

▶ #NoContagiamos Al Empleo



Nota informativa

▶ Las tres fases de estrategias sectoriales para una reactivación productiva inclusiva y sostenible

Efraín Quicaña¹

Ya se han realizado estudios del impacto de la pandemia COVID-19 sobre la economía y el mercado de trabajo en América Latina y el Caribe (ALC), pero por el momento no se sabe con certeza cuál será su magnitud, por cuánto tiempo más se prolongará la crisis, cuántos años necesitarán los países para recuperarse, y cuáles son las estrategias más adecuadas para una reactivación realmente inclusiva y sostenible.

En cambio, existe un consenso generalizado que los procesos de recuperación deben apuntar no solo a una “nueva normalidad” similar a la anterior, sino a una “normalidad mejor” con mayor desarrollo empresarial, formalidad, equidad, diálogo social y con una mejor institucionalidad para promover y garantizar un desarrollo social y económico inclusivo tomando como base, entre otros marcos, las Normas Internacionales del Trabajo.

Las estrategias sectoriales constituyen políticas de desarrollo productivo, microeconómicas y de desarrollo territorial para fortalecer los procesos de desconfinamiento y de reactivación de sectores productivos y cadenas de valor impactadas y que tienen un alto potencial para generar más y mejores empleos. Y en este análisis se hace una propuesta de tres fases para ponerlas en funcionamiento.



Las estrategias sectoriales constituyen políticas de desarrollo productivo, microeconómicas y de desarrollo territorial para fortalecer los procesos de desconfinamiento y de reactivación de sectores productivos y cadenas de valor impactadas (...).

¹ Especialista regional de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe. Las contribuciones de Carmen Benitez y Andrés Yurén, especialistas de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lucie Servoz y Waltteri Katajamaki del Departamento de SECTOR de la OIT en Ginebra, son especialmente reconocidas.

1. Algunos elementos del trabajo en tiempos de pandemia

Antes de la pandemia de la COVID-19, ALC ya mostraba un bajo crecimiento y un deterioro en las condiciones del mercado laboral. Según una última publicación de la CEPAL y la OIT² en el 2020 se espera la peor contracción económica desde 1930, con una caída en el Producto Interno Bruto (PIB) regional estimada de -5,3%. Asimismo, se proyecta un aumento de la tasa de desocupación de al menos 3,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar un 11,5%, lo que equivale a más de 11,5 millones de nuevos desempleados. La caída del PIB y el aumento del desempleo generarían, según dicha publicación, casi 30 millones más de pobres en la región. Asimismo, se advierte que sectores intensivos en mano de obra como el turismo, comercio, manufactura, inmobiliaria y entretenimiento han sido altamente afectados. Además, las micro y pequeñas empresas (MYPE) que concentran 46,6% del total del empleo en la región tienen alto riesgo de experimentar quiebras.



En este contexto sombrío que muchos han denominado la “gran depresión del 2020” es importante relevar el problema de la informalidad y los altos costos que estamos pagando por no haberla resuelto de raíz. El empleo informal, principal característica y fuente de empleo de los mercados laborales en ALC, ya antes de la crisis registraba cifras alarmantes. Por ejemplo, en América Latina (AL) para el año 2017 había 144 millones de trabajadores en la economía informal, representando el 76,8 % de trabajadores rurales y el 44,8 % de trabajadores urbanos³. La situación de estos trabajadores y de otros cientos de miles se agravarán severamente por efecto de la COVID-19 si se considera que ya la misma dio lugar a una pérdida del 80% de los ingresos de los trabajadores informales, afectando al 90% de ellos⁴.

Por otro lado, la OIT y la CEPAL han estimado que un 42,4% del empleo de ALC se encuentra en los sectores y actividades más afectadas por las medidas de distanciamiento físico. Los sectores de riesgo han sido agrupados en cinco tipos de intensidades: a) Riesgo alto: comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas; industrias manufactureras; actividades de alojamiento

2 Naciones Unidas (2020, Mayo) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, No 22 (LC/TS.2020/46), Santiago, Mayo, 2020. Descargable al link: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/1/S2000307_es.pdf

3 OIT (2020) Empleo informal en la economía rural de América Latina [Mimeo]. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

4 OIT. (2020, Mayo 8). “Masiva pérdida de ingresos impacta a 90% de los trabajadores informales en América Latina y el Caribe”, OIT, 2020. Disponible al link: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_744298/lang-es/index.htm

y de servicio de comidas; actividades inmobiliarias, servicios administrativos y de apoyo; b) Riesgo medio-alto: transporte y almacenamiento; información y comunicaciones; artes, entretenimiento y recreación, y otros servicios; c) Riesgo medio: minería y canteras; actividades financieras y de seguros, y construcción; d) Riesgo medio-bajo: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; e) Riesgo bajo: servicios públicos esenciales; administración pública y defensa; actividades sanitarias y de servicios sociales y enseñanza⁵.

