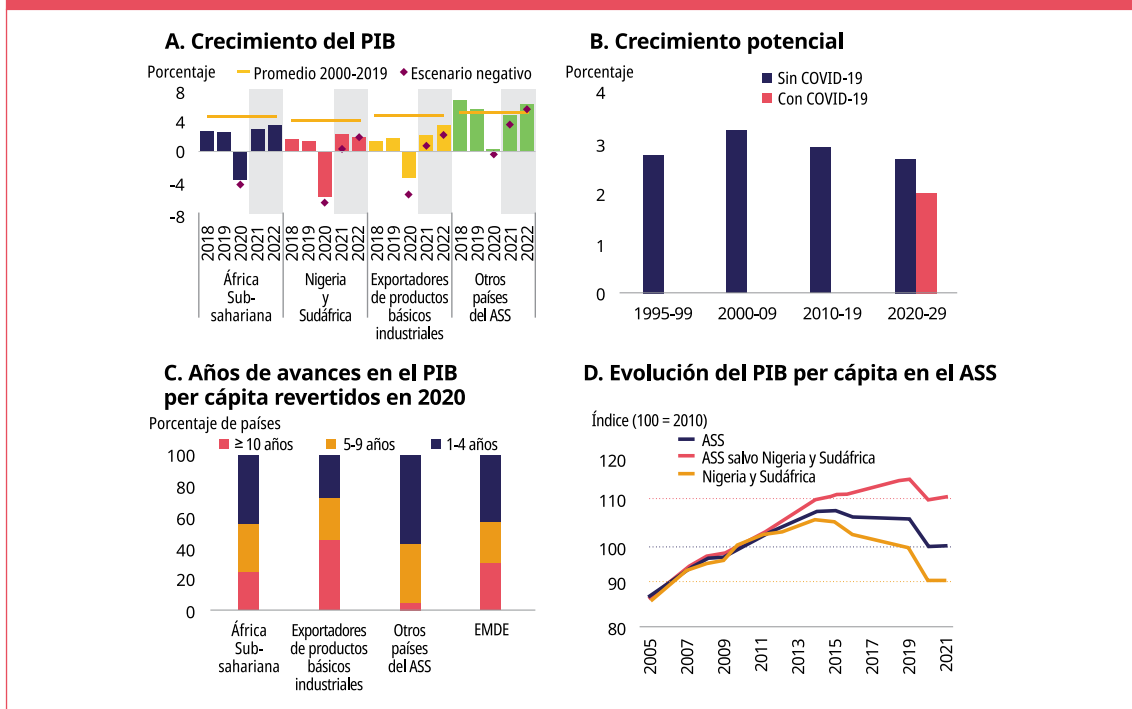
En el gráfico 2, con el que pretendemos esbozar el desarrollo económico de África Subsahariana después de la COVID-19, se muestra que en 2020 el crecimiento registró su peor cifra, con una media del -1,9 por ciento. Las grandes economías (Nigeria y Sudáfrica)

► Gráfico 2. Crecimiento del PIB real, selección de países de África Subsahariana, 2018-2022



Fuente: Banco Mundial.

► Gráfico 3. Previsión de crecimiento en África Subsahariana: Nigeria y Sudáfrica frente a otras economías de la región



Fuentes: FMI y Banco Mundial.

registraron una caída más profunda del crecimiento del PIB, lo que provocó un gran aumento de la pobreza que puede explicarse por la caída de los ingresos agregados de los hogares. Esto exacerbará las ya elevadas disparidades de ingresos, en las que los pobres, especialmente los hogares encabezados por mujeres, resultan desmesuradamente más desfavorecidos en la era de la COVID-19 que antes de ella (Naciones Unidas 2020; FMI 2021b). En el gráfico 3 se muestra que, en general, el retroceso del PIB per cápita es enorme y puede tardar más de cinco años en recuperar su potencial. Se espera que en 2021 la economía de la región registre una expansión del 3,4 por ciento, más débil que la del 6 por ciento del resto del mundo, en medio de una permanente falta de acceso a las vacunas y un espacio político limitado, lo que no ayuda a dar respuesta a la crisis y la recuperación (FMI 2021b).

Al tratar de mantener los medios de subsistencia y la economía, la mayoría de los gobiernos han procurado mitigar los daños causados, aplicando diversas medidas que van desde estímulos fiscales o políticas monetarias expansivas hasta la preservación de los ingresos de los trabajadores y de las empresas durante el confinamiento. La política monetaria se suavizó mediante recortes de los tipos de interés, refuerzo de los programas de compra de activos e intervenciones específicas en segmentos del mercado financiero sometidos a una tensión extrema (FMI s. f.; OIT 2020b; OIT s. f.).

En el cuadro 1 se presenta un resumen de las respuestas de política macroeconómica.

► **Cuadro 1. Porcentaje de países africanos que han aplicado diversas políticas macroeconómicas**

Políticas macroeconómicas aplicadas	Porcentaje de los que las aplicaron (%)
1. Políticas fiscales	
1.1 Ayudas a los hogares, la población vulnerable y los desempleados	89
1.2 Ayudas a empresas y pymes	92
1.3 Ayudas al sector sanitario	90
2. Política monetaria	
2.1 Tasa de cambio y gestión de la cuenta de capital	4
2.2 Rebajas de tipos de interés	85
2.3 Recorte de la ratio obligatoria de reserva de liquidez	38
2.4 Provisión directa de liquidez	26

Fuentes: OIT s. f. y FMI s. f.

