



Nota técnica

▶ Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19

Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe¹

| Segunda Edición

Septiembre, 2020

Resumen

América Latina y el Caribe experimentan una crisis sin precedentes en sus mercados de trabajo como consecuencia de la pandemia por COVID-19. La drástica contracción del empleo, de las horas trabajadas y de los ingresos da cuenta de los significativos efectos de la reducción del nivel de actividad económica sobre la dinámica laboral. El panorama resulta aún más preocupante al considerar que dichos impactos han sido desiguales y que el sendero de recuperación, que lentamente se está vislumbrando en la región, podría ir acompañado de una amplificación de brechas laborales y de ingresos entre los diferentes grupos de población. Esta crisis, por lo tanto, estaría exacerbando los elevados niveles de desigualdad existentes antes de la irrupción de la pandemia, aun cuando los países han realizado importantes esfuerzos para implementar rápidamente un conjunto de políticas tendientes a sostener el empleo y los ingresos. La adopción temprana de estrategias que continúen atenuando estos impactos y que apuntalen la recuperación será clave. También es fundamental fortalecer la institucionalidad laboral, particularmente en lo que refiere a las políticas activas del mercado de trabajo. Asimismo, la seguridad y salud en el trabajo se ha convertido en un elemento relevante para las estrategias de recuperación con empleo seguro y saludable.

¹ Esta nota fue elaborada por Roxana Maurizio bajo la coordinación de Fabio Bertranou y con la colaboración e insumos de Bolívar Pino y el equipo de SIALC, Marcela Cabezas, Juan Chacaltana, Gerhard Reinecke, Andrés Marinakis, Mauricio Dierckxsens, Diego Rei, José Ribeiro, Jürgen Weller y Sonia Gontero.

Resumen Ejecutivo

- La pandemia de la COVID-19 ha generado en América Latina y el Caribe una recesión económica de una magnitud y extensión sin precedentes. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima para 2020 una contracción del PIB regional de -9,4%.
- América Latina y el Caribe constituyen la región más afectada a nivel mundial en términos de horas trabajadas y de ingresos laborales. Durante los tres primeros trimestres de este año la reducción estimada de las horas fue del orden del 20,9%, mientras que los ingresos por trabajo se contrajeron en 19,3%.
- Los impactos laborales más significativos en ocupación, desocupación y participación económica se han observado durante el segundo trimestre de este año. Las horas perdidas en esos meses alcanzó al 33,5%.
- En conjunto, en los nueve países para los cuales se cuenta con información para el primer semestre de 2020 (que representan alrededor del 80% del empleo total de la región), 34 millones de trabajadores perdieron su puesto de trabajo (algunos de manera temporaria).
- En general, aunque con variaciones entre países, las mujeres, más que los hombres, y los jóvenes (hasta 24 años), más que los adultos, vienen experimentando con mayor intensidad la pérdida de empleo, amplificando de esta manera las brechas laborales previas.
- Las caídas en el empleo no se reflejaron completamente en aumentos en la tasa de desocupación debido a las masivas salidas de la fuerza de trabajo. Ello le imprime a esta crisis características inéditas que la diferencian de episodios previos de fuerte contracción del empleo. Una parte significativa de las personas que salieron de la fuerza de trabajo declaran estar disponibles para volver a trabajar, lo que sugiere la transitoriedad de estas transiciones.
- La tasa de desocupación refleja sólo parcialmente la magnitud de las dificultades por la que atraviesa la región y requiere, por lo tanto, ser complementada con otros indicadores laborales. En ese sentido, la evolución de las horas efectivamente trabajadas entrega un panorama más completo del comportamiento del mercado de trabajo al reflejar no sólo la pérdida de empleo sino las disminuciones asociadas a reducciones de la jornada laboral o a suspensiones temporarias.
- Otro efecto novedoso de esta crisis es que la reducción del empleo ha sido más intensa entre los cuentapropistas que entre los asalariados, y más profunda entre los trabajadores informales que entre los formales. Es por ello que la tasa de informalidad se redujo, temporalmente, muy fuertemente en todos los países con información disponible.
- Considerando que los trabajadores más afectados se ubican mayormente en la parte inferior de la distribución ello redundará en aumentos en los niveles de desigualdad en la región.
- Para mitigar los efectos devastadores de esta crisis sobre las personas y los hogares los países han actuado rápidamente ampliando o implementando nuevos programas de sostenimiento para las empresas, los empleos y los ingresos.

América Latina y el Caribe constituyen la región más afectada a nivel mundial en términos de horas trabajadas y de ingresos laborales. Durante los tres primeros trimestres de este año la reducción estimada de las horas fue del orden del 20,9%, mientras que los ingresos por trabajo se contrajeron en 19,3%.

- La crisis abre la oportunidad para reestructurar las instituciones laborales y de la protección social para avanzar en estrategias que permitan una garantía laboral y pisos de protección social más permanentes, como así también estructurar una política de empleo integral que acompañe o sea parte de la estrategia económica de recuperación. La seguridad y salud en el trabajo se ha convertido en un elemento clave para las estrategias de recuperación con empleo seguro y saludable.

1. Atravesando una crisis laboral sin precedentes

La pandemia de la COVID-19 ha generado en América Latina y el Caribe una recesión económica de una magnitud y extensión sin precedentes. Las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) estiman para 2020 una contracción del PIB regional de -9,4%, con caídas de -11% en México, -9,1% en Brasil, -9,9% en Argentina, -7,5% en Chile, -7,8% en Colombia y -13,9% en Perú. La actualización a septiembre por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para los países del G20 agudiza aún más el panorama en el caso de Argentina, con una caída proyectada de -11,2%, a la vez que sugiere un panorama menos pesimista en los casos de Brasil y México, con proyecciones de -6,5% y de -10,2%, respectivamente.

Como se señaló en la anterior Nota técnica “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe” (OIT, 2020a)² en julio pasado, además de su profundidad y alcance, una particularidad sobresaliente –aun para una región caracterizada por crisis macroeconómicas recurrentes– ha sido la velocidad del impacto a través de un shock inmediato de oferta –asociado al cierre de las economías y a las medidas de confinamiento y distanciamiento para la reducción de la movilidad de las personas– seguido por una abrupta caída en la demanda agregada. **El sexto Monitor de la OIT sobre la COVID-19 y el mundo del trabajo (OIT, 2020b) coloca a la región como la más afectada a nivel mundial en términos de horas trabajadas y de ingresos laborales**³.

A su vez, la irrupción de la pandemia en la región se verifica en un contexto ya caracterizado por una desaceleración económica y una ralentización o reversión de las mejoras laborales logradas en los años previos, donde persisten características estructurales asociadas con la elevada informalidad laboral, reducidos salarios promedio, significativas brechas salariales y debilidades en los sistemas de protección social y de salud en cuanto a cobertura y suficiencia de las prestaciones.

No sorprende, por lo tanto, que la crisis macroeconómica impacte de manera muy intensa sobre los mercados de trabajo de la región y, especialmente, sobre algunos segmentos de la población, amplificando las brechas laborales y sociales existentes. **Una diferencia que emerge con mayor fuerza en esta crisis es entre aquellas personas y familias que continúan percibiendo total o parcialmente sus ingresos y aquellas que no.** Ello no sólo es consecuencia de que han perdido sus empleos o que no pueden desarrollar sus profesiones u oficios, sino que, adicionalmente, un conjunto significativo de personas que continúan ocupadas están ausentes de sus trabajos sin obtener remuneraciones,



Una diferencia que emerge con mayor fuerza en esta crisis es entre aquellas personas y familias que continúan percibiendo total o parcialmente sus ingresos y aquellas que no.

² https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_749659/lang--es/index.htm

³ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf

especialmente los trabajadores por cuenta propia, o están percibiéndolos sólo de manera parcial debido a la reducción de la jornada laboral.

Asimismo, dadas las escasas alternativas laborales en este contexto tan crítico y el shock de oferta asociado a las medidas de confinamiento, las pérdidas de puestos de trabajo no se han traducido completamente en transiciones hacia el desempleo sino en salidas de la fuerza de trabajo. **Es por ello que los ajustes de corto plazo de las variables del mercado de trabajo están siendo distintos respecto a las crisis anteriores, en las cuales, en general, se verificaron fuertes incrementos en la tasa de desocupación y en la informalidad. De esta forma, la dinámica observada y comentada para esta nota puede no reflejar totalmente la que pueda producirse en el mediano y largo plazo,** cuando las restricciones sanitarias se relajen y las personas vuelvan a incorporarse al mercado laboral.

El panorama laboral actual es aún más preocupante debido a que la recuperación esperada para 2021 es más débil que la observada en crisis anteriores y seguramente se producirá a distintas velocidades dependiendo de cómo la prolongación de la pandemia afecte a los distintos sectores de la economía. El FMI estima un crecimiento para el año que viene para América Latina y el Caribe del orden del 3,7%, sensiblemente más bajo que el crecimiento observado, por ejemplo, en 2010 (6,3%) a nivel regional, cuando la economía se recuperó de forma más robusta de la crisis de 2008/9.

1.1 Los ajustes frente a la pérdida de empleo: tránsitos hacia el desempleo y salidas de la fuerza de trabajo

Dado que el inicio de la irrupción de la pandemia en la mayor parte de los países de la región se verificó hacia mediados del mes de marzo, los impactos laborales más significativos, particularmente en lo referido a la ocupación, desocupación y participación económica, se dieron durante el segundo trimestre de este año⁴.

La tasa de ocupación promedio de los 9 países de América Latina para los cuales se cuenta con información actualizada para el primer semestre de 2020 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Paraguay y Uruguay)⁵ fue de 51,1%, representando una reducción de 5,4 puntos porcentuales (pp) respecto del registro del primer semestre del año anterior⁶. Por lo mencionado anteriormente, la caída resulta aún más intensa al comparar los dos primeros trimestres de 2020, de alrededor de 9 pp para este conjunto de países (Gráfico 1)⁷. Ello representa un valor mínimo histórico y significó que alrededor de 34 millones de trabajadores perdieran su puesto de trabajo en la primera mitad del año.