2. La importancia de establecer estrategias sectoriales de reactivación productiva

Para hacer frente a los impactos de la pandemia en los ámbitos urbanos y rurales los países han adoptado medidas de salud pública para disminuir el contagio de la COVID-19 y fortalecer las respuestas de los sistemas de salud. Asimismo, han puesto en marcha medidas de carácter económico y laboral para mitigar los efectos indirectos en la demanda, así como en la oferta a consecuencia de la suspensión total o parcial de la jornada de trabajo derivadas de las medidas sanitarias y de cuarentena⁶.

Las etapas tradicionales de respuesta inmediata y de recuperación para hacer frente a determinadas crisis no operan de manera lineal o consecutiva para el caso de la COVID-19. Debido a que la propagación del virus en muchos países todavía no se ha controlado y puede haber retrocesos en el combate al contagio, muchos países vienen implementando de manera simultánea y complementaria etapas

de respuesta sanitaria, de desconfinamiento así como también de reactivación de sectores y actividades económicas.



(...) ahora que muchos países están entrando a la etapa de “desconfinamiento y reactivación”, corresponde incluir y ampliar las medidas de políticas tanto de desarrollo productivo como microeconómicas por la importancia y pertinencia que estas revisten para reactivar y potenciar los sectores productivos (...).

Considerando los efectos inmediatos de la pandemia en la salud pública y en los mercados de trabajo y de producción, es natural que se haya puesto el sesgo en las políticas sanitarias, macroeconómicas y sociales. Sin embargo, ahora que muchos países están entrando a la etapa de “desconfinamiento y reactivación”, corresponde incluir y ampliar las medidas de políticas tanto de desarrollo productivo como microeconómicas por la importancia y pertinencia que estas revisten para reactivar y potenciar los sectores productivos y promover más y mejores empleos en los ámbitos urbanos y rurales.

Es por ello que la OIT, en línea a las recomendaciones de territorializar y sectorializar las medidas de respuesta⁷, insta a los países a que avancen en el diseño e implementación de **“Estrategias sectoriales para una reactivación productiva inclusiva y sostenible de la pandemia COVID-19”** con un enfoque en los sectores

productivos o cadenas de valor impactadas y que tienen un alto potencial para generar más y mejores empleos en el corto, mediano y largo plazo. Se requiere, entre otros, acudir al enfoque y práctica de las políticas de desarrollo productivo, microeconómicas y de desarrollo territorial en el sentido de tener

5 Naciones Unidas (2020, Mayo) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, No 22 (LC/TS.2020/46), Santiago, Mayo, 2020. Descargable al link: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/1/S2000307_es.pdf

6 Desde la fase inicial del brote del COVID-19 países de la región, incluidos las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, han aplicado medidas decisivas para hacer frente a los impactos de la pandemia sobre la economía y el mercado de trabajo. Para mayor información sobre las medidas adoptadas por los países en esos cuatro pilares fundamentales que propone la OIT (estimular la economía y el empleo; apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; proteger a los trabajadores en los lugares de trabajo; y, buscar soluciones mediante el diálogo social), se sugiere visitar la siguiente página web: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-es/index.htm>

7 Efraín Quicaña (2020, Mayo 1). “Hacia la territorialización de medidas para prevenir y mitigar el contagio con el COVID-19 al empleo en las áreas rurales de América Latina”, OIT, 2020. Descargable al link: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_743352/lang-es/index.htm

impacto diferenciado entre sectores y cadenas de valor. Asimismo, es importante considerar en estos procesos los enfoques y marcos para una transición justa medioambiental.

Este tipo de estrategias debe basarse en un proceso de diálogo social y de colaboración estratégica entre el gobierno, las organizaciones empresariales y las organizaciones de trabajadores de los sectores o cadenas de valor. Además, debe adoptar tanto el enfoque sistémico como el de investigación-acción que privilegian aprendizaje, experimentación, coordinación, monitoreo, evaluación evolutiva y corrección. En la implementación de las estrategias, se espera que los actores del ecosistema del sector o cadena de valor solucionen problemas de manera conjunta. Más allá de las perspectivas de los actores, el objetivo principal es atender los efectos directos de la pandemia e identificar y eliminar las causas subyacentes de los problemas que limitan el tránsito a una “normalidad mejor” en determinados sectores productivos o cadenas de valor.

► Fases para promover estrategias sectoriales de reactivación productiva

En este marco, asumiendo que los sectores o cadenas de valor deberán ser seleccionados por los propios gobiernos y los actores sociales, se plantea un esquema de trabajo en tres fases que por un lado deben adecuarse a la situación y realidad de los procesos de reactivación de los sectores productivos, por el otro deben implementarse en “paralelo” y bajo una lógica “evolutiva” e “iterativa”.



1 ► La primera fase de la propuesta consiste en la implementación o fortalecimiento de “Mesas ejecutivas sectoriales o de cadenas de valor”. Es importante avanzar en la construcción de una institucionalidad de apoyo a los sectores más allá de la crisis y sentar las bases para el desarrollo productivo inclusivo y sostenible. Las mesas ejecutivas, entre otros, ayudarán a resolver retos y desafíos como: a) superar los problemas de coordinación público-pública (intersectorial e intra-sectorial); privada-privada y público-privada; b) definir liderazgos y responsabilidades para la reactivación productiva; c) promover la participación de organizaciones empresariales y sindicales; d) facilitar la identificación de soluciones a la medida de las necesidades y retos de los actores públicos y privados de los sectores o cadenas de valor; y, e) fomentar pactos tripartitos para el desarrollo productivo. Aunque suene simple, no es exagerado decir que los problemas de desarrollo económico y social son, en buena medida, problemas de coordinación y cooperación. Aquí es donde se valoriza la importancia del diálogo social que identifica a la OIT.