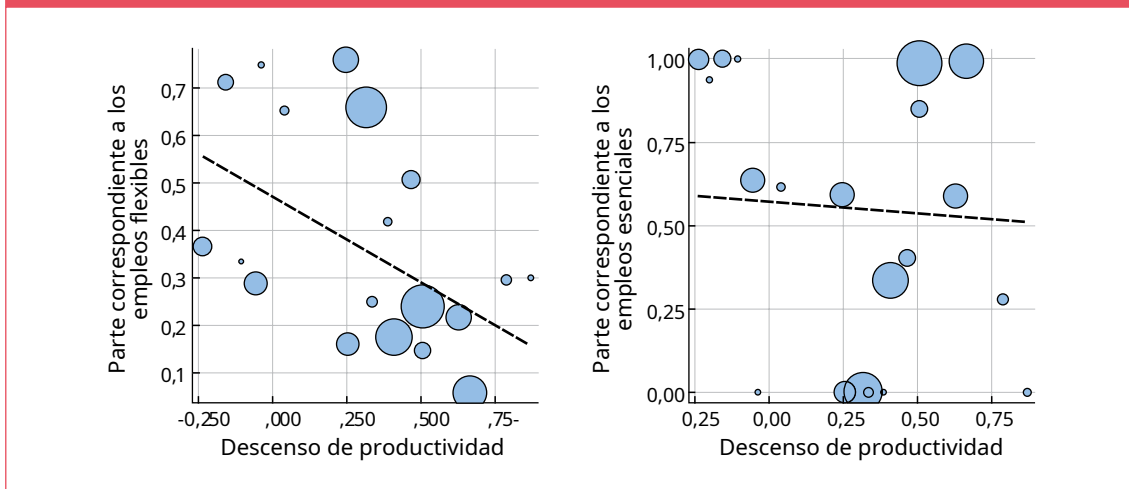
El rastreador de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI s. f.) muestra que las regulaciones del mercado financiero se relajaron para ayudar a las instituciones financieras a conceder créditos. Ante la evidente presión de la pandemia, los bancos centrales redujeron el tipo de interés básico. Los bancos y otras instituciones de préstamo accedieron a las ayudas de crédito garantizado de emergencia como colchón contra la caída de los préstamos y la morosidad y a los avales generalizados de la deuda privada. Los países respondieron en su mayoría con políticas fiscales para proteger a los hogares, las poblaciones vulnerables y los desempleados, apoyaron a las empresas y a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y brindaron apoyo a los sectores sanitarios. Sin embargo, en lo que respecta a la respuesta de la política monetaria en África Subsahariana, lo que más se aplicó fue solo la rebaja del tipo de interés. En otros países, el suministro de cereales para alimentación subvencionados fue útil como amortiguador para frenar el desempleo y garantizar la estabilidad social. También ha habido transferencias de efectivo para las mujeres y los agricultores y para pequeñas y medianas microempresas. Varios países adoptaron nuevas leyes para hacer más inclusivo y financieramente más atractivo de lo habitual el seguro de desempleo para los trabajadores, y también crearon programas de subvención de los empleadores con el objetivo de mantener las relaciones laborales.

La dinámica laboral como corolario de la pandemia de COVID-19

Comprender las vías mediante las que la pandemia ha tenido un impacto es necesario para motivar una recuperación a medida impulsada por el empleo. Fernando y McKibbin (2021) consideran tres formas en las que la COVID-19 puede afectar al trabajo: el golpe a la oferta de mano de obra; el golpe a la productividad total, y el golpe al consumo.

- a) *El golpe a la oferta de mano de obra* se origina en la mortalidad y la morbilidad relacionadas con la infección. Que haya muchas muertes supone una pérdida de mano de obra actual y potencial para una economía. La morbilidad tiene dos impactos. En primer lugar, la mano de obra no puede trabajar si se contagia o se expone a la infección. La mejora de la salud desempeña un papel esencial en el mercado laboral y, a su vez, impulsa el crecimiento económico. En segundo lugar, la pérdida en oferta de mano de obra también obedecerá a la disminución de la participación de la mujer en el trabajo y a la pérdida de tiempo productivo por tener que ocuparse de los hijos dependientes. La pérdida de oferta de mano de obra difiere según los sectores de actividad económica. Entre estos destacan el turismo y la hostelería, la industria manufacturera, la minería y la educación (OIT 2020b).
- b) *El golpe a la productividad* es causado por los confinamientos impuestos por los gobiernos para reducir la transmisión del virus. La productividad varía entre los empleos esenciales y los flexibles. En el gráfico 4 se muestra el descenso de la productividad en los tipos esencial y flexible de empleo.