Esta drástica caída en el volumen de empleo implicó tránsitos hacia el desempleo y mayoritariamente fuertes salidas de la fuerza de trabajo⁸. En efecto, la tasa de participación también registró un valor sin precedentes al reducirse del 61,3% al 52,6% entre el primer y segundo trimestre de este año en los 9 países. En el segundo trimestre de 2019 esta tasa había sido de 62,2%. Ello implicó que 32 millones de personas dejaran de ser económicamente activas durante la primera mitad de 2020. Como fue señalado, la significativa caída de la población económicamente activa (PEA) obedece tanto a las medidas de confinamiento y distanciamiento, como a las expectativas desfavorables sobre el funcionamiento de los

4 Es importante destacar que analizar las dinámicas laborales en este contexto particular para el conjunto de la región no está libre de dificultades debido a que la pandemia se propagó en los países a distintas velocidades y la forma en que las estadísticas comenzaron a relevar los cambios en los mercados de trabajo exhiben algunas diferencias. En el Anexo se realizan algunas consideraciones en esta materia.

5 En conjunto estos países representaron en 2019 el 80% del total de la ocupación en América Latina y el Caribe.

6 Debido a los cambios implementados en el mecanismo de recolección de información (telefónica) en las encuestas de empleo y en las encuestas a los hogares pueden presentarse problemas de comparabilidad con datos correspondientes a períodos anteriores (ver Anexo).

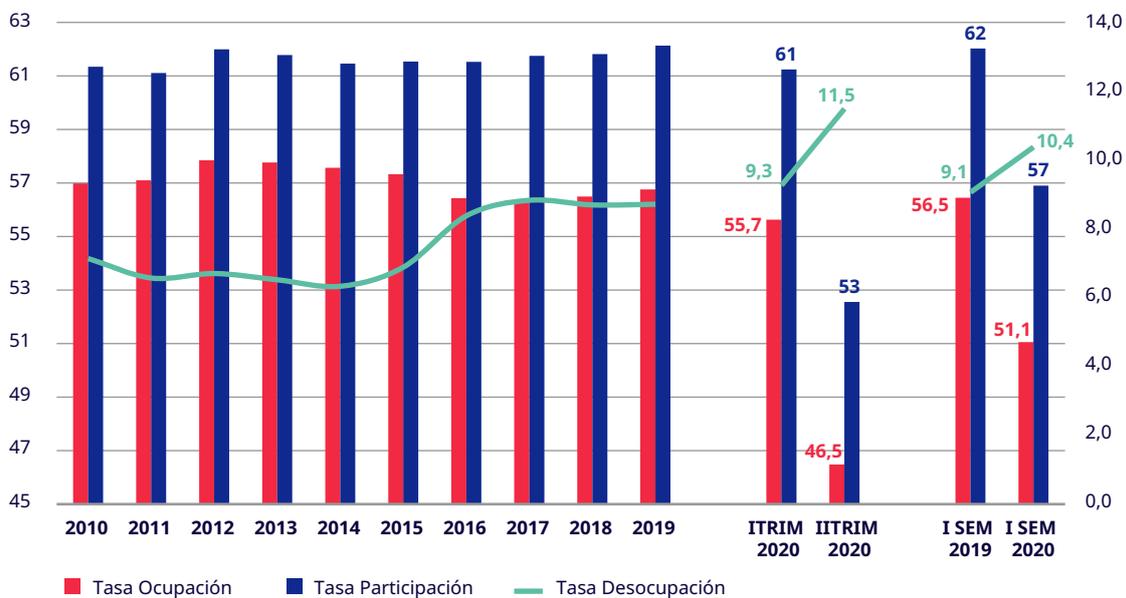
7 Si bien la comparación entre estos dos trimestres puede estar afectada por la presencia de estacionalidad, se recurre a ella de modo de poder observar en mayor detalle los impactos de corto plazo de la crisis económica.

8 Debido al diferente tratamiento que las oficinas nacionales de estadísticas de la región han dado a los ocupados que temporalmente están ausentes de su trabajo las series aquí presentadas no siempre son estrictamente comparables entre países. Para mayor detalle, véase el Anexo.

mercados de trabajo que reducen los incentivos a la búsqueda de empleo para aquellos que perdieron una ocupación.

Estos tránsitos, por lo tanto, moderaron significativamente el impacto de la reducción en el empleo sobre la desocupación. **Es por ello que, a diferencia de otras crisis económicas, la tasa de desocupación refleja muy parcialmente la magnitud de las dificultades por la que atraviesa la región y requiere, por lo tanto, ser complementada con otros indicadores laborales de modo de contar con un panorama más completo sobre la subutilización de la fuerza de trabajo.** Aun así, este indicador promedio para los 9 países considerados fue 11,5% durante el segundo trimestre, 2,2 pp más elevado que en el primer trimestre de este año. Ello se tradujo en un volumen de alrededor de 2 millones de personas adicionales que sin tener empleo continuaron buscándolo. Nuevamente, y aún en estas circunstancias, esta cifra representa un máximo que supera incluso los valores registrados en crisis previas en la región.

► **Gráfico 1.** Tasa de ocupación, tasa de desocupación y tasa de participación económica. Nueve países de América Latina, 2010-2020 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a SIALC/OIT.

En el Cuadro 1 se presenta la variación de la tasa de ocupación entre el primer y segundo trimestre de este año desagregada para los 9 países considerados. Asimismo, se computa el porcentaje que el aumento en la cantidad de personas desocupados y el incremento de aquellas fuera de la fuerza de trabajo representan de la caída del número de ocupados. Se observa que la reducción del empleo se tradujo en masivas salidas netas de la fuerza de trabajo, representando estos tránsitos el 94% de la pérdida total de puestos de trabajo. El 6% restante se traduce en aumentos en el volumen de personas desempleadas. Los casos de Paraguay y Uruguay muestran una diferencia con el resto de los países ya que en ellos el número total de desocupados incluso disminuyó (también en Brasil, si bien muy débilmente)⁹ por lo que el único grupo que aumentó de forma neta ha sido la población no económicamente activa¹⁰.

9 Podría conjeturarse que ello responde a un efecto desaliento debido a que la coyuntura económica desfavorable desincentiva a las personas que perdieron su empleo a continuar haciendo una búsqueda activa. Esta conjetura deberá ser evaluada más adelante en el tiempo a partir de la disponibilidad de información para los meses próximos.

10 No se cuenta aún con información suficiente que permita identificar los tránsitos que efectivamente han realizado las personas entre estos estados laborales durante el primer semestre de este año en estos países. Es por ello que aquí se comparan las variaciones netas en la cantidad de personas en cada uno de los ellos.

► **Cuadro 1.** Variación en la tasa de ocupación y tránsitos hacia el desempleo o fuera de la fuerza de trabajo. Nueve países de América Latina, I Trimestre - II Trimestre 2020¹¹

PAÍS	Tasa de ocupación			Porcentaje de tránsitos desde la ocupación hacia:		
	I Trimestre	II Trimestre	Var. (pp)	Desocupación	Fuera de la fuerza de trabajo	Total
Argentina	52,5	42,8	-9,7	2%	98%	100%
Brasil	53,5	47,9	-5,6	-1%	101%	100%
Chile	57,3	45,6	-11,8	11%	89%	100%
Colombia	53,8	43,7	-10,2	34%	66%	100%
Costa Rica	55,5	43,7	-11,8	51%	49%	100%
México	57,8	47,0	-10,8	3%	97%	100%
Paraguay	65,6	61,6	-3,9	-15%	115%	100%
Perú	66,6	41,3	-25,3	2%	98%	100%
Uruguay	55,6	52,9	-2,8	-14%	114%	100%
TOTAL	55,7	46,5	-9,2	6%	94%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a SIALC/OIT.

Por lo tanto, si la población que perdió su empleo –en algunos de los casos de manera transitoria– hubiera permanecido dentro de la fuerza de trabajo (como desocupada) el impacto sobre la tasa de desocupación hubiera sido significativamente más elevado. En el grupo de países considerados, ésta habría alcanzado el 24% en el segundo trimestre de este año. Lo que se pretende reflejar con este ejercicio contrafactual es la magnitud de la oferta de trabajo potencial que seguramente irá regresando al mercado de trabajo en la medida en que se vayan relajando las restricciones a la búsqueda de empleo. Esta situación ha comenzado a verificarse con impactos efectivos en los indicadores laborales y podrá observarse más claramente a partir de la disponibilidad de datos correspondientes al tercer trimestre del año 2020.

La transitoriedad de las salidas fuera de la fuerza de trabajo parece estar respaldada por el aumento significativo de personas que están en esta situación pero que se declaran disponibles para trabajar. En México, por ejemplo, en un contexto en donde el total de la población no económicamente activa aumentó 30% entre marzo y abril de este año, el alza en el subconjunto de las personas disponibles fue del 240% a la vez que el número de aquellos no disponibles se redujo. Entre esos dos meses el primer grupo pasó de representar el 15% al 40% de la no PEA. En junio, si bien más bajo, aun daba cuenta del 29% del total de la población fuera de la fuerza de trabajo. En Uruguay, por su parte, en el mes de marzo alrededor del 19% de los inactivos disponibles para trabajar pero que no buscaban declararon que no lo hacían por la coyuntura. Ese porcentaje se elevó al 36% en el mes de mayo y fue del 28% en junio y del 22% en julio.

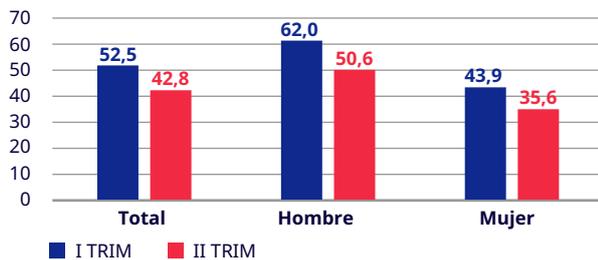
Por lo tanto, en la medida en que estos tránsitos hacia la fuerza de trabajo se verifiquen con mayor intensidad que el registrado en la generación de puestos de trabajo la tasa de desocupación continuará probablemente su tendencia creciente. El clima de gran incertidumbre macroeconómica, conjuntamente con las expectativas poco favorables respecto del crecimiento económico para la región en 2021, le asignan una mayor probabilidad a aquel escenario.

¹¹ Por ejemplo, en Chile las salidas de la fuerza de trabajo representaron el 89% de la caída total del empleo mientras que los tránsitos hacia el desempleo dan cuenta del 11% restante. En Uruguay o en Paraguay, por su parte, el desempleo en vez de ser un “receptor neto” también redujo el número de personas en este estado, las que se sumaron al flujo de trabajadores que perdieron su empleo y que salieron de la fuerza de trabajo.