2

► **La segunda fase abarca la formulación de “Planes de reactivación productiva”** sobre la

base de diagnósticos rápidos de los sectores o cadenas de valor seleccionados en los países, que deben ayudar a identificar y definir soluciones o intervenciones claves para abordar temas que son absolutamente relevantes en los procesos de desconfinamiento y de reactivación, tales como: a) seguridad y salud en el trabajo; b) transformación digital de las MYPES; c) mercados y ventas; d) bancarización y financiación; e) reinversión de los negocios; f) nuevos modelos de negocios; g) desarrollo de competencias y empleabilidad; h) asociatividad y encadenamiento productivo; i) cumplimiento de estándares de las MYPE (calidad, laborales, sanitarios, ambientales, etc.) como base para la transición a su formalidad; j) derechos fundamentales del trabajo y las normas internacionales de trabajo.

En este marco es importante facilitar procesos para identificar soluciones más específicas, contextuales y focalizadas, lo cual no siempre suceden con iniciativas “top down”. La información relevante para la toma de decisiones tiene que ser obtenida de actores que tienen el conocimiento contextual ya que muchos de los problemas de coordinación son sectoriales o locales, canalizando esa información hacia arriba que es donde se toman algunas de las decisiones de relevancia nacional.

En tal sentido, si bien los procesos de reactivación productiva esencialmente deben ayudar a afrontar los impactos directos en los sectores o cadena de valor, también es importante promover soluciones que impulsen el crecimiento y desarrollo de las MYPE, entre ellas con medidas que ayuden a estas empresas a cumplir los estándares (de calidad, laborales, sanitarios, ambientales, etc.) exigidos por los mercados, como requisito para su inserción en cadenas de valor formales, nacionales o internacionales⁸.



(...) es vital co-crear las soluciones a través de un trabajo de colaboración conjunta público-privada.

3

► **La tercera fase consiste en la “Implementación de soluciones de cambio sistémico en el sector o cadena de valor”.**

En línea con las soluciones o intervenciones claves que se definirán en los planes de reactivación (fase 2), sin duda alguna, en primera instancia se tendrán que priorizar las políticas de seguridad y salud en el trabajo para que la reactivación productiva y del empleo sea segura y saludable; sin embargo, se precisan también soluciones que generen un cambio sistémico en el sector o cadena de valor para que la recuperación sea mejor. En tal sentido, lo principal es enfocarse en la identificación y eliminación de causas subyacentes de los problemas que limitan el crecimiento de la productividad, el cumplimiento de estándares (de calidad, laborales, sanitarios, ambientales, etc.) así como también en generación de empleos de calidad y en la mejora de las condiciones de trabajo en los sectores productivos o cadenas de valor seleccionados.

En tal sentido, es vital co-crear las soluciones a través de un trabajo de colaboración conjunta público-privada. Los cuellos de botella pueden ser a veces normas inadecuadas que no reflejan la realidad productiva o pueden ser entidades públicas que no están funcionando adecuadamente (o no existen) o con necesidad de infraestructura, etc. Por lo tanto, la política de desarrollo productivo debe ser un trabajo conjunto porque el sector público requiere información que muchas veces solo el sector privado y trabajador posee —dado que lo viven cotidianamente⁹.

Hoy más que nunca tanto la justicia social como el trabajo decente como grandes valores y aspiraciones de la humanidad, junto con las Normas Internacionales del Trabajo y la promoción de entornos propicios

8 OIT (2020) Políticas de desarrollo productivo para la transición a la formalidad en la economía rural de ALC. [Mimeo]. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

9 IDEM

para un desarrollo empresarial sostenible, deben orientar la adopción de medidas inclusivas y sostenibles durante la etapa de desconfinamiento y reactivación, pero sobre todo deberán inspirar los ajustes y mejoras al modelo de desarrollo en los países para la construcción de sociedades más inclusivas y prósperas.

En este marco, los países tienen la gran oportunidad de replantear sus modelos de desarrollo productivo sobre la base de una institucionalidad con capacidad para promover coordinación y cooperación público-privada a nivel sectorial y territorial, a través del diálogo social, como también para liderar las transformaciones que superen las brechas en materia de productividad, condiciones de trabajo, formalización, innovación, financiación, digitalización, empleabilidad, articulación productiva, etc.

Se plantea, así, una nueva pregunta:



¿Cómo aprovechamos esta oportunidad para avanzar hacia una nueva “normalidad mejor” con mayor desarrollo empresarial, formalidad, equidad, diálogo social y con una mejor institucionalidad para promover y garantizar un desarrollo social y económico inclusivo en la región, tomando como base, entre otros marcos, las Normas Internacionales del Trabajo?

#NoContagiamosAlEmpleo