



► Resumen de la Subdivisión de Desarrollo e Inversión (DEVINVEST)

16 de abril de 2020

Víctimas por partida doble: ¿cómo ayudar a los trabajadores pobres de los países de bajos ingresos en respuesta a la COVID-19?

RESUMEN

En un espacio de tiempo muy breve, asistimos a la propagación devastadora de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) desde China al resto del mundo. De los 31 países del mundo considerados países de bajos ingresos, 24 se encuentran en África. El primer caso de COVID-19 en este continente se detectó en febrero de 2020. Actualmente, 42 de los 54 países de la región están afectados, y las oportunidades de prepararse para un brote se están reduciendo rápidamente. La presente nota informativa examina el posible impacto que pudiera tener la pandemia en los trabajadores pobres de los países de ingresos bajos y de países que se encuentran en situación de fragilidad o que han sufrido recientemente un conflicto o desastre. Se detiene, en particular, en las posibles medidas que cabría adoptar como parte de la respuesta de la OIT a través del programa de referencia “Empleo para la Paz y la Resiliencia” (EPR).

En tiempos de respuesta a situaciones de crisis, el respeto de todos los derechos humanos y el imperio de la ley, incluido el respeto de los [principios y derechos fundamentales en el trabajo](#), es esencial. La [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 \(núm. 205\)](#), adoptada por una aplastante mayoría de mandantes, hace especial hincapié en este punto. El programa de referencia EPR fue elaborado con esta óptica y proporciona un marco para la adopción de un planteamiento multidimensional y escalonado a fin de poner en práctica estrategias coherentes e integrales destinadas a posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, lo que lo convierte en un marco adecuado para responder a la pandemia de COVID-19.

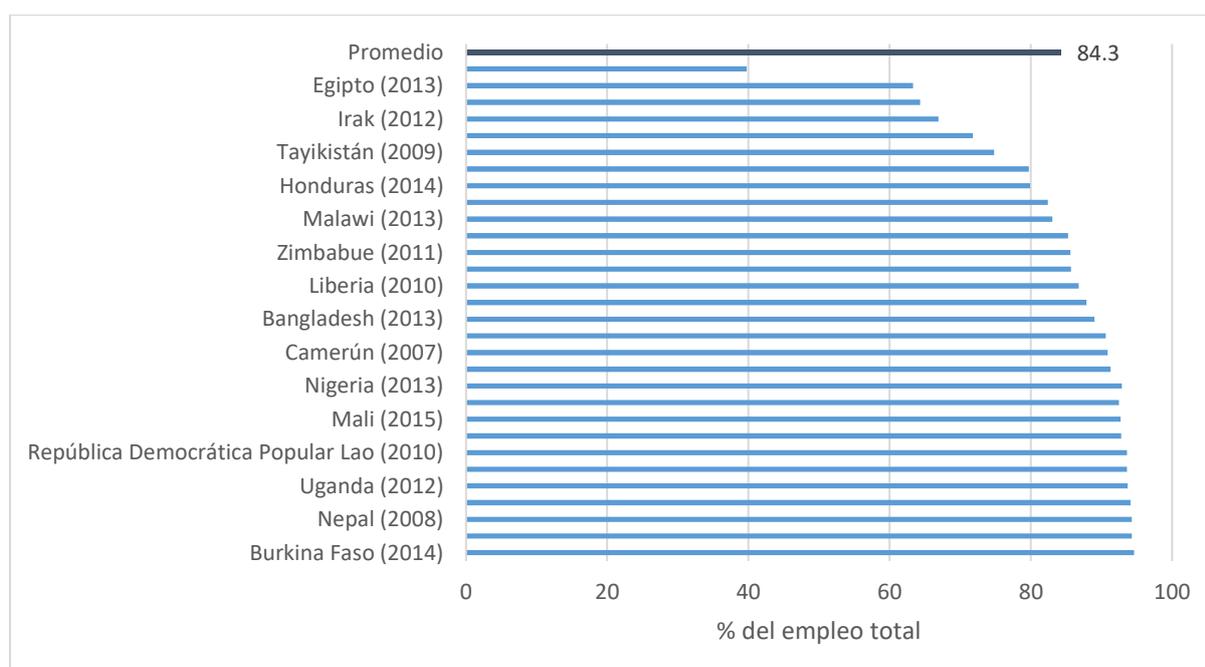
La pandemia de COVID-19 ha afectado a la salud y los medios de vida de muchas personas de todo el mundo, suscitando una gran preocupación entre los gobiernos sobre cómo determinar las medidas sanitarias y económicas que son más convenientes para sus propios países. En su propagación, la COVID-19 no discrimina entre países, ni por razón de raza o condición económica. Con todo, el coronavirus no nos trata a todos por igual, pues los ricos disponen de mejores medios para protegerse que los pobres.