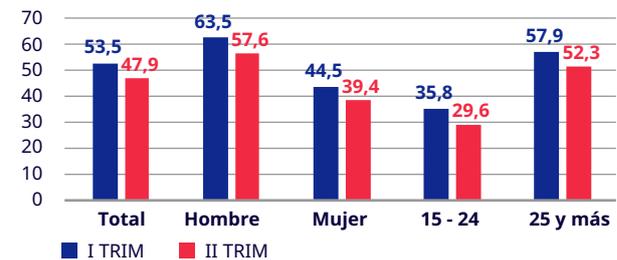
Cuando se analiza la dinámica particular de estos indicadores en cada uno de los países considerados se observa que todos ellos registraron una muy fuerte contracción del volumen de empleo, medido por la tasa de ocupación, entre el primer y segundo trimestre de 2020 (Gráfico 2). El rango de caídas va desde 3 a 4 pp (-6%) en Paraguay y Uruguay, a 25 pp (-38%) en Perú. El resto de los países han experimentado caídas en niveles intermedios, pero también significativos: Brasil (-6 pp; -10%) y Argentina¹², Chile, Colombia, Costa Rica y México (alrededor de -10 pp, -20%).

► **Gráfico 2.** Tasa de ocupación total, por género y edad. Nueve países de América Latina, I Trimestre - II Trimestre 2020 (en porcentaje)

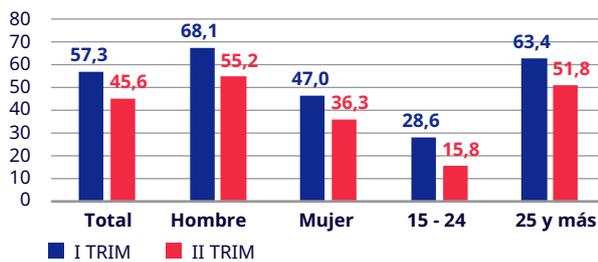
Argentina



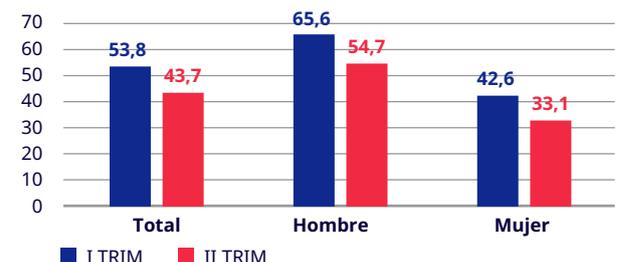
Brasil



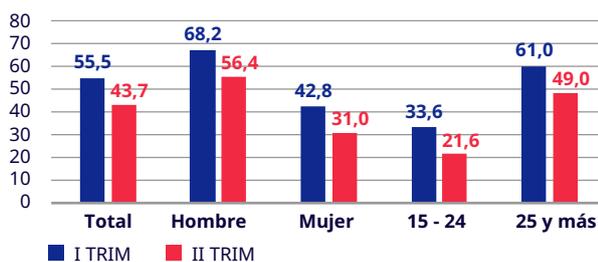
Chile



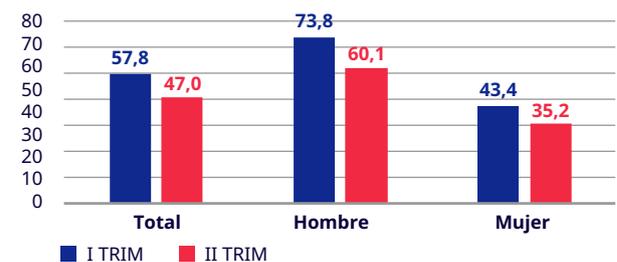
Colombia



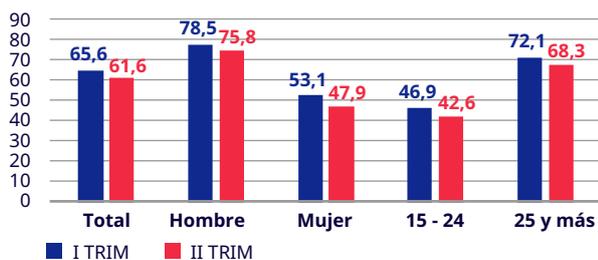
Costa Rica



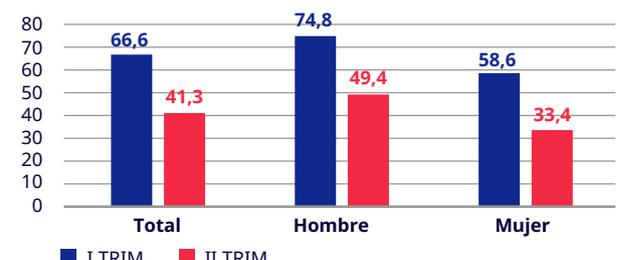
México



Paraguay



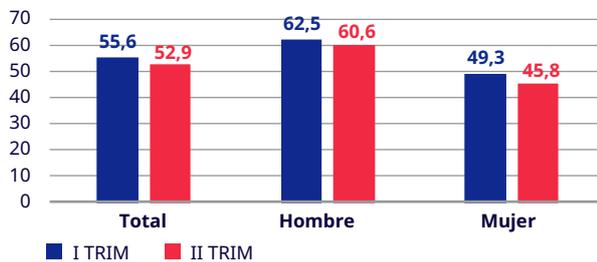
Perú



► Continúa...

12 Los datos referidos a Argentina corresponden a los 31 aglomerados urbanos captados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, INDEC).

Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a SIALC/OIT.

Las contracciones en el empleo no han sido de igual magnitud para los diferentes grupos de población en cada uno de los países relevados. **En efecto, en todos los casos se observa que han sido las mujeres,**

más que los hombres, y los jóvenes (hasta 24 años), más que los adultos, los que han sufrido, en términos relativos, con mayor intensidad la pérdida de empleo (Gráfico 2). Así, mientras el rango de caídas en el empleo masculino va del 3% a 34%, el femenino se extiende entre el 7% y el 43%. Asimismo, en los 4 países para los cuales se tiene información adicional sobre la evolución del empleo según tramos etarios, la pérdida de empleo entre los adultos ha rondado entre el 5% y el 20% pero ha alcanzado un máximo de 45% entre los jóvenes¹³.

Como fue mencionado, estas tendencias exacerban significativamente las brechas de empleo existentes previamente a la pandemia. En el caso de las mujeres ello se asocia a su mayor presencia en ciertos sectores económicos fuertemente afectados por esta crisis, a la mayor tasa de empleo informal (el cual, como se verá más adelante, se redujo más intensamente que el empleo total) y a las crecientes dificultades de conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares en un contexto en donde los servicios educativos y de cuidado se han visto profundamente alterados de la mano de las medidas sanitarias para el distanciamiento y reducción de la movilidad de las personas.

Como se señala en OIT (2020a), las mujeres estaban en 2019 sobre-representadas en algunos de los sectores de actividad gravemente afectados por esta crisis como, por ejemplo, los servicios de hotelería y restaurantes, otras actividades de servicios y el sector de hogares como empleadores, donde la presencia femenina promedio para la región era del orden del 61%, 59% y 81%, respectivamente¹⁴. En efecto, la diferente composición sectorial del empleo entre hombres y mujeres ha sido uno de los factores clave a través del cual se canalizaron los impactos de la reducción del empleo según género. A modo de ejemplo, en Costa Rica los cinco sectores productivos más afectados concentraban más de la mitad de la ocupación femenina en 2019. Entre ellos, el servicio doméstico que redujo en casi el 46% el total de puestos de trabajo entre abril y junio (OIT, 2020c). La contracción del empleo en este sector también ha sido muy abrupta en el caso de Chile, donde la caída fue de casi 48% entre esos mismos meses (OIT, 2020d). En Bolivia, por su parte, mientras la ocupación total en áreas urbanas se redujo 16% entre febrero y mayo, lo hizo en 22% en el servicio doméstico.

Adicionalmente, la proporción de trabajadores asalariados formales en los mencionados sectores de actividad es extremadamente baja: entre el 19% y 26%. Este panorama resulta aún más complejo si se tiene en cuenta que, en promedio, el segmento de trabajadores en actividades de riesgo alto (esto es, sectores donde el nivel de actividad económica se ha reducido fuertemente) o medio-alto, donde quedan comprendidas estas actividades, perciben ingresos laborales reducidos, por debajo de la media para el total de trabajadores y trabajadoras. Ello, en parte, se asocia, justamente, a la mayor incidencia de la



En efecto, la diferente composición sectorial del empleo entre hombres y mujeres ha sido uno de los factores clave a través del cual se canalizaron los impactos de la reducción del empleo según género.

13 El panorama podría ser diferente si se analizaran las variaciones en puntos porcentuales debido a las significativas divergencias que exhiben los grupos de población en las tasas de ocupación iniciales.

14 Si bien también es elevada la presencia femenina en los sectores de educación y salud –los cuales fueron menos afectados por la crisis–, ello no ha compensado la fuerte pérdida de empleo en otras actividades económicas.

informalidad entre los asalariados y del empleo independiente, especialmente el cuentapropismo donde también resulta muy elevada la incidencia de trabajadores informales.

Consecuentemente, la pérdida de empleo en estos sectores productivos con mayor presencia de mujeres se asocia tanto a la abrupta caída en los niveles de actividad económica como a la mayor inestabilidad de ciertos puestos de trabajo. El hecho de que los ingresos laborales sean relativamente bajos hace prever que quienes pierden su puesto de trabajo no cuenten con recursos financieros previos suficientes para sostener niveles de vida adecuados ante la ausencia de una fuente de ingresos laborales.

Por último, si bien las mujeres también predominan en actividades de bajo riesgo de reducción de empleo en el contexto de pandemia como, por ejemplo, los servicios sanitarios y sociales, ellas están desproporcionadamente expuestas a riesgos de contagio y/o a la extensión de las jornadas laborales. En particular, los trabajadores de la salud, muchos de los cuales son mujeres, se ven enfrentados a mayores exigencias profesionales a la vez que las demandas de cuidado familiares se han acrecentado (OIT, 2020e).