► Gráfico 4. Calibración de los golpes a la productividad versus empleos flexibles y esenciales (en partes porcentuales)

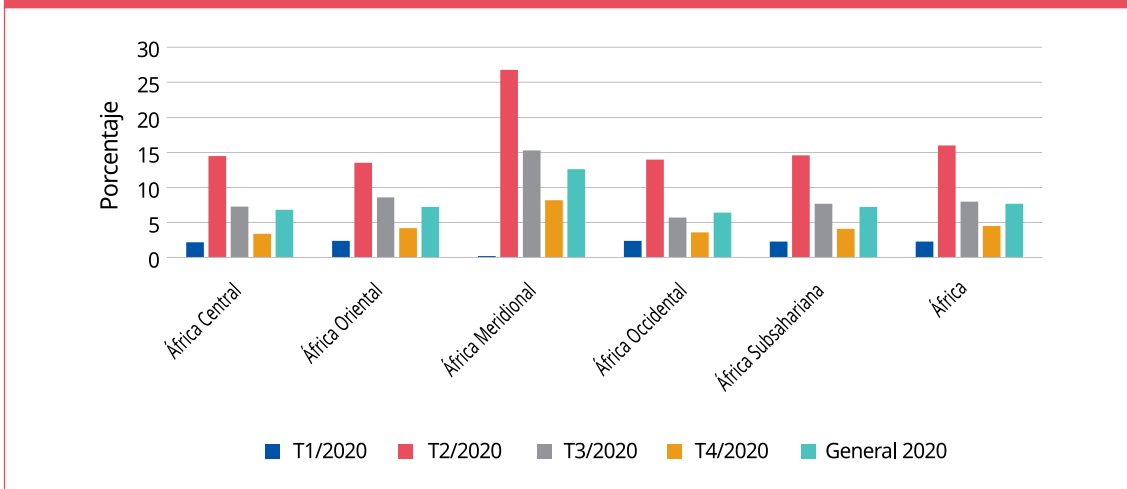


Fuente: Gregory, Menzio y Wiczer 2020.

Desempleo y horas de trabajo

La pérdida de empleo que siguió a la COVID-19 se representa de tres formas: tasa de desempleo, tasa de inactividad y subempleo. Las formas más comunes fueron la inactividad y el subempleo (OIT 2020b). La región de África Subsahariana y los países de bajos ingresos registraron tasas más bajas de pérdida de empleo, lo que es un indicio de la parte que corresponde a los empleos asalariados formales en estas economías; la mayoría de las personas están empleadas en la economía informal. En el gráfico 5 se ilustra las variaciones detalladas de las pérdidas de empleo en función de las horas de trabajo perdidas. El segundo trimestre (T2/2020) se vio gravemente afectado por la COVID-19. Por otra parte, la región meridional de África Subsahariana fue la más afectada en comparación con las demás zonas.

► **Gráfico 5. Pérdidas de horas de trabajo en África Subsahariana y por subregión, estimaciones trimestrales y anuales (en porcentajes del equivalente en empleos a horario completo)**



Fuente: OIT s. f.

Formas emergentes de trabajo

La pandemia en curso está transformando rápidamente la modalidad, y hasta el lugar, de los trabajos. Tres son los fenómenos principales que han aparecido: el trabajo a distancia, los despidos y los desplazamientos permanentes a y desde el trabajo de trabajadores imprescindibles. Ha aumentado la proporción de personas que pasan a trabajar a distancia. El trabajo a distancia es un ejemplo de transformación empresarial que funciona a múltiples niveles. Satisface las necesidades de las personas empleadas, proporciona a las empresas nuevas formas resilientes y adaptables de interactuar con su ecosistema y ofrecer valor económico, y rinde servicio a la comunidad en general al afrontar las necesidades de salud pública. También está apareciendo el fenómeno del aumento del número de personas que trabajan en plataformas de aplicaciones digitales. Estos cambios en el trabajo y el empleo tienen repercusiones inmediatas para la economía y pueden dar lugar a cambios permanentes que sobrevivan a la pandemia, pero también tienen implicaciones para mantener las normas del trabajo y los principios del trabajo decente. Pero, ¿cuántos trabajos se pueden realizar a distancia? En tiempos normales y en la mayoría de los países, la proporción de trabajadores cubiertos por arreglos de teletrabajo o de trabajo inteligente (como realizar todo el trabajo a domicilio) es inferior al 10 por ciento. En África Subsahariana la proporción es aún menor, a lo que se añade el hecho de que hay menos empleos asalariados formales. La mayoría seguirá teniendo que ir a buscar trabajo, lo que supone una clara muestra de la desigualdad digital que la COVID-19 ha impuesto en los países de renta baja.

Políticas para un crecimiento y una recuperación impulsados por el empleo

La continua incertidumbre sobre la duración de la crisis sanitaria afecta a todos los aspectos de la vía hacia la recuperación. Una vez superada la pandemia, una rápida recuperación requeriría no solo políticas sólidas e informadas, sino también avances sostenidos hacia reformas estructurales de la política económica (Fernando y McKibbin 2021).

En los planes de recuperación de África Subsahariana se debe tener en cuenta la estructura que domina en sus economías. La realidad es que en las últimas cuatro décadas gran parte del crecimiento económico en esa región no se tradujo en más y mejores empleos. Varias rigideces estructurales impiden mejorar más el rendimiento de la región en materia laboral. Las políticas orientadas al crecimiento, que han funcionado en las economías desarrolladas, no han servido para crear empleo productivo en África Subsahariana. Seguir con las mismas políticas centradas en el crecimiento económico mantendrá los mismos malos resultados del empleo en los próximos decenios (Ajakaiye *et al.* 2016).

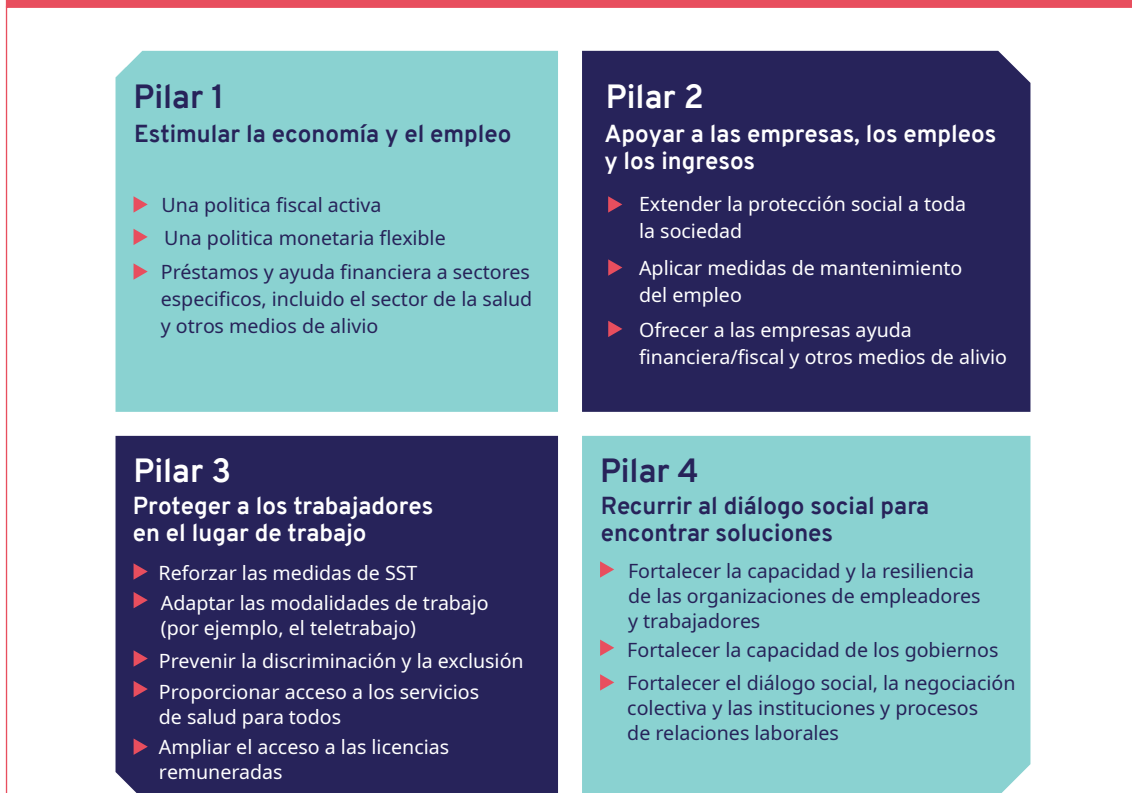
La revisión de las políticas debe abordar los desafíos clave de la cantidad, la calidad y la accesibilidad de los empleos. La OIT propone cuatro pilares que son clave para fomentar y alcanzar el trabajo decente mediante la creación de empleo, la calidad del empleo y el acceso al mismo (véase el gráfico 6). *El primer pilar* aborda la estimulación de la economía y el trabajo, lo que conlleva propuestas concretas sobre cómo hacer uso de todas las herramientas macroeconómicas de las que disponemos. Las políticas fiscales y monetarias tienen que ir de la mano para apoyar a los trabajadores y a las empresas, sobre todo en los sectores más afectados, y para apoyar la creación de trabajo decente en tanto que prerrequisito de una recuperación *impulsada por el empleo* que beneficie a todos.

El segundo pilar guarda relación con el apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos, ya que los gobiernos se esfuerzan por proporcionar ayuda financiera a las empresas y los trabajadores. Esto incluye la protección social y los servicios de empleo para quienes perdieron sus puestos de trabajo y sus medios de subsistencia durante la crisis.

El tercer pilar se centra en la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo mediante el refuerzo de las políticas de seguridad y salud en el trabajo y la promoción de los derechos laborales en relación con las formas nuevas y emergentes de trabajo y de arreglos de trabajo.

El cuarto pilar se centra en la utilización del diálogo social para encontrar soluciones en relación con una recuperación centrada en el ser humano. Este pilar exige el refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales y de los gobiernos, así como el fortalecimiento del diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y procesos de relaciones laborales.

▶ Gráfico 6. Marco político de la OIT: cuatro pilares esenciales para abordar la crisis de la COVID-19 sobre la base de las normas internacionales del trabajo



Fuente: OIT 2020b.

Motivación para las políticas macroeconómicas orientadas al empleo

La recuperación tras la pandemia nos brinda la oportunidad de aplicar políticas favorables al empleo que alteren los estándares de transformación productiva. Hacen falta políticas económicas que marquen prioridades (macroeconómicas, sectoriales/industriales, fiscales, monetarias, comerciales, de inversión) cuyo objetivo sea el empleo y los puestos de trabajo. En su reformulación, las políticas deben ocuparse de problemas centrales como la cantidad, la calidad y la accesibilidad de los puestos de trabajo (Islam 2018; Parisotto y Ray 2017).

Fortalecer los cimientos de la creación de empleo

i. Orientar las ayudas fiscales, monetarias y financieras para que su objetivo sea el empleo

Aplicar las políticas macroeconómicas correctas (ayudas fiscales, monetarias y financieras) puede robustecer el crecimiento y aumentar la creación de empleo a medio y largo plazo. Las inversiones en capital humano deben ir acompañadas de sólidas inversiones públicas y privadas en capital físico y de la adopción y el mantenimiento de políticas monetarias y cambiarias que propicien el crecimiento. Lo que exige analizar las necesidades de empleo en relación con el aumento de la producción, acoplándolo con el marco de la política macroeconómica para promover el crecimiento sostenible.

Políticas fiscales. Actuando principalmente por intermedio de los impuestos, el gasto público y las subvenciones, las políticas fiscales pueden tener importantes repercusiones para el empleo gracias a sus efectos en las actividades económicas. Es deseable adoptar una política fiscal más flexible para aumentar el efecto en la creación de empleo. Entre las opciones cabe citar:

- ▶ Una formulación del presupuesto proclive al empleo que permita inversiones en infraestructuras generadoras directas de empleos y que contribuyan al mismo tiempo al objetivo de desarrollo a largo plazo. Por tanto, los países que asignen una mayor proporción de su gasto público a infraestructuras deberían poder aumentar el efecto sobre el empleo.
- ▶ Gastos en ayudas a las empresas (por ejemplo, incentivos monetarios a determinados sectores). Estos pueden ayudar a mantener la rentabilidad, pero solo de manera indirecta contribuyen a preservar los puestos de trabajo o a crear otros nuevos.
- ▶ Regímenes fiscales orientados a las pymes para que duren y crezcan más. Por ejemplo, se las puede eximir del impuesto a las sociedades durante sus primeros años (es decir, de 3 a 5 años) o del requisito de practicarles retenciones, o aplicarles tipos impositivos reducidos durante 3 a 5 años. Estas iniciativas harían crecer más a las pymes y, por ende, al empleo en el sector.

Políticas financieras. El marco de la política fiscal, con sus instrumentos de ingresos y gastos fiscales, se puede completar con la función de las políticas financieras (que están estrechamente relacionadas con, al menos, las políticas monetaria y cambiaria). Los sistemas financieros pueden desempeñar un papel fundamental de apoyo al aumento de la generación de empleo y a la estrategia de reducción de la pobreza. Los países de África Subsahariana deben habilitar un entorno bancario que apoye tanto la asignación de capitales como la concesión de créditos, que en los países de renta baja suponen importantes fuentes de generación de empleo. Entre las medidas encaminadas a apoyar la inclusión financiera figuran:

- ▶ El acceso a la financiación para la agricultura, subvencionando los tipos de interés para los préstamos directos de la banca comercial.

- ▶ El acceso a la financiación para las pymes basada en líneas de crédito, encaminando los préstamos de la banca comercial a las pymes.
- ▶ La utilización de la banca pública y de los bancos de desarrollo en respaldo de recursos para apoyar proyectos de inversión en infraestructura básica y actividades generadoras de empleo.

Políticas monetarias. Estas funcionan mediante los tipos de interés y los tipos de cambio. Entre los elementos favorables al empleo de estas políticas figuran:

- ▶ Políticas de asignación de créditos, por ejemplo préstamos en condiciones favorables y una mayor capitalización para los bancos de desarrollo, garantías de préstamos y requisitos de reserva basados en los activos.
- ▶ Políticas de gestión de capitales, aislando los tipos de interés y los tipos de cambio nacionales de los factores internacionales al tiempo que se evita la inestabilidad financiera, permitiendo así una política más expansiva. Por tanto, en el marco encaminado a crear empleo se puede recurrir a controles de capital que, bien aplicados, pueden reducir la inestabilidad, ayudar a mantener el tipo de cambio a un nivel adecuado y mejorar la autonomía macroeconómica.
- ▶ Fijar los objetivos de inflación dentro de determinado rango o encomendar al banco central el doble mandato de procurar la estabilidad de precios y el pleno empleo.
- ▶ Reforzar las funciones de supervisión y regulación para promover sistemas eficaces y eficientes de intermediación financiera, asegurando que las empresas pequeñas y nuevas y las recientemente creadas cuenten con una oferta suficiente de crédito.
- ▶ Mejorar la inclusión financiera de los hogares pobres no *bancarizados* y de las empresas familiares.

La política cambiaria y la gestión de la cuenta de capital deben tener como objetivo un tipo de cambio competitivo para apoyar tanto al sector exportador como a las industrias que compiten con las importaciones. Entre los elementos de la política cambiaria y la gestión de la cuenta de capital que favorecen el empleo figuran:

- ▶ El recurso a una flotación gestionada para orientarse hacia un tipo de cambio real estable y evitar la sobrevaloración.
- ▶ La creación, a modo de seguro frente a la volatilidad del mercado, de un prudencial colchón de reservas de divisas para evitar una acumulación excesiva.
- ▶ La intervención en una gestión activa de la cuenta de capital reduciendo el impacto de los flujos de capital a corto plazo y, con ello, la exposición a la volatilidad y la especulación en las finanzas internacionales.
- ▶ La vigilancia del endeudamiento externo y los desajustes monetarios en que puedan incurrir empresas y bancos residentes.
- ▶ La creación de las condiciones para que las inversiones transfronterizas a largo plazo de índole financiera y productiva puedan estimular la transformación estructural y la creación de empleo.

Un marco encaminado a crear empleo funcionará mejor si forma parte de una estrategia macroeconómica general que tenga el mismo objetivo y si el banco central se compromete a cooperar con el gobierno para aplicar políticas que aporten eficacia al enfoque cuyo objetivo sea el empleo. Esto se demostró en Sudáfrica (Epstein 2008).

ii. Promover la industrialización

Para conseguir que de la política de industrialización emane el máximo valor, los países deben crear y dar prioridad a los parques (*clusters*) industriales. Con ello se garantizaría la competitividad y se crearían los puestos de trabajo necesarios y oportunidades para aprender oficios y para los negocios. La alineación de las políticas industriales y su integración requieren una sólida colaboración entre entidades locales, nacionales, regionales e internacionales para aprovechar al máximo las sinergias. Por ejemplo, debería idearse la manera de vincular el comercio orientado a la exportación con la estrategia de industrialización a fin de consolidar el recién inaugurado Acuerdo Continental Africano de Libre Comercio.

iii. Políticas activas del mercado de trabajo

Los programas activos del mercado de trabajo pueden utilizarse para ayudar a las personas a pasar de la inactividad al trabajo o de un empleo a otro mejor. Aunque puede considerarse que forman parte de las políticas fiscales, las políticas activas del mercado de trabajo abarcan una amplia gama de intervenciones cuyo objetivo puede ser la oferta de mano de obra ligada, por ejemplo, a programas de formación y la demanda de mano de obra mediante, por ejemplo, proyectos de obras públicas o subvenciones al empleo como los programas de inclusión productiva (PIP) o el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) de la OIT. Mediante el PIP y el PIIE, un pago de menor cuantía a modo de estímulo económico y dirigido a una porción más grande de familias y comunidades desfavorecidas imprimiría un mayor impulso al consumo agregado.

Promover empresas sostenibles en un entorno fiscal y político favorable

Si bien las condiciones macroeconómicas afectan al rendimiento económico general de un país, el entorno empresarial influye directamente en la capacidad de las empresas para crear y gestionar un negocio y, por tanto, crear puestos de trabajo. Sin embargo, en África Subsahariana el sector privado no es lo suficientemente dinámico ni lo suficientemente fuerte como para crear en las empresas el número necesario de empleos asalariados que permita absorber la oferta de mano de obra disponible. Procurando el desarrollo de una industria de transformación eficiente, las políticas deben explotar las oportunidades de crear puestos de trabajo nuevos y mejor remunerados en las distintas fases (producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas) de la cadena de valor. El papel de las empresas públicas y las empresas de solidaridad y de economía social es también crucial para la creación de empleo y la generación de ingresos. Mediante la política adecuada, se debería orientar a las empresas públicas existentes para que adopten un programa a favor del empleo.

Mejorar la productividad y los ingresos mediante políticas de creación de empleo sectorial

La creación de empleo sectorial puede lograrse por medio de varias vías cuya meta en particular son los parques (*clusters*) seleccionados en la estrategia de industrialización. Las políticas sectoriales a corto plazo, como el apoyo financiero inmediato a las inversiones en los sectores que se han visto especialmente afectados por la crisis de la COVID-19, pueden adoptar la forma de ayudas financieras, rescates, préstamos puente o subvenciones (OIT 2021). Una alta tasa de crecimiento del empleo sectorial productivo ampliaría las oportunidades para que los trabajadores cambien sus empleos en sectores de baja productividad por otros mejores (OIT 2011).

Políticas de fomento del acceso al empleo y la inclusividad

i. Programas de empleo y formación para fomentar el acceso de las personas vulnerables al empleo

Estos programas tienen como meta particular conectar a los grupos vulnerables, como las mujeres y los jóvenes, con mejores empleos, merced a altos niveles de inversión diseñados para que las poblaciones vulnerables sean los grupos de destino beneficiarios. Las soluciones deben basarse en un conocimiento profundo de las realidades de los medios de subsistencia y el empleo de los jóvenes, a fin de conseguir el efecto y la escala adecuados. Las políticas activas del mercado de trabajo son capaces de mejorar las perspectivas del mercado laboral de los trabajadores. Dichas políticas pueden combinarse con el apoyo a los ingresos para aumentar su eficacia en la lucha contra la pobreza y ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar un trabajo decente.

ii. Apoyo al desarrollo de las pymes para generar empleo en los servicios y en otros sectores

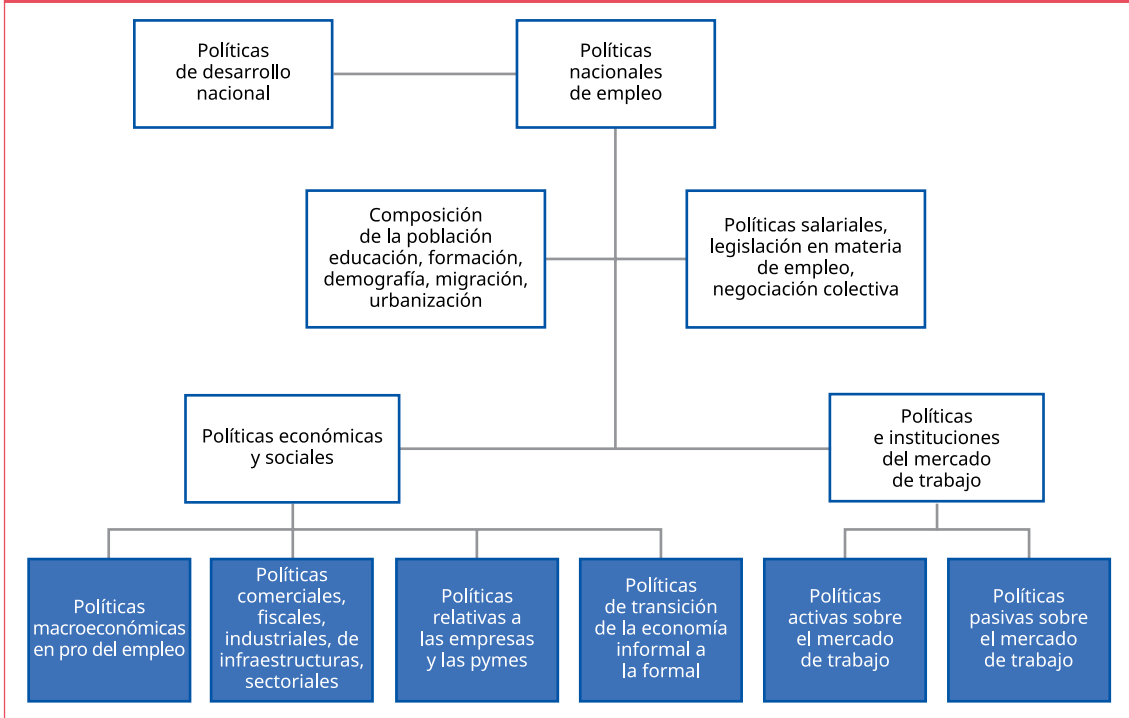
Las pymes están activas en todas las economías de África Subsahariana, incluso en subsectores de servicios con potencial de creación de empleo a corto plazo, como el transporte, las tecnologías de la información, el turismo, la alimentación y las bebidas y el comercio minorista. Con la ampliación de las cadenas de valor de las infraestructuras y la agricultura, las pymes podrán aprovechar algunas oportunidades y crear nuevos puestos de trabajo gracias a vínculos hacia atrás y hacia delante, al tiempo que promueven la inclusividad en el acceso al empleo y el acceso para la población vulnerable.

Actualizar la agenda a favor del empleo

El fomento de la integración de políticas y programas para una agenda favorable al empleo debería contar desde el comienzo con el apoyo de estructuras para la coordinación conjunta de los sectores en la elaboración y aplicación de estrategias macroeconómicas en pro del empleo. La aplicación de las políticas implicará armonizar una serie de políticas habilitadoras. En el gráfico 7 se indican varias de estas políticas, entre ellas las relativas al desarrollo nacional, la educación y la formación, las transiciones demográficas, las políticas

salariales y la legislación en materia de empleo, la negociación colectiva para la protección social y el empleo decente, las políticas económicas y sociales, y las políticas e instituciones del mercado de trabajo.

► Gráfico 7. Sectores estratégicos en un marco de creación de empleo



Fuentes: Adaptado de OIT y FMI 2010.

Además, es necesario contar con una serie de actores o partícipes estratégicos clave. En el cuadro 2 se resume los actores estratégicos que deben coordinar las distintas políticas para lograr la agenda en favor del empleo. Entre ellos se encuentran gobiernos, empresas, sindicatos, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y socios en el desarrollo.

► Cuadro 2. Políticas y actores estratégicos necesarios para coordinar una agenda en pro del empleo

Política	Sectores estratégicos
Políticas macroeconómicas en pro del empleo	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Económica, Banco Central
Políticas comerciales, fiscales, industriales, de infraestructuras, sectoriales	Ministerio de Comercio, Ministerio de Industria, Ministerio de Planificación Económica
Políticas relativas a empresas y pymes	Ministerio de Comercio, Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Educación, interlocutores sociales
Políticas de transición de la economía informal a la formal	Ministerio de Comercio, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, interlocutores sociales
Políticas activas sobre el mercado de trabajo	Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, interlocutores sociales
Políticas pasivas sobre el mercado de trabajo	Ministerio de Trabajo y Empleo, interlocutores sociales

Conclusiones

La pandemia de COVID-19 está teniendo efectos profundos en los mercados económicos y laborales de todos los países y poniendo de relieve la interdependencia de la humanidad. Sus efectos son devastadores en el mundo del trabajo y ha provocado un aumento del desempleo, el subempleo, la pérdida de ingresos y perturbaciones en la cadena de suministro. Este artículo parte de la premisa de que la adecuada combinación de políticas garantizaría que el crecimiento económico impulsado por el empleo redujera la pobreza y al mismo tiempo aseguraría el cumplimiento del Programa de Trabajo Decente. Esto debería dar más razones para que las organizaciones de trabajadores colaboren más con los gobiernos y las organizaciones de empleadores en cada etapa de la formulación y aplicación de las políticas económicas. Las organizaciones de trabajadores deberán defender un contrato social y la toma concertada de medidas por todas las partes interesadas para que los efectos de las políticas perduren mucho más allá de la crisis actual y tengan profundas repercusiones para el logro de la justicia social y el trabajo decente para todos. El contrato social tiene el potencial de poner a las personas y a su trabajo en el centro de la política económica y social y de las prácticas empresariales.

La conclusión final de este proceso es la necesidad de asegurar una recuperación de amplia base y rica en empleos que ofrezca a todos oportunidades de trabajo decente mediante la integración de las respuestas de las políticas nacionales de empleo, reconociendo el importante papel del sector público y de las empresas sostenibles (incluida la economía social y solidaria) en la formulación de las políticas macroeconómicas e industriales.

De ahí que sostengamos que un enfoque más holístico del fomento del empleo exige políticas adecuadas que incluyan y vayan más allá de las políticas del mercado de trabajo. Es esencial combinar correctamente las políticas. Las políticas de diversificación económica, las medidas encaminadas a facilitar la formalización y la expansión de las empresas y la aplicación de las normas del trabajo pueden contribuir a un desarrollo con base amplia y a la promoción del trabajo decente. La transformación productiva se sustenta en un entorno propicio para las empresas y en políticas macroeconómicas de apoyo. Las instituciones laborales y de protección social son ingredientes igualmente importantes para el crecimiento económico, la calidad del empleo y el desarrollo humano.

Referencias

- Ajakaiye, Olu, Afeikhen Jerome, David Nabena y Olufunke Alaba. 2016. «Nigeria: The Relationship between Growth and Employment». *Africa's Lions: Growth Traps and Opportunities for Six African Economies*, Haroon Borhat y Finn Tarp (eds.), 181-227. Washington, Brookings Institution Press.
- Dupor, Bill. 2020. «Possible Fiscal Policies for Rare, Unanticipated, and Severe Viral Outbreaks». *Economic Synopses*, No. 6. Federal Reserve Bank of St. Louis.
- Eichenbaum, Martin S., Sergio Rebelo y Mathias Trabandt. 2020. «The Macroeconomics of Epidemics». Working Paper 26882. National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge (Estados Unidos).
- Epstein, Gerald. 2008. «An Employment Targeting Framework for Central Bank Policy in South Africa». *International Review of Applied Economics*, 22: 243-258.
- Faria-e-Castro, Miguel. 2020. «Fiscal Policy during a Pandemic». *COVID Economics*, 12 (8 de abril).
- FEM (Foro Económico Mundial). 2020. *The Future of Jobs*.
- Fernando, Roshen y Warwick J. McKibbin. 2021. «Macroeconomic Policy Adjustments due to COVID-19: Scenarios to 2025 with a Focus on Asia». Working Paper No. 1219. Asian Development Bank Institute (ADBI), Tokyo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021a. *Global Economic Prospects*.
- . 2021b. Informes de perspectivas de la *economía mundial: Manejar recuperaciones divergentes*.
- . 2021c. *Fiscal Monitor: A Fair Shot*.
- . s. f. «Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker», <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.
- Gregory, Victoria, Guido Menzio y David G. Wiczer. 2020. «Pandemic Recession: L-shaped or V-shaped?». *COVID Economics*, 15 (7 de mayo).
- Islam, Rizwanul. 2018. «Macroeconomic Policy and Employment: A Development Perspective». *The Indian Journal of Labour Economics* 61: 427-451.
- McKibbin, Warwick J. y Roshen Fernando. 2020. «The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios». Working Paper 19/2020. Centre for Applied Macroeconomic Analysis (CAMA), Australian National University, Canberra.
- Naciones Unidas 2020. «Efectos de la COVID-19 en África». Documento de políticas.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2011. «The Challenge of Employment Creation in G20 Countries: Policy Options». Contribución de la OIT al Seminario del G20 sobre políticas de empleo. París, 7 de abril.
- . 2020a. «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo», quinta edición (junio).
- . 2020b. «Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19». Nota de políticas sobre la COVID-19.

- . 2021. *Análisis de tendencias mundiales sobre el papel de los sindicatos en tiempos de COVID-19: Resumen de los hallazgos principales.*
 - . s. f. «COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y recomendaciones políticas globales»,
<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/lang--es/index.htm>.
 - y FMI (Fondo Monetario Internacional). 2010. «The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion». Documento de discusión preparado por la conferencia conjunta de la OIT y el FMI en cooperación con la oficina del Primer Ministro de Noruega, 13 de septiembre, Oslo.
<http://www.osloconference2010.org/discussionpaper.pdf>.
- Parisotto, Aurelio y Nikhil Ray. 2017. «Rethinking macroeconomic policies for full employment and inclusive growth: some elements». Employment Working Paper No. 238. Departamento de Política de Empleo, Ginebra, OIT.