Ante el avance de la propagación de la COVID-19 a los países de bajos ingresos, es necesario movilizar de manera inmediata un fuerte apoyo para los trabajadores pobres, y para los desempleados, especialmente los que se desempeñan en la economía informal. Millones de trabajadores pobres ya se encuentran en situación de fragilidad, por lo que corren el riesgo de convertirse en “víctimas por partida doble”.

Debe prestarse especial atención a los más vulnerables

Si bien los trabajadores informales existen en todas partes, muchos de los más vulnerables se concentran en los países de bajos ingresos, categoría de países que engloba a la mayoría de los países en situación de fragilidad o que han sufrido recientemente un conflicto o desastre. Se estima que el empleo informal en situaciones de fragilidad representa un 84,3 por ciento del empleo total (véase el gráfico siguiente). Las microempresas y pequeñas y medianas empresas de la economía informal que se encuentran en contextos frágiles son especialmente vulnerables a las repercusiones de la COVID-19, ya que los gobiernos de esos países no pueden proporcionar suficientes paquetes de rescate u otro tipo de apoyo.

Empleo informal como porcentaje del empleo total en contextos frágiles seleccionados



Fuente: OIT, *Promoting transition to formality for peace and resilience*, 2019.

Cabe señalar que los trabajadores informales a menudo realizan trabajos que los exponen particularmente al riesgo de entrar en contacto con el coronavirus, por ejemplo, en los sectores de los servicios y de la distribución, caracterizados por bajos niveles de remuneración y calificación. Estos trabajadores están más expuestos a problemas de salud debido a las condiciones precarias de vivienda y saneamiento, la falta de acceso a agua limpia y el hacinamiento, y no suelen estar amparados por medidas de protección. En algunos países, muchos de estos trabajadores se encuentran ya en una situación vulnerable debido a crisis de larga data. Entre ellos, cabe enumerar, aunque de manera no exhaustiva, los trabajadores indocumentados, los desplazados internos, los migrantes, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a través de las fronteras.

Además, hay millones de refugiados y migrantes pendientes de procesos de reasentamiento. Muchos de ellos están viviendo ya en condiciones precarias, en campamentos de refugiados hacinados y en centros de detención, y corren grandes riesgos de contraer y propagar el coronavirus. Los más afortunados de ellos quizás encuentren un empleo, a veces en el sector informal y a menudo de baja remuneración.

Los cierres de fronteras, el confinamiento y el distanciamiento físico impuestos pueden afectar a todos los trabajadores y empleadores en el empleo formal. Sin embargo, el impacto no es tan pronunciado como para los hombres y las mujeres de la economía informal que se encuentran entre los trabajadores pobres, algunos de los cuales cruzan fronteras cada día para vender sus productos locales, por ejemplo, en mercados muy concurridos, para ganar solo unos magros ingresos. Para ellos, cuando esto es lo único que les permite alimentar a sus familias cada día, el impacto puede ser considerable. Muchos no podrán respetar las reglas de confinamiento que pudieran imponerse a nivel local, pues tienen que salir de casa para asegurar su sustento. Un contexto de fragilidad no podrá sino agravar más esta vulnerabilidad.

Las mujeres y las personas discapacitadas corren mayores riesgos

En los países de bajos ingresos, la pandemia de COVID-19 pudiera estar agravando la desigualdad e invirtiendo peligrosamente todos los esfuerzos que ya se han realizado para reducir la desigualdad y la disparidad por motivos de género. Las mujeres con empleo informal corren más riesgos de verse afectadas por la COVID-19 que los hombres. Las mujeres realizan más de tres cuartas partes de todo el trabajo del cuidado no remunerado¹ y están más expuestas a infectarse por el virus. En la respuesta a la COVID-19, siguen siendo las principales prestadoras de cuidados en el hogar, y suelen encargarse también del cuidado de familiares de edad y de la educación o la enseñanza en el hogar de sus hijos. Las mujeres, y los hogares en que la mujer es cabeza de familia en particular, pudieran ser los más afectados económicamente por el recorte de

¹ OIT, [El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente](#), 2019.

empleos de baja remuneración a raíz de la pandemia de COVID-19, ya que este tipo de empleos suelen ser desempeñados por mujeres.

Esta situación puede generar, en última instancia, una mayor disparidad salarial entre hombres y mujeres. Como muestra la historia, tanto en la crisis financiera asiática de 1997 como en la crisis mundial de 2008, los primeros en perder su empleo son normalmente los trabajadores que no son fijos y tienen un bajo nivel de calificación y remuneración.² Las mujeres en situación de fragilidad estarán, con el tiempo, en mayor desventaja debido a la discriminación y estigmatización sistémicas y los logros obtenidos con respecto a la igualdad de género podrían malograrse.

De igual modo, pueden requerirse consideraciones especiales para ayudar a las personas con discapacidades, ya que probablemente no solo corren más riesgos de infectarse por el coronavirus, sino que también pudieran tener más dificultades para respetar las medidas de distanciamiento físico. En tiempos normales, las personas con discapacidades tienen más probabilidades de vivir en la pobreza y en hogares más expuestos a la inseguridad y crisis económicas.³

Huelga mencionar el impacto que la COVID-19 puede tener en las personas que atraviesan ya una tragedia y trauma general debido a la pobreza, la guerra y la violencia, y en aquellas que están huyendo de conflictos en busca de seguridad y mejores oportunidades – como los refugiados, los desplazados internos y los migrantes.⁴

Instituciones frágiles y escasos recursos

La vulnerabilidad económica sigue siendo elevada en los países de bajos ingresos, inclusive en los que se prevé que van a pasar a la categoría de países de ingresos medianos en los próximos años. Los conflictos y las situaciones de inestabilidad pueden fácilmente echar por tierra los progresos alcanzados. Entre 2018 y 2019, tres países retrocedieron a la categoría de países de bajos ingresos: la República Árabe Siria, Tayikistán y Yemen.⁵ Dadas las consecuencias económicas mundiales de la pandemia de COVID-19, las anteriores trayectorias de desarrollo económico probablemente no serán sostenibles.

Los países de bajos ingresos, especialmente aquellos que se encuentran en situaciones de conflicto o de fragilidad de larga data, disponen de menos espacio fiscal, de sistemas de salud y de protección social precarios y, con frecuencia, de instituciones locales y nacionales más débiles que las de otros países. La dependencia en el comercio como motor del crecimiento económico, los mercados nacionales más reducidos y la escasa diversificación aumentan la vulnerabilidad de los países de bajos ingresos a las crisis

² OIT, *Global employment trends for women*, 2012.

³ OIT et al., *Disability inclusive social protection response to COVID-19 crisis*, 2020.

⁴ Para asegurar que nadie se quede atrás, la Recomendación núm. 205 invita a los Miembros a prestar una atención especial a los grupos de población y a las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables.

⁵ Banco Mundial, *World Bank country and lending groups*.

externas. El impacto varía entre los distintos sectores. Por ejemplo, países como Myanmar, Nepal y Rwanda son muy dependientes del turismo. Aunque la tasa de infección por coronavirus en estos países es relativamente baja, algunos hoteles y operadores turísticos se han visto muy afectados. Las medidas de cuarentena de alcance mundial han afectado a muchos sectores de manera directa, pero también indirecta debido a la disminución de compradores potenciales, turistas extranjeros y unidades económicas informales que ya no pueden operar. Por consiguiente, la recesión económica que se avecina tras la pandemia podría tener consecuencias devastadoras para los países de ingresos bajos.

Además, la pandemia de COVID-19 puede potencialmente generar o exacerbar reivindicaciones, discriminación, desconfianza y un sentido de injusticia con respecto al acceso a los servicios de salud, empleos decentes y medios de subsistencia seguros, que son posibles causas de conflicto que podrían socavar el desarrollo, la paz y la cohesión social. Por ejemplo, durante el brote de la enfermedad por el virus del Ebola, hubo disturbios sociales y conflictos en algunos de los países afectados, lo cual creó un círculo vicioso que llevó a una fragilidad aún mayor. En países como la India, Italia, Sudáfrica y España, en donde se ha prolongado recientemente el confinamiento, se está poniendo a prueba la tolerancia de muchos trabajadores pobres, muchos de los cuales apenas disponen de ahorros. Algunos países han experimentado ya un aumento de robos, saqueos y protestas. No podemos ni imaginar lo que esto supondría para los países de África y América Latina, que se encuentran en una fase más temprana del brote que otros países y en donde hay una mayor informalidad y un menor margen fiscal.⁶

Mayores riesgos para la salud

El hecho de que los grupos vulnerables de trabajadores antes mencionados a menudo no pueden costearse los servicios de salud o no tienen acceso a ellos aumentará los riesgos de una mayor propagación de la COVID-19 al resto de la población. Este es el caso, en particular, de las personas que viven en países de bajos ingresos que están expuestas a un mayor riesgo. La región de África afronta múltiples enfermedades (como el VIH/SIDA, la enfermedad por el virus del Ebola, la tuberculosis y la malaria) y la vulnerabilidad a la COVID-19 se ve potenciada por condiciones preexistentes y agravada por la hambruna, las guerras, los conflictos y los desastres. Además, en contextos informales, ya sea en el medio rural o urbano, los trabajadores pobres (fijos o sin contrato fijo) tienden a vivir y trabajar en espacios muy reducidos, sin ningún acceso a los servicios básicos de salud, por no hablar de los hospitales o respiradores. Los refugiados que viven en campamentos pudieran tener un sistema inmunitario más deficiente, recibir menos atención médica y carecer de acceso a las instalaciones de agua, saneamiento e higiene.

⁶ Al 13 de marzo de 2020, todos los países y territorios de América del Sur, con inclusión del departamento francés de ultramar de la Guyana Francesa, tenían al menos un caso de COVID-19. Al 15 de abril de 2020, 42 de los 54 países africanos habían sido afectados por el coronavirus.

Si echamos un vistazo a las estadísticas sobre el número de camas de hospital en diferentes países, comprobamos que entre los países con mayor densidad de camas en hospitales figuran Alemania, el Japón, la República de Corea y la Federación de Rusia, con un número de camas entre 8 y 13,1 por mil habitantes.⁷ En los países de bajos ingresos, las cifras oscilan de solo 0,4 a 2,2 camas por mil habitantes. Huelga decir que la mayoría de las personas vulnerables mencionadas puede que nunca tengan la oportunidad de recibir atención en un hospital como es debido.

Elementos de una posible respuesta

Así pues, urge que se apliquen medidas inmediatas y coherentes, a fin de proteger a las empresas y a los trabajadores y asegurar la protección de los puestos de trabajo para seguir ofreciendo empleo e ingresos. Sin embargo, es necesario una visión estratégica a largo plazo con respecto a la recuperación y la resiliencia. Las medidas inmediatas pueden a veces resultar de corto alcance, si no se presta la debida consideración a las posibles consecuencias en materia de políticas a medio y largo plazo, y si no se hace nada para asegurar que esas medidas se propongan “reconstruir mejor” y crear un marco jurídico propicio, prestando una mayor atención al impacto y los beneficios para la sostenibilidad económica, social y medioambiental. Una posible respuesta podría girar en torno a los elementos que se describen a continuación.

1. Protección de las empresas y de los trabajadores en los lugares de trabajo de los países de bajos ingresos

Un primer paso esencial consiste no solo en proteger a las empresas y los trabajadores de la economía formal de las repercusiones de la COVID-19, sino también en brindar apoyo a los trabajadores informales en los países de bajos ingresos. Los trabajadores con bajos salarios se siguen desempeñando en el sector informal para poder sobrevivir, pese a los riesgos para la salud que puede representar la COVID-19 y la falta de derechos en el trabajo, de seguro de salud, de seguro de desempleo u otro tipo de red de seguridad. Muchos de ellos viven al día y si tienen que elegir entre el riesgo de ser infectados o trabajar para poder alimentar a sus familias, la elección es evidente.

Ante todo, estas empresas y trabajadores deben ser debidamente informados de los riesgos que entraña la COVID-19 para poder seguir operando en condiciones de seguridad y minimizar las pérdidas, en particular en los servicios de salud, la educación, el trabajo del cuidado, la seguridad, la gestión de desechos y el saneamiento en contextos informales. Los interlocutores sociales, junto con los gobiernos, tienen una importante función que desempeñar para sensibilizar sobre el tema a las comunidades rurales y urbanas, centrándose en aquellas comunidades que tienden a congregarse con fines religiosos, los mercados informales y los centros urbanos. Se debería facilitar a los trabajadores equipo de protección adecuado. Si los recursos son limitados, se podría dar prioridad, por ejemplo, a aquellos que trabajan en el ámbito de la salud, el saneamiento

⁷ Statista, *Hospital bed density in select countries as of 2017 (per 1,000 population)*.

y la seguridad, teniendo en cuenta las carencias con que tropezaron algunos países desarrollados. Será esencial trabajar con las comunidades locales para mejorar la comunicación, movilizar recursos y determinar prioridades, y así poder proponer medidas de política que tengan mayor impacto y sean más eficaces en función de los costos.

2. Estabilizar los medios de subsistencia y los ingresos

En muchos países, ya se están aplicando políticas de distanciamiento físico. Como resultado, algunas empresas corren el riesgo de quebrar, causado perturbaciones en las cadenas de suministro. Quienes pierdan su empleo verán reducir drásticamente sus ingresos. Por lo tanto, es necesario estabilizar los medios de subsistencia y subvencionar el ingreso mediante transferencias inmediatas de efectivo o asegurando la continuación de los programas de obras públicas intensivos en empleo cuando sea posible mantener el distanciamiento físico, sobre todo porque la propagación de la COVID-19 varía de un país a otro. La continuación o interrupción de esos programas dependerá del nivel de riesgo en el ámbito de que se trate y de las medidas que adopten los gobiernos para restringir los desplazamientos de las personas y las actividades socioeconómicas, y deberá determinarse caso por caso.

Con todo, habida cuenta del carácter extraordinario de la crisis, los gobiernos, como empleadores de última instancia, tendrán que adaptar sus políticas fiscales para obtener recursos públicos masivos, de ser necesario, con el apoyo de las instituciones financieras internacionales. Para ello, debería establecerse y aplicarse un plan de gastos claro, transparente y sujeto a rendición de cuentas a fin de asegurar que esos recursos lleguen a las personas que más los necesiten.

3. Proporcionar empleo de emergencia

Los empleos decentes ofrecen seguridad de los ingresos y pueden potencialmente aumentar el consumo y contribuir también a construir la cohesión social y la paz. Por consiguiente, siempre que sea posible (cuando todavía no se haya impuesto el confinamiento o se haya levantado), los gobiernos tendrán que considerar cómo facilitar el acceso de las poblaciones vulnerables a las oportunidades de trabajo. En este sentido, los planes de obras públicas de emergencia a corto plazo proporcionan oportunidades inmediatas de empleo. Si están bien diseñados, pueden permitir que se mantengan la productividad, la calidad del trabajo, las normas laborales y la calidad de las obras y que los trabajadores con salarios bajos sigan ganándose la vida. Esas obras podrían entrañar la mejora de las instalaciones sanitarias y los refugios existentes, la producción de los equipos de seguridad y salud necesarios y el suministro de infraestructuras y servicios sociales. La OIT tiene una amplia experiencia de colaboración con los gobiernos en la planificación y aplicación de tales planes.

4. Promover la formación profesional y el desarrollo de competencias en línea

La fase de confinamiento puede ser una buena oportunidad para invertir en el reciclaje de las competencias del personal, de manera que desarrolle nuevas competencias u obtenga la certificación de las competencias que ya posee. Uno de los efectos de la COVID-19 ha sido la proliferación de cursos gratuitos en línea y el caudal de información que se está compartiendo. Cientos de seminarios web gratuitos sobre diferentes temas están ahora ampliamente disponibles, en cierto sentido haciendo que la información se divulgue de manera más equitativa. Se podrían ofrecer programas de reconocimiento de competencias profesionales, aprendizaje a distancia y capacitación para fortalecer la capacidad de construcción local y nacional. Por ejemplo, en los programas de formación y capacitación técnica y profesional podrían incluirse programas sobre seguridad y salud en el trabajo, orientación en apoyo de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y apoyo a las aptitudes de mediación y cohesión social. Se podría considerar la forma de facilitar el acceso a estas opciones de capacitación en las comunidades pobres y los campamentos de refugiados. La OIT ha aprovechado la tecnología digital y las redes sociales para alentar a las personas a acceder a cursos en línea y a tutorías en el trabajo. En algunos países ya se han utilizado canales de comunicación digitales para sensibilizar sobre la seguridad y la salud en el trabajo en el contexto de la COVID-19.

Esta sería también una buena ocasión para evaluar la capacitación que hasta ahora se venía impartiendo de manera tradicional y considerar cómo se podrían ofrecer cursos a un público más amplio, con miras a reducir la brecha de la desigualdad. También se podrían considerar diferentes modalidades de trabajar a través de medios innovadores utilizando la tecnología digital. En el caso de los países de bajos ingresos, una consideración importante será aprovechar este impulso para asegurar que la conectividad sea posible y que la Internet sea accesible para todos.

5. Fomentar el gasto fiscal en infraestructura

A más largo plazo, la inversión en infraestructura es importante, no sólo teniendo en cuenta la necesidad de obras públicas y de bienes y servicios para las comunidades locales, sino también porque esa inversión puede ser de gran valor y servicio, especialmente para las comunidades vulnerables de menores ingresos. Los programas de infraestructura son una parte eficaz e indispensable de esa respuesta, ya que siguen siendo el instrumento más viable de que disponen los gobiernos para generar empleo a corto plazo. La COVID-19 plantea graves problemas de salud que justifican la rápida mejora de la atención primaria de la salud, el acceso al agua limpia y la mejora del saneamiento y la higiene, y las actividades para mejorar la infraestructura con esos fines son por naturaleza de gran densidad de mano de obra. Las intervenciones a este respecto promoverán una mayor capacidad de recuperación del mercado de trabajo al conducir a la elaboración de políticas de empleo más eficaces y al fortalecer la capacidad institucional a nivel local y nacional para responder a futuras crisis, combatiendo al mismo tiempo la discriminación y las desigualdades. Si se abandonan razonablemente

los métodos de trabajo basados en el equipo para sustituirlos por métodos más basados en la mano de obra, podrían crearse nuevos puestos de trabajo.

6. Elaboración de programas nacionales de empleo público sostenibles y de carácter multisectorial

Si hay algo que se ha aprendido con cada crisis es que es importante "reconstruir mejor" y no centrarse sólo en el corto plazo. El desempleo y otros problemas relacionados con el empleo no son nada nuevo. Muchos gobiernos, especialmente en los países de bajos ingresos, se enfrentan a continuos desafíos en este sentido, que sin duda no se plantean sólo en tiempos de crisis. Los programas de empleo público (PEP) que tienen por objeto proporcionar una especie de garantía de empleo son una herramienta clave para proteger a los más vulnerables de las diferentes crisis. Poner el foco de atención en la construcción de infraestructuras, los bienes y servicios que promuevan el desarrollo social y económico, el aumento de la productividad agrícola, la prestación de cuidados, el apoyo a la educación y la salud, y el tratamiento de los problemas relacionados con el medio ambiente y el clima ofrece una solución multifacética que se centra en las personas. La oferta de oportunidades de empleo y de nuevas competencias para crear los bienes y servicios públicos necesarios, al tiempo que se protegen los recursos naturales, permitirá abordar algunas de las causas fundamentales de las desigualdades. Al mismo tiempo, ese enfoque puede contribuir a la cohesión social en torno a lo que se conoce como el triple nexo: la interdependencia de las actividades humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz.

En respuesta al brote de COVID-19:

- En la India, en virtud de la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi -un ejemplo bien conocido de PEP- se aumentaron los salarios y se autorizó trabajar en explotaciones particulares que requerían sólo 4 ó 5 trabajadores y en las que se podía guardar el distanciamiento físico durante los 21 días de confinamiento. Es cierto que no hay muchos PEP que hayan autorizado por ahora pagar a los trabajadores para la construcción de sus propios estanques agrícolas, la excavación de pozos o la realización de actividades relacionadas con la horticultura, pero cabría considerar esa posibilidad para actividades realizadas en el marco de programas a gran escala de esa índole que se podrían seguir llevando a cabo con restricciones de distanciamiento físico.
- Algunos otros países también han podido ampliar el alcance de los PEP en tiempos de crisis o como parte de políticas de empleo anticíclicas, en lugar de tener que diseñar o desarrollar bajo presión nuevos programas de emergencia. Sudáfrica es uno de ellos, con su Programa de Obras Públicas Ampliado. En el momento del confinamiento, el programa proporcionaba trabajo e ingresos a aproximadamente 800 000 sudafricanos vulnerables. De conformidad con las disposiciones del Gobierno de respuesta a emergencias, el programa siguió pagando a todos los trabajadores con contrato durante el confinamiento nacional de tres semanas; prosiguió las actividades de prestación de servicios esenciales como la atención a domicilio y comunitaria y la recogida de desechos, con un aumento de las medidas de seguridad; y puso en marcha una iniciativa para colaborar con organizaciones no gubernamentales en el sector de la salud a fin de contratar a 20 000 jóvenes para ayudar con la distribución de

desinfectantes y jabón en zonas de alto riesgo. La OIT está prestando apoyo al Gobierno con la elaboración de nuevas directrices⁸.

- En países como el Iraq, Jordania y el Líbano, la OIT está realizando encuestas rápidas sobre la repercusión de la COVID-19 en sus mercados laborales, centrándose en los trabajadores refugiados, migrantes y nacionales empleados en el sector informal. También se está aprovechando la difusión y el aprendizaje digitales para los trabajadores de diversos sectores y ocupaciones a fin de introducir más iniciativas de aprendizaje y sensibilización en línea.

Estos programas multisectoriales, si están bien diseñados, pueden tener importantes repercusiones económicas, sociales y ambientales en las comunidades frágiles y los grupos vulnerables. El coeficiente de mano de obra diferirá en función de la actividad elegida. Se pueden ofrecer medios de vida sostenibles, por ejemplo, proporcionando los servicios que necesitan las comunidades vulnerables en lo que respecta al suministro de agua, la salud, la educación y el trabajo del cuidado; aumentando la productividad agrícola (por ejemplo, construyendo mejores carreteras e introduciendo planes de regadío) y la eficiencia de las cadenas de valor regionales; y protegiendo los recursos naturales y promoviendo soluciones basadas en la naturaleza, lo que también puede crear nuevas oportunidades, como en el ecoturismo.

7. Mobilizarse para financiar el deficit fiscal

La pregunta que se plantea es: ¿dónde pueden los gobiernos obtener los enormes recursos que necesitan para sufragar la aplicación de todas estas medidas de política que tanto urgen? A título ilustrativo, el déficit promedio de financiamiento para la puesta en marcha de un piso de protección social adecuado en los países de bajos ingresos equivale al 5,6 por ciento de su PIB, espacio fiscal del que carecen muchos de esos países⁹. Estos países necesitan urgentemente un apoyo mundial coordinado a las medidas nacionales de estímulo para impulsar sus economías. La coordinación monetaria y la colaboración con el sector financiero privado son indispensables para apoyar a las empresas y hacer frente a los desafíos estructurales. La adopción de medidas de estímulo financiero, redes de seguridad social e incentivos en favor de las empresas socialmente responsables será fundamental para prevenir los nefastos efectos sociales, como el desempleo, asegurar la disponibilidad de bienes y servicios y evitar la inflación. Será necesario modificar la composición del gasto público para dar prioridad estratégica a las medidas intensivas en empleo mencionadas anteriormente. Los recursos de ayuda al comercio podrían contribuir a crear la capacidad comercial y la infraestructura necesaria para los ajustes relacionados con el comercio. Esos ajustes deberían ir acompañados de medidas para aumentar la transparencia y la eficacia del gasto público.

Las inversiones públicas deberían contribuir al desarrollo de la infraestructura, los bienes y los servicios públicos necesarios, pero las políticas pueden diseñarse para apoyar los medios de vida de los trabajadores pobres mediante el pago de salarios,

⁸OIT, "[Employment-Intensive Investment-Programme \(EIIP\)'s Response to COVID-19](#)", 7 de abril de 2020.

⁹ OIT, "[COVID-19: Los sistemas de protección social fallan a los más vulnerables](#)", 25 de marzo de 2020.

impulsando así el consumo y la inversión. Convendría centrarse en los bienes y servicios fundamentales de los que se carece a menudo, pero que son muy necesarios. Una de las lecciones aprendidas de crisis anteriores es que esas políticas facilitarán una rápida recuperación con alto coeficiente de empleo, que es muy necesaria en los países de bajos ingresos.

¿Qué puede ofrecer la OIT?: Un enfoque centrado en las personas y apoyo para asegurar la rápida restauración de los medios de subsistencia

El llamado a la acción, Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19, lanzado el 31 de marzo de 2020 por el Secretario General de las Naciones Unidas, está muy en línea con la [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#). En ambos casos se trata de un llamamiento para que se preste atención a las personas, incluidas las que trabajan en la economía informal y los grupos vulnerables que ya están en situación de riesgo. El Secretario General pide que se preste apoyo a los gobiernos para garantizar ante todo que se salven vidas y se restablezcan los medios de subsistencia.

Los desafíos que enfrentan los trabajadores pobres en los países de bajos ingresos son mucho mayores y más complejos que los de otros grupos de personas, y exigen respuestas oportunas y coherentes, teniendo plenamente en cuenta los distintos tipos de fragilidad existentes. El programa de referencia EPR está concebido para proporcionar esas respuestas y se ha adaptado para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la COVID-19 en el empleo y los medios de vida de los países de bajos ingresos afectados por situaciones de fragilidad y conflicto.

En el caso de las situaciones de fragilidad, el programa de referencia EPR traduce el marco de la Recomendación núm. 205 en medidas concretas¹⁰. Desde 2017, ha venido reforzando la cohesión social y está en funcionamiento en más de 30 países. Tiene un enfoque modular que tiene por objetivo, en situaciones de crisis:

- i) crear puestos de trabajo mediante enfoques intensivos en empleo;
- ii) mejorar las competencias para la empleabilidad;
- iii) apoyar el empleo independiente, las empresas y las cooperativas a fin de promover el desarrollo del sector privado y la economía local, y
- iv) conciliar la oferta y la demanda de mano de obra.

Teniendo en cuenta que una gobernanza deficiente, la falta de diálogo y las violaciones de los derechos pueden frenar o impedir la recuperación de la crisis y la cohesión social, el programa de referencia EPR también hace gran hincapié en el fortalecimiento de las instituciones, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

¹⁰ Se publicará próximamente una nota orientativa del EPR en respuesta a la COVID-19 en contextos de fragilidad.

En respuesta a la COVID-19, el programa de referencia EPR está facilitando evaluaciones conjuntas de las Naciones Unidas que tienen en cuenta los conflictos para llegar a comprender mejor de qué manera las crisis podrían desencadenar reivindicaciones, exponer la falta de contacto y exacerbar las fallas estructurales, incluida la desconfianza y la percepción de injusticia en relación con el acceso a los servicios de salud, los empleos decentes y los medios de vida seguros. La teoría del cambio que se ha elaborado se ha adaptado para tener en cuenta los factores específicos de los conflictos socioeconómicos que podrían surgir de la pandemia de COVID-19¹¹. El programa de referencia EPR hace especial hincapié en los derechos y el diálogo social y, al hacerlo, refuerza el nexo entre las actividades humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz. También combina la creación directa de oportunidades concretas de empleo y medios de vida para las poblaciones afectadas por la crisis con fines de estabilización, con intervenciones para fomentar una resiliencia sostenible mediante la mejora de los mercados de trabajo y el diálogo social, a través del fortalecimiento de las instituciones.

“Los trabajadores y las empresas se enfrentan a una catástrofe, tanto en las economías desarrolladas como en las que están en desarrollo... Tenemos que actuar con rapidez, decisión y coordinación. Las medidas correctas y urgentes podrían hacer la diferencia entre la supervivencia y el colapso.”

Guy Ryder, Director General de la OIT

¹¹ Para más información, sírvase consultar: OIT, *Handbook: How to Design, Monitor and Evaluate Peacebuilding Results into Jobs for Peace and Resilience Programmes*, 2019