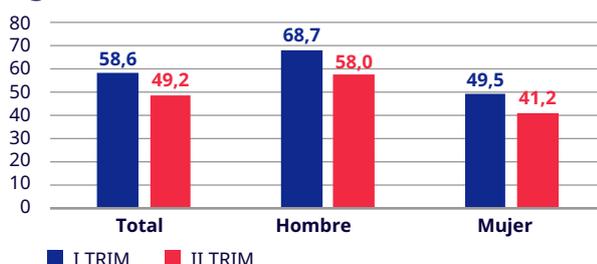
En el caso de los jóvenes, de acuerdo a CEPAL-OIT (2020a), la mayor pérdida de empleo también se asocia, al menos en parte, a su inserción sectorial. En particular, la incidencia del empleo joven es elevada en hoteles, comercio, servicios personales (con excepción de la administración pública, salud y educación) y construcción, actividades fuertemente afectadas por la pandemia.

Información adicional da cuenta de impactos disímiles entre los ocupados con diferente nivel educativo. En Lima Metropolitana, por ejemplo, en el trimestre mayo-julio la reducción interanual del número de ocupados totales fue del 40% pero la pérdida alcanzó el 52% entre las personas con nivel primario mientras que fue del 32% entre aquellos con nivel universitario. En Costa Rica también se verifica una reducción más intensa entre aquellos con secundaria incompleta o menos. Es posible que ello esté vinculado con la mayor probabilidad que las personas de menor nivel educativo tienen de insertarse en puestos informales, las menores probabilidades de realizar teletrabajo y de su mayor incidencia en ciertos sectores productivos fuertemente afectados por esta crisis.

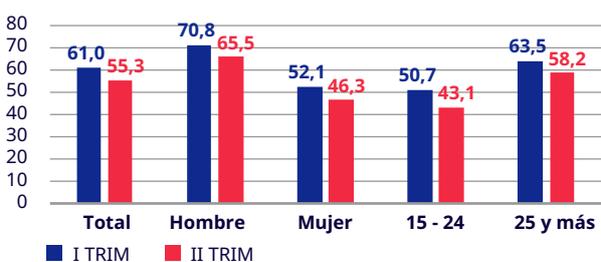
Como fue mencionado, una parte significativa de las pérdidas de empleo se tradujo en salidas de la fuerza de trabajo. Nuevamente, estos tránsitos no han sido homogéneos entre la población, sino que han sido más fuertes entre las mujeres, los jóvenes y las personas de menor nivel educativo. Mientras que las caídas en el caso de los hombres van desde 3% hasta 30%, en el caso de las mujeres ese rango es de 11%-42%. Un panorama similar aparece entre los jóvenes para quienes la pérdida de puestos de trabajo se ha traducido fuertemente en retiros de la fuerza de trabajo. En particular, la reducción de la tasa de participación económica de las personas de entre 15 y 24 años de edad ha representado entre 2 y 3 veces la caída registrada entre las personas de 25 años y más (Gráfico 3).

► **Gráfico 3.** Tasa de participación económica total, por género y edad. Nueve países de América Latina, I Trimestre - II Trimestre 2020 (en porcentaje)

Argentina

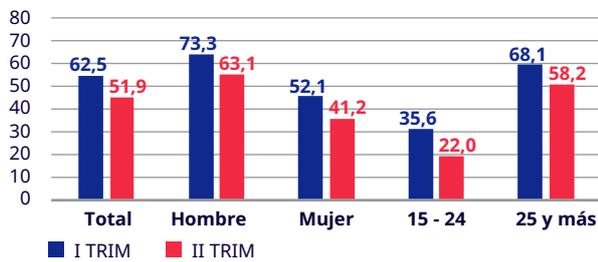


Brasil

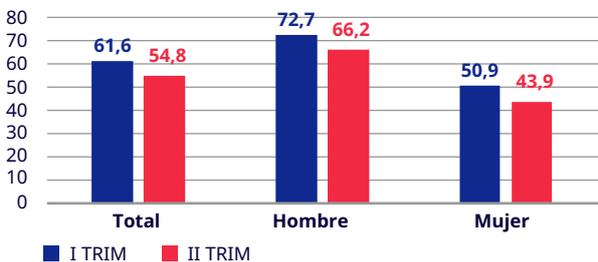


► Continúa...

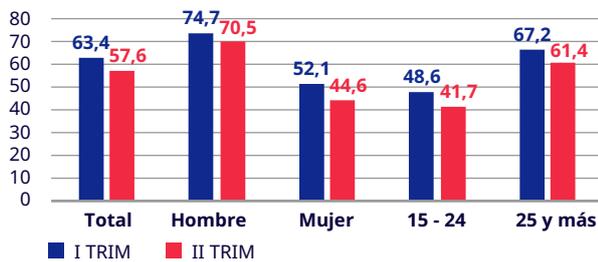
Chile



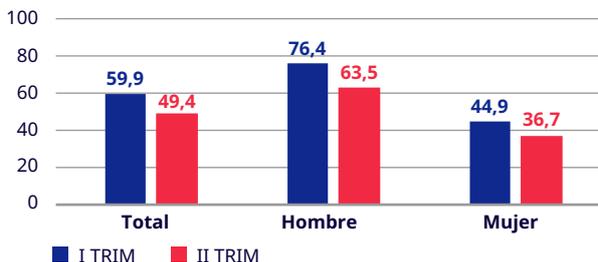
Colombia



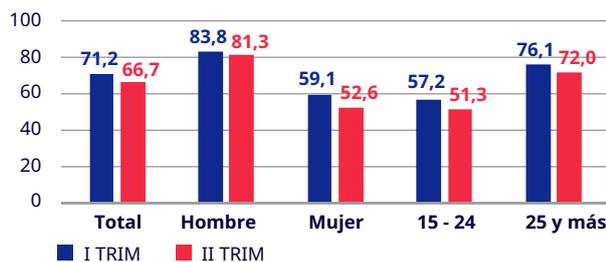
Costa Rica



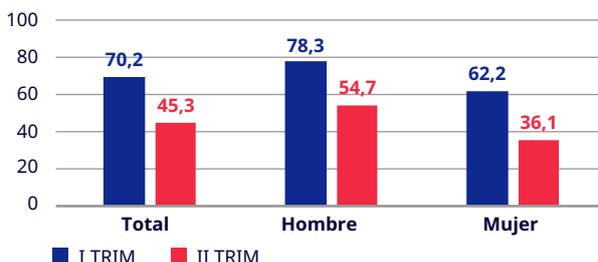
México



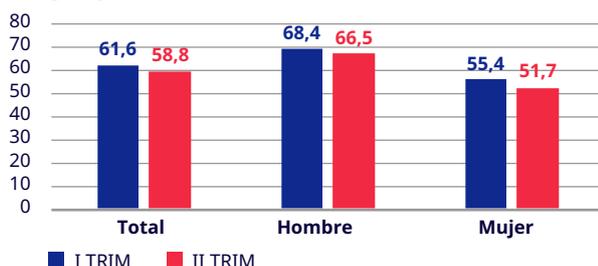
Paraguay



Perú



Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a SIALC/OIT.

Si bien, como fue señalado, la significativa reducción del empleo no se refleja enteramente en incrementos en el desempleo, la tasa de desocupación aumentó en casi todos los países aquí considerados (Gráfico 4). Nuevamente, y como correlato de lo mencionado previamente, estos tránsitos han sido diferentes según grupo de población. En efecto, el incremento en la desocupación ha sido proporcionalmente más intenso entre los hombres lo que significa que la abrupta pérdida de puestos de trabajo particularmente entre las mujeres se tradujo con mayor intensidad en salidas de la fuerza de trabajo mientras que los hombres permanecieron en mayor proporción realizando una búsqueda de empleo.

Similar panorama aparece al comparar adultos con jóvenes, donde la brecha de incidencia del desempleo se redujo entre ambos grupos. En particular, los adultos –con tasas de desocupación previas más bajas que los jóvenes– experimentaron incrementos relativos en este indicador que representaron entre 1,3 y 2 veces más de lo registrado por las personas menores de 25 años de edad.

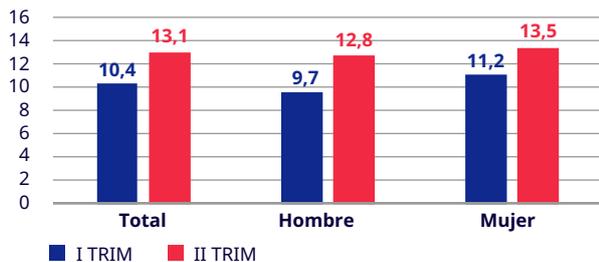
Por lo tanto, resulta evidente que los “ajustes” en el mercado de trabajo frente a la falta de empleo han sido diferentes entre hombres y mujeres, por un lado, y entre jóvenes y adultos, por otro. Estos movimientos podrían ralentizar o, incluso revertir, tendencias previas como la creciente incorporación de la mujer en el mundo del trabajo, debido al escenario más pesimista y a las menores oportunidades que presenta, y presentará, el mercado laboral, adicionado al ya mencionado hecho de que los servicios educativos y de cuidado se han visto severamente afectados, incrementando el peso de las responsabilidades familiares.

Esta coyuntura se suma a las mayores dificultades históricas que experimentan los jóvenes en los mercados de trabajo de la región. En efecto, ellos enfrentan una mayor intermitencia laboral explicada, en parte, por las intensas entradas y salidas de la fuerza de trabajo. La mayor inestabilidad ocupacional, a su vez, se asocia a su mayor prevalencia en actividades informales, precarias, de baja calificación. Para aquellos adolescentes que tempranamente ingresan al mercado de trabajo y, en general, para los jóvenes con baja experiencia laboral y menor desarrollo de habilidades para el trabajo, la elevada rotación ocupacional atenta contra la posibilidad de acumular calificaciones específicas dificultando, así, su trayectoria laboral futura. A su vez, la menor experiencia les reduce, especialmente en contextos de baja demanda de trabajo, la probabilidad de acceder a un puesto de trabajo y les incrementa las chances de ser despedidos. Esta situación puede ir acompañada de un aumento en el efecto desaliento que redundará en menores incentivos tanto a la búsqueda de empleo como de iniciar o continuar con los estudios.

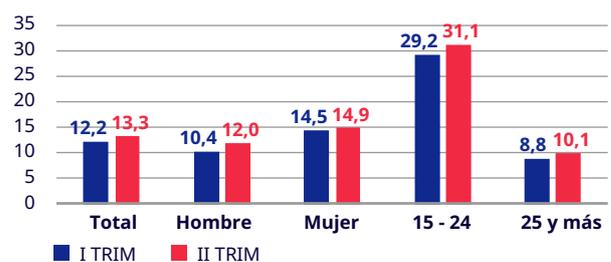
Finalmente, cuando se combinan ambas dimensiones –género y edad– con el nivel socioeconómico el panorama laboral se complejiza aún más, ya que las mujeres jóvenes de bajos recursos suelen ser más proclives a transitar y permanecer fuera de la fuerza de trabajo o suelen enfrentar mayores dificultades para acceder a un puesto de trabajo. Por lo tanto, estos movimientos en el mercado de trabajo pueden generar importantes impactos distributivos desfavorables no sólo en el corto sino en el largo plazo.

► **Gráfico 4.** Tasa de desocupación total, por género y edad. Nueve países de América Latina, I Trimestre - II Trimestre 2020 (en porcentaje)

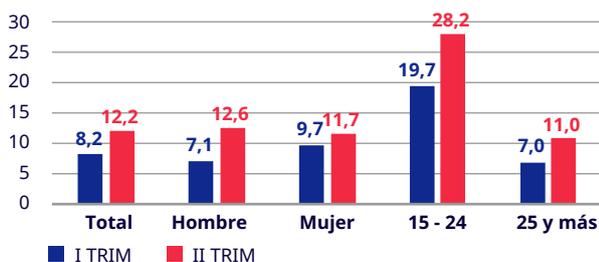
Argentina



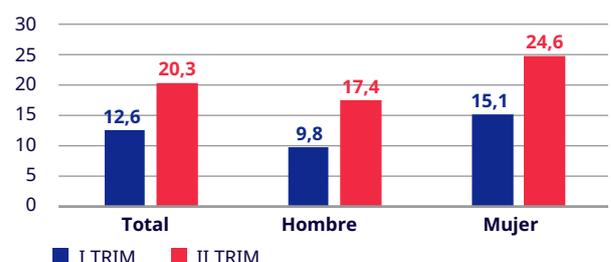
Brasil



Chile

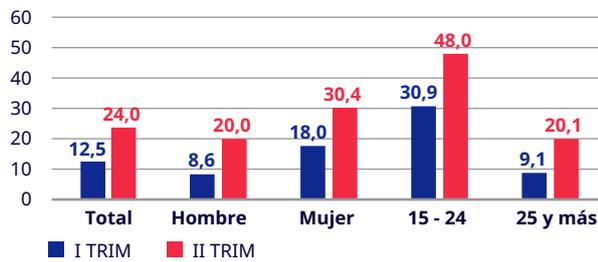


Colombia

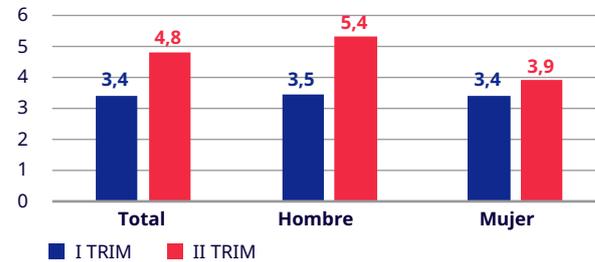


► Continúa...

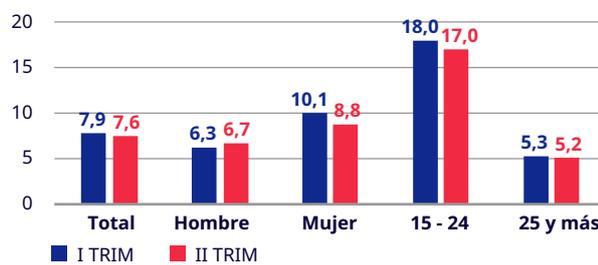
Costa Rica



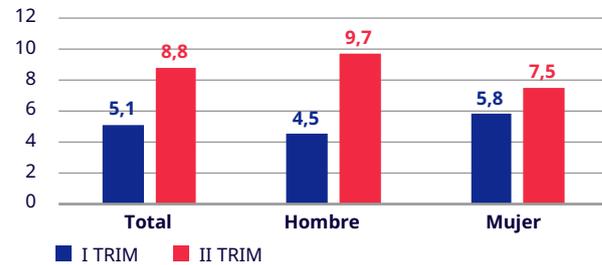
México



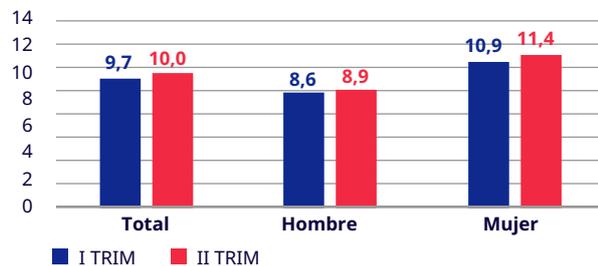
Paraguay



Perú



Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a SIALC/OIT.

1.2 La drástica contracción de las horas trabajadas, aumento de suspensiones y ocupados ausentes

Como fue señalado, en el marco de esta crisis económica con características propias, ni la tasa de desocupación ni la tasa de ocupación resultan ser medidas completas de las significativas dificultades que atraviesan los mercados de trabajo. **Es por ello que otro indicador clave son las horas efectivamente trabajadas.** En efecto, la variación en el número promedio de horas trabajadas por la población en edad activa puede estar afectada no sólo por la destrucción de los puestos de trabajo (que reducen a cero las horas trabajadas) con destino a la desocupación o a la inactividad, sino por las suspensiones temporarias (que también llevan a cero este valor) y por la reducción de la jornada laboral (que lo reducen de manera parcial). **Por lo tanto, las horas trabajadas promedio reflejan de manera agregada la subutilización global de la fuerza de trabajo, no sólo por no estar ocupada sino por estarlo de manera no plena.**

Es por ello que la OIT ha venido estimando la pérdida de horas trabajadas en el mundo y por regiones. Las últimas estimaciones del mes de septiembre (OIT, 2020b) dan cuenta de que América Latina y el Caribe es la región con mayor contracción en las horas de trabajo en todo el mundo, con una pérdida estimada del orden del 20,9% para los tres primeros trimestres de 2020 en comparación con el cuarto trimestre de 2019. Esta cifra casi duplica la estimada a nivel mundial, 11,7%. Resulta interesante notar

que, consistente con la evolución de otros indicadores laborales ya analizados, la mayor contracción en las horas trabajadas se verificó en el segundo trimestre de este año (-33,5%) mientras que en el tercer trimestre la caída estimada es de menor intensidad (-25,6%). Nuevamente, las brechas con el promedio mundial son muy significativas, donde las reducciones fueron 17,3% y 12,1% en estos dos trimestres, respectivamente.

En los países de la región con información disponible se observa que la reducción de horas trabajadas y el aumento de los ocupados ausentes -o sea, aquellos que no han estado trabajando en el período de referencia pero que continúan con el vínculo laboral con su empleador o tienen expectativas de volver a realizar sus tareas en el caso de los trabajadores independientes¹⁵ se verificó con intensidad especialmente en el segundo trimestre del año. Las medidas de apoyo al empleo implementadas por los países de la región han contribuido a mantener la relación laboral aun cuando temporariamente los trabajadores no estén realizando las tareas.

En Colombia, por ejemplo, la proporción de trabajadores independientes informales sin ingresos se elevó del 4,2% en mayo de 2019 al 30% en mayo de 2020. Entre los trabajadores independientes formales dichos guarismos fueron 1% y 21%, respectivamente. Un panorama similar, si bien con menor intensidad se observa entre los asalariados donde estos valores fueron 1% y 18% entre los informales, y 0,4% y 5,2% entre los formales.

En Argentina, por su parte, la tasa de suspensiones de asalariados formales del sector privado ha experimentado una tendencia creciente y registrado máximos históricos desde el mes de marzo. En julio de 2020, el porcentaje de trabajadores suspendidos fue del 8,4% (0,8% en marzo de 2020) mientras que el 19% de las empresas había aplicado suspensiones (5% en marzo). A su vez, en este mismo país, la proporción de ocupados ausentes en el total del empleo fue del 21% en el segundo trimestre de este año, comparado con el 2,6% de igual período en 2019.

En Paraguay, hasta el 18 de junio de 2020 se habían registrado alrededor de 94 mil suspensiones de empleos, equivalente al 18,5% de los trabajadores formales del sector privado.

En Chile, los ocupados ausentes representaron alrededor del 19% del total del empleo en el trimestre móvil mayo-julio de 2020, más que duplicando su valor en los últimos 12 meses. En México, la incidencia del empleo ausente temporalmente con vínculo laboral era de sólo 3,8% del total del empleo en julio de 2019. Esta cifra se elevó al 22% en abril de este año. Si bien luego de ese máximo este porcentaje comenzó a descender, en julio de este año duplicaba el registro del año anterior.

En Uruguay, los ocupados ausentes temporalmente de sus trabajos representaron el 9,4 % del total de los ocupados en el mes de marzo, habiendo sido de 5,4% en el mismo mes del año anterior. Esta cifra se elevó aún más en el mes de abril alcanzando un máximo de 23,7%. Si bien las cifras de los dos meses siguientes fueron inferiores a este registro (16% en mayo y 10,6% en junio), en todos los casos continuaron siendo elevadas en la comparación interanual. El último dato disponible correspondiente a julio fue de 8,6%, inferior al registro de marzo (9,4%). Al analizar la composición de los motivos de la ausencia en abril aparecía claramente la suspensión o cuarentena por COVID como motivo principal (explicando alrededor del 37%), seguido por aquellos cubiertos por el seguro de desempleo. En los



Adicionalmente a la mayor incidencia de la figura del trabajador ausente, la reducción de la jornada laboral efectiva entre los ocupados presentes también ha sido otra vía de ajuste en algunos países de la región.

15 El Anexo realiza consideraciones para el tratamiento de los ocupados ausentes.

tres meses siguientes esta última causa pasa a explicar la mayor parte de las ausencias (37% en julio) a la vez que la primera reduce su importancia relativa (15%).

Adicionalmente a la mayor incidencia de la figura del trabajador ausente, la reducción de la jornada laboral efectiva entre los ocupados presentes también ha sido otra vía de ajuste en algunos países de la región.

En Costa Rica, el 20,5% de las personas estaban subocupadas en el segundo trimestre de 2020, representando un aumento de 10,3 pp respecto al mismo trimestre del año anterior. A su vez, el 26,8% en el segundo trimestre trabajaron menos horas por semana de lo que normalmente lo hacen. En México, la tasa de subocupación era del 7,9% en julio de 2019 y se elevó a 30% en mayo de este año, siendo 20% en junio y 18,4% en julio.

En Lima Metropolitana, la tasa de subempleo visible también experimentó un incremento sostenido en los últimos meses en relación al trimestre móvil febrero-abril de 2020, cuando 13,3% de la población ocupada trabajaba de manera involuntaria menos de 35 horas a la semana. Ese valor fue de alrededor de 18% en el trimestre mayo-julio de este año.

Finalmente, en Chile, en el trimestre móvil mayo-julio, el número de horas efectivas trabajadas descendió 32% en comparación con igual trimestre del año anterior. En Paraguay, la subocupación horaria no experimentó variaciones importantes en el segundo trimestre de 2020 (7,7%) respecto de igual período en 2019 (7,9%). Sin embargo, fue algo superior al registro del primer trimestre de este año (6,6%), explicado por lo sucedido en el área rural.

1.3 El mecanismo de ajuste desactivado: la pérdida masiva de empleos informales y por cuenta propia

Como se había anticipado en la Nota técnica “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe” (OIT, 2020a) en julio, en este contexto excepcional algunos canales de ajuste en los mercados de trabajo se amortiguan mientras que otros se exacerban. **Resulta frecuente que al caer el empleo asalariado el cuentapropismo tenga un rol contracíclico. De hecho, así lo ha venido haciendo en los últimos años y en crisis previas. Sin embargo, este “tradicional mecanismo” se debilita o desaparece en esta coyuntura, donde estas ocupaciones al igual que las asalariadas informales se han visto fuertemente afectadas.**

Una porción significativa de los trabajadores independientes no quedó enmarcada en la excepción del distanciamiento y reducción de la movilidad y, a su vez, gran parte de ellos son autónomos que no trabajaban desde sus hogares y para los cuales la posibilidad del teletrabajo es reducida. A su vez, los tránsitos entre este tipo de ocupaciones y la inactividad económica suelen ser muy frecuentes en los países de la región. Ello se explica tanto por una menor tasa de retención de los puestos informales o por cuenta propia (mayor inestabilidad ocupacional) como por mayores tasas de salida de la fuerza de trabajo una vez que abandonan este tipo de puestos de trabajo. Estos comportamientos se exacerbaron en el contexto del confinamiento. Ante este panorama los países de la región han rápidamente implementado o ampliado programas de transferencia de ingresos de modo de alcanzar a la población más afectada, muchas de ellas previamente ocupadas en la informalidad (Ver sección 4.3).

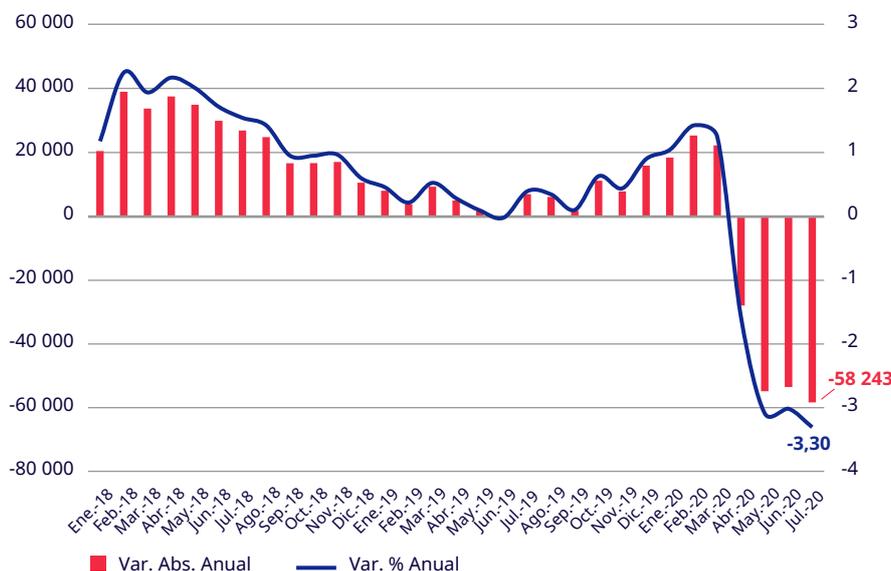
En Costa Rica, por ejemplo, las ocupaciones por cuenta propia representan el 22% del total del empleo, pero dieron cuenta de alrededor del 28% de la caída entre el primero y segundo trimestre de 2020 (OIT, 2020c). El impacto de la pandemia también ha sido diferenciado en México, donde la proporción de empleo dependiente se incrementó en alrededor de 6 pp entre marzo y mayo de este año frente a la reducción de las otras categorías ocupacionales (OIT, 2020f). Algo similar se verificó en Argentina donde la participación del empleo por cuenta propia se redujo del 22,3% al 19,8% entre el primer y segundo trimestre del corriente año, luego de haber experimentado una tendencia creciente durante 2019.

En Colombia, sin embargo, aparece una situación diferente ya que entre mayo de 2019 e igual mes de 2020 la cantidad de trabajadores cuentapropista se redujo en 19% mientras que los asalariados lo hicieron en alrededor del 26%. Cuando se analiza en detalle al interior de cada uno de estos dos grupos se comprueba que han sido los asalariados informales, es decir los asalariados de empresas del sector privado y trabajadoras y trabajadores domésticos, los que sufrieron las mayores reducciones (-50%) seguidos por los cuentapropistas formales (-32%). Sin embargo, estas cifras deben considerarse conjuntamente con las correspondientes a las horas trabajadas. En particular, los trabajadores independientes informales constituyen el grupo con mayor tasa de ausencia en el empleo, donde alrededor de un tercio de ellos no ejercieron efectivamente su trabajo por razones temporales, mayormente asociadas al confinamiento y las restricciones a la movilidad (OIT, 2020g). **Nuevamente, ello señala la insuficiencia explicativa de un único indicador laboral y, por lo tanto, la necesidad de considerar un conjunto amplio de ellos para dimensionar y comprender más cabalmente los impactos específicos de esta crisis sobre los mercados de trabajo de la región.**

En ese sentido, como fue mencionado, las dinámicas que han seguido el empleo formal y el empleo informal difieren, en muchos casos, de las observadas en crisis económicas anteriores. En efecto, a pesar de las medidas de contención del empleo asalariado formal implementadas en un extenso conjunto de países, las que sin dudas han contribuido a limitar la pérdida de puestos de trabajo, los datos que surgen de los registros administrativos dan cuenta también de caídas significativas en este tipo de inserción ocupacional. Ello se manifiesta a través de dos indicadores principales, la dinámica descendente del número de trabajadores cubiertos por la seguridad social y el incremento en el número de perceptores del seguro de desempleo.

Así, por ejemplo, el número de asegurados en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ha venido registrando caídas interanuales desde abril de este año. En el mes de julio experimentó una reducción de 58 mil cotizantes, representando una caída del orden del 3%, similar a la registrada en los dos meses anteriores (Gráfico 5). De acuerdo a OIT (2020c), las mayores pérdidas se observaron en hoteles y restaurantes (-26%), asociadas a la fuerte contracción que experimentó el nivel de actividad del sector. En términos mensuales, luego de la abrupta contracción en abril y mayo, la cantidad total de cotizantes se ha mantenido relativamente estable durante los dos meses siguientes.

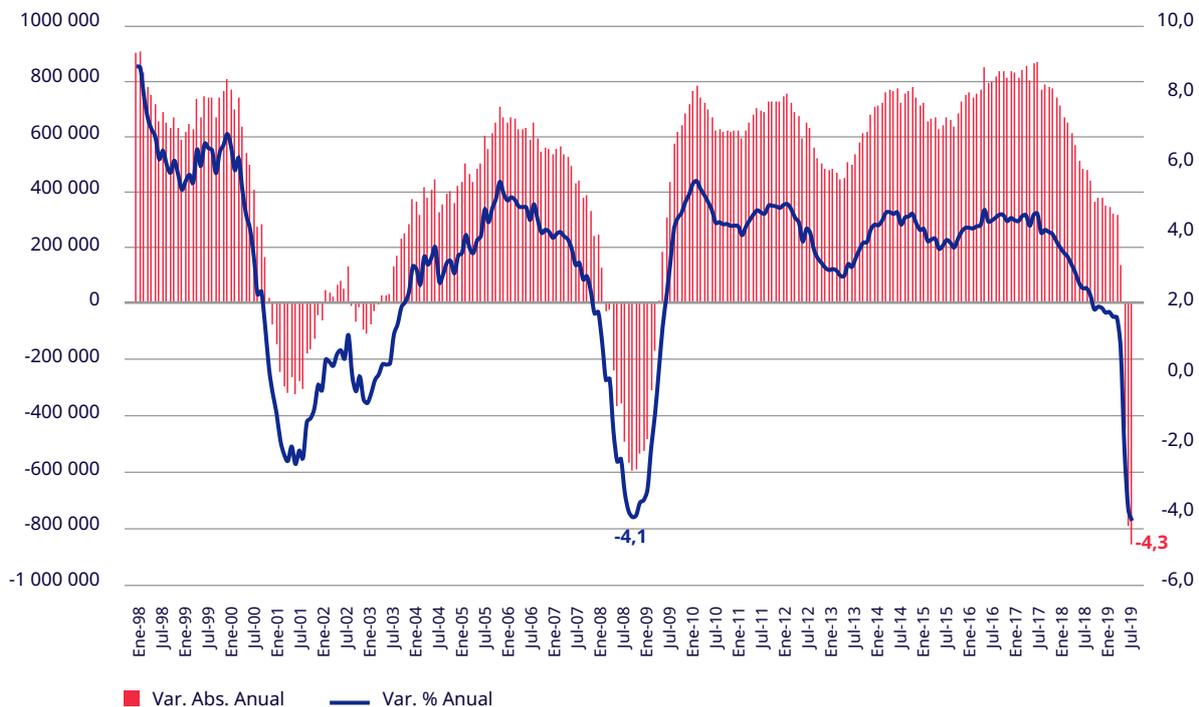
► **Gráfico 5.** Variación interanual en el número de asegurados al Seguro de Salud de Costa Rica, enero 2018 - julio 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Seguro Social de Costa Rica.

También se verifica una caída en el número de asegurados por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (Gráfico 6) desde el mes de abril de este año. En junio había alrededor de 1 millón menos de asegurados respecto del valor del mes de marzo. Más aún, la reducción interanual del 4,3% la ubica como la más elevada del período aquí considerado, algo superior a la observada en el marco de la crisis internacional de 2009. De acuerdo a OIT (2020f), la mayoría de los puestos formales perdidos eran empleos permanentes de los cuales alrededor del 30% eran femeninos.

► **Gráfico 6.** Variación interanual del número de trabajadores asegurados por el Instituto Mexicano de Seguro Social en México, julio 1998 - junio 2020

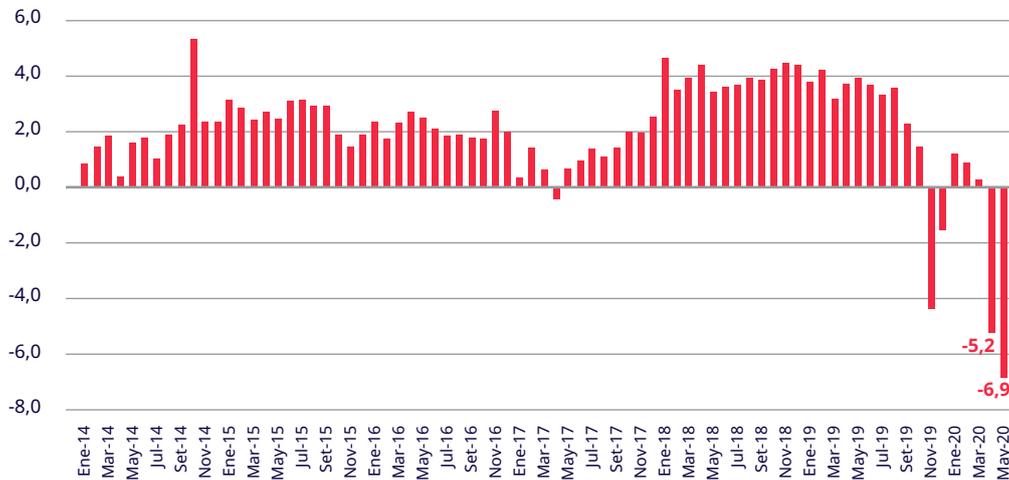


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Mexicano de Seguro Social, México.

En Uruguay se observan incrementos muy significativos en el uso del seguro de desempleo. De acuerdo a OIT (2020h) durante los meses de marzo y abril se registraron alrededor de 80 mil altas al seguro, constituyéndose en máximos históricos. Si bien en mayo las altas fueron más reducidas (46 mil) continuaron siendo significativas. Como consecuencia de todo ello el número de beneficiarios se incrementó desde un valor promedio de 45 mil previo a la pandemia a 185 mil en abril y mayo. Los motivos que dan cuenta de estas alzas son, en primer lugar, la suspensión temporaria y, en segundo, la reducción de la jornada laboral o las horas trabajadas.

En Chile, por su parte, el número de cotizantes al Seguro de Cesantía también registra una tendencia decreciente en los últimos meses (Gráfico 7). En particular, la reducción interanual del mes de abril de 2020 del orden de 5,2% fue seguida por otra de mayor magnitud (-6,9%) en el mes siguiente. De acuerdo a OIT (2020d) la caída del mes de abril fue más fuerte en las actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de alojamiento y restauración, y construcción.

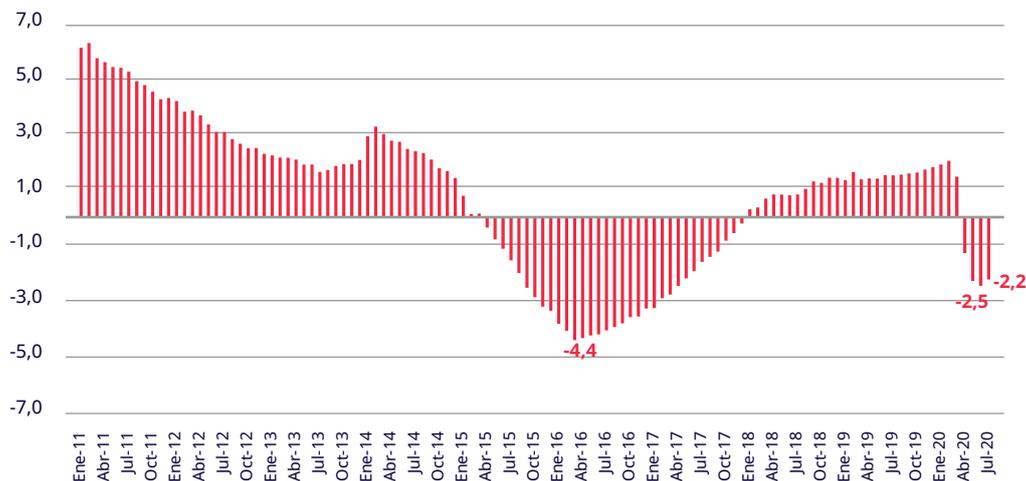
► **Gráfico 7.** Variación interanual del número de cotizantes al Seguro de Cesantía en Chile, enero 2014 - mayo 2020 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones, Chile.

En Brasil también se observa una caída interanual desde el mes de abril pero que fue agudizándose hasta el mes de junio donde el número de ocupados registrados del sector privado se contrajo en 2,5% respecto de igual mes del año anterior. En el mes de julio esta caída fue levemente menos intensa, 2,2%.

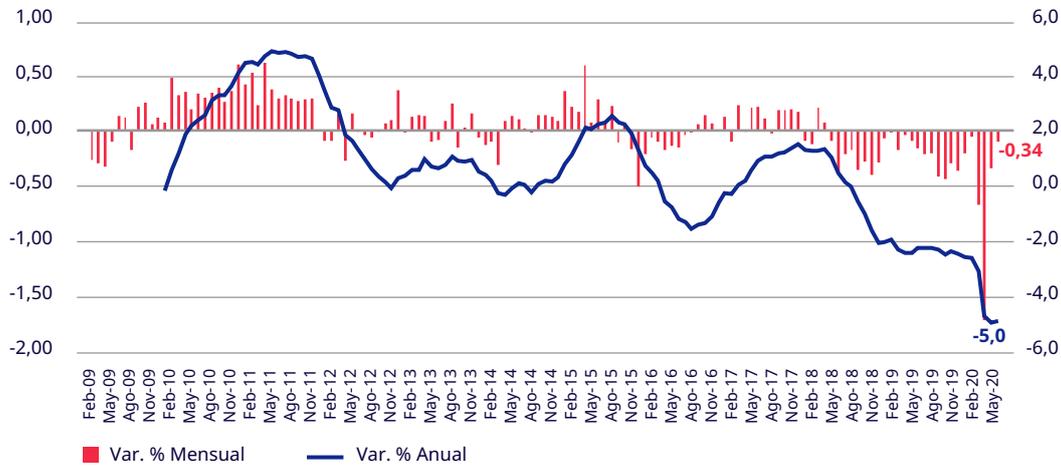
► **Gráfico 8.** Variación interanual del número de empleados registrados del sector privado en Brasil, enero 2011 - julio 2020 (en porcentaje)



Fuente: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (ME, Brasil).

Finalmente, en Argentina, luego de una caída mensual consecutiva del número de asalariados privados registrados en la seguridad social desde comienzos de 2018, ésta se agudizó en el marco de la pandemia cuando en el mes de abril registró una reducción de 2% respecto de marzo y del 5% respecto de igual mes de 2019 (Gráfico 9). Si bien en los meses siguientes continuó la tenencia decreciente, ésta se ralentizó.

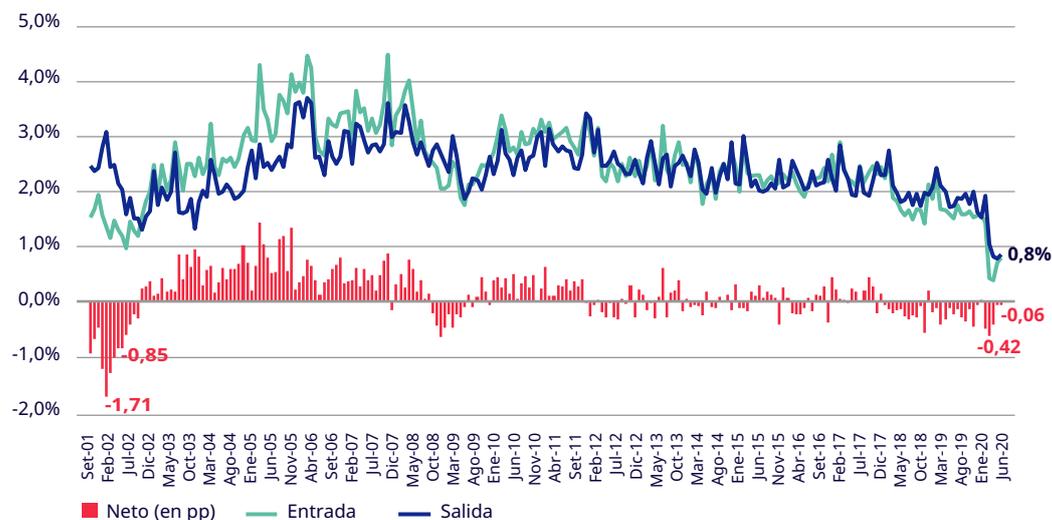
► **Gráfico 9.** Variación mensual e interanual del número de asalariados privados registrados en la seguridad social, Argentina febrero 2009 - junio 2020 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Previsional Argentino, Argentina.

La información proveniente de encuestas a empresas también refleja un panorama complejo respecto de la dinámica de contrataciones y despidos de personal asalariado formal. Así, nuevamente, en Argentina se observa desde el mes de abril que la tasa de entrada mensual a un puesto de trabajo ha venido registrando mínimos históricos, aún por debajo de los observados durante la crisis macroeconómica de 2002 (Gráfico 10). Sin embargo, también se han venido evidenciando bajas, si bien de menor magnitud, en las tasas de salida. En general, el comportamiento de la demanda de empleo frente a una crisis económica suele manifestarse inicialmente a través de menores tasas de contratación y luego, de mayores tasas de despidos. Esta secuencia en el ajuste está explicada, adicionalmente, tanto por la política de contención del empleo como por la prohibición de despido dispuesta en este país y por la disminución de las renunciaciones. Durante los meses de junio y julio la tasa de entrada ha crecido levemente, si bien continúan en niveles deprimidos.

► **Gráfico 10.** Tasa de entrada, tasa de salida y variación neta mensual de empleo asalariado formal en Argentina, 2001-2020



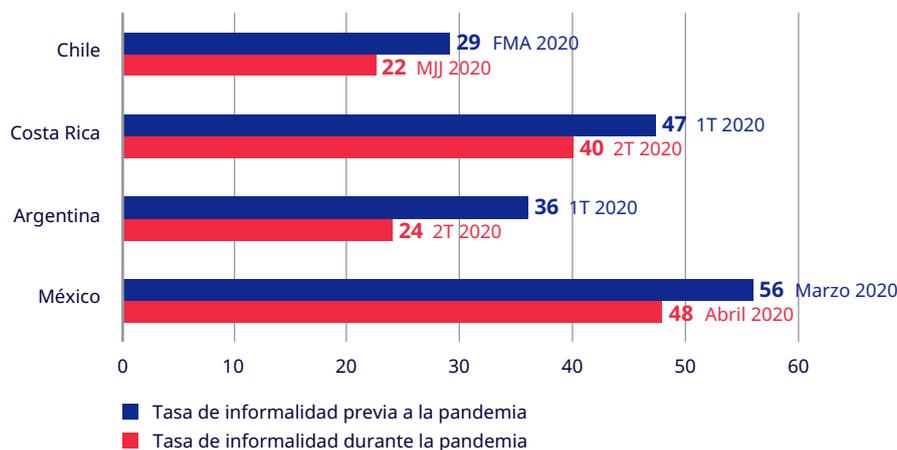
Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Indicadores Laborales, Argentina.

Por lo tanto, esta evidencia parece sugerir que los impactos negativos de la crisis económica sobre el empleo formal se verificaron con mayor intensidad en los meses de abril y de mayo. En los casos para

los cuales se cuenta con información posterior se observa cierta estabilidad en el número de ocupados formales. Como se analizará posteriormente, algunos de los países de la región han implementado mecanismos de sostenimiento de este tipo de ocupaciones. Por lo tanto, la dinámica del empleo formal en los próximos meses dependerá, entre otros factores, del mantenimiento de estas políticas conjuntamente con la evolución del nivel de actividad y de la demanda de trabajo.

Con una intensidad aún mayor que la observada en la caída de los empleos formales ha sido la reducción del empleo informal asalariado y, más aún, del cuentapropismo, la mayor parte del cual también es de carácter informal. **Esta mayor contracción ha hecho que la tasa de informalidad haya caído (temporalmente) en todos los países con información disponible, en el marco del colapso generalizado en la demanda de empleo**, especialmente en los primeros meses de la pandemia (Gráfico 11).

► **Gráfico 11.** Tasa de informalidad pre y durante la pandemia, países seleccionados de América Latina (en porcentaje)*



*Las columnas azules corresponden a la situación previa de la pandemia, mientras las columnas rojas reflejan la situación inmediatamente posterior. Argentina considera solo trabajadores asalariados.

Fuente: Elaboración a partir de las encuestas de empleo y encuestas de hogares considerando las definiciones adoptadas por los países.

Por ejemplo, entre marzo y abril de este año en México se registró una pérdida de 10,4 millones de puestos informales frente a una reducción de 2 millones de puestos formales. Ello generó una contracción de la tasa de informalidad de 8 pp, del 55,7% al 47,7%. En Costa Rica la tasa de informalidad bajó abruptamente al pasar del 47% al 39,8% entre el primer y segundo trimestre de 2020. En Argentina el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio se redujo en 12 pp (del 36% al 24%) en igual período.

En Chile, en el trimestre móvil febrero-abril de 2020 también se produjeron mayores caídas entre las ocupaciones informales (-16%) que entre las formales (-4,6%) con respecto al trimestre enero-marzo. La tasa de informalidad se redujo, así, del 29% al 26,3% en ese período.

Por lo tanto, el mecanismo de ajuste contracíclico por parte de los puestos de trabajo informales, frecuentemente observado en la región frente a la debilidad de la creación de empleo formal, se ha amortiguado fuertemente en esta coyuntura particular. Ello se explica por una multiplicidad de factores. Entre otros, la mayor tasa de informalidad que exhiben algunos sectores productivos que debieron parar sus actividades por no haber quedado comprendidos entre los esenciales. A ello se le suma la mayor facilidad para interrumpir una relación asalariada no registrada y a la mayor incidencia de este tipo de ocupaciones en empresas más pequeñas, menos productivas, a las cuales les resulta más difícil soportar períodos extensos sin actividad. Por otro lado, y como fue mencionado, las medidas de sostenimiento del empleo formal también resultan un factor fundamental para explicar estas dinámicas divergentes.

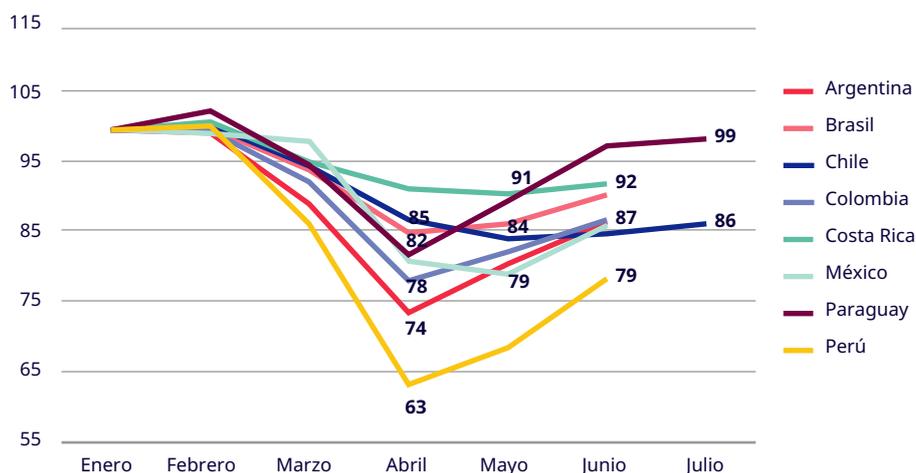
Resumiendo, los mercados de trabajo de la región han experimentado los impactos de la crisis económica como consecuencia de la pandemia por COVID-19 mayormente durante el segundo trimestre de este año. Esta crisis resulta excepcional tanto por su magnitud como por sus características. Ello resulta aún más problemático al considerar que los ocupados informales, mujeres, jóvenes y de menor nivel educativo son los que, en general, han experimentado con mayor intensidad la pérdida de un empleo. Dado que estos trabajadores, en promedio, se ubican en la mitad inferior de la distribución, que en general no cuentan con un sostén económico suficiente para soportar largos períodos sin una fuente laboral y que los ingresos del trabajo representan una parte mayoritaria de los ingresos familiares, la contracción en la demanda de trabajo termina teniendo impactos distributivos muy desfavorables.

En la sección siguiente se analiza con mayor detalle las dinámicas que se vienen observando en los últimos meses en los mercados de trabajo de modo de evaluar si la región ya ha transitado los impactos más intensos de la crisis y si pudiera vislumbrarse un sendero de recuperación.

2. ¿Se detiene la caída de la actividad económica y el empleo?

Luego de la fuerte contracción del nivel de actividad fundamentalmente durante los meses de marzo y abril de 2020, cuando las medidas de confinamiento y de aislamiento adoptadas impactaron de manera contundente en las economías de la región, parece observarse un punto de inflexión en esta dinámica contractiva y el comienzo de un proceso de recuperación durante el mes de mayo o junio, dependiendo del país (Gráfico 12). En todos los casos, sin embargo, el registro de junio / julio es más bajo que los niveles de comienzos de 2020.

► **Gráfico 12.** Indicador del nivel de actividad económica (datos desestacionalizados), enero-julio 2020. Índice enero 2020=100



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

En este contexto, por lo tanto, resulta apropiado analizar las dinámicas experimentadas por la tasa de ocupación, desocupación y participación laboral en algunos de estos países de modo de evaluar en qué medida esta evolución económica se traduce en movimientos laborales diferentes a los observados en los meses previos. En particular, si el deterioro en materia de empleo se ha detenido o incluso si ha revertido su tendencia negativa.

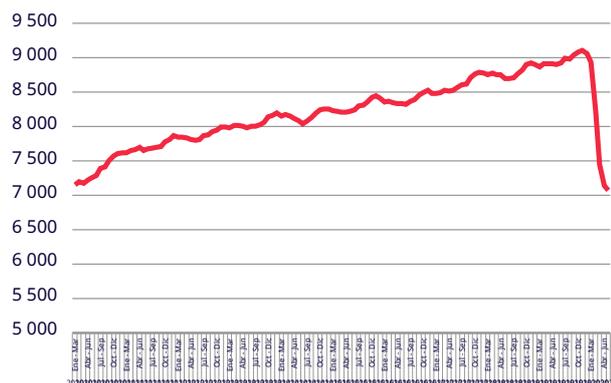
2.1 El gradual proceso de recuperación de la actividad económica mientras persiste la pandemia

En la anterior Nota técnica “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe” (OIT, 2020a) se mencionaba que, en la medida en que se fueran relajando el confinamiento y las restricciones a la movilidad mientras se avanzara en la reapertura de las actividades económicas, ciertos tránsitos que se observaron en los meses precedentes podrían ser transitorios y revertirse en el corto plazo. Por un lado, las políticas de sostenimiento de las empresas y de los puestos de trabajo implementadas por los países de la región (abordadas más abajo) han contenido parcialmente las transiciones desde el empleo hacia la desocupación o la inactividad. La evolución del empleo, por lo tanto, estará influenciada entre otros factores por el alcance y la duración de estas medidas. En un sentido opuesto, la significativa reducción de las ocupaciones asalariadas informales y de los empleos por cuenta propia que implicaron transiciones a la desocupación probablemente se revierta, si bien de manera parcial. Sin embargo, también pueden cambiar de dirección los tránsitos hacia fuera de la fuerza de trabajo las que posiblemente redunden en incrementos en la población desocupada. El resultado neto de todos estos tránsitos, a su vez, puede ir cambiando dependiendo, entre otros factores, de la intensidad de la recuperación económica.

La información actualizada sobre el comportamiento de los mercados de trabajo disponible para un conjunto acotado de países parece indicar una dinámica consistente con la observada en materia económica (Gráfico 13)¹⁶. En efecto, en Lima Metropolitana, luego de registrar una contracción del orden del 25% en el número de ocupados en el trimestre móvil febrero-abril respecto de igual período del año anterior, la reducción fue aún mucho más abrupta en los dos trimestres móviles siguientes: 47,6% (marzo-mayo) y 55% (abril-junio). Sin embargo, aun cuando el empleo continuó cayendo interanualmente en el trimestre móvil mayo-julio de 2020, lo hizo con menor intensidad (40,2%), evidenciando un incremento respecto del trimestre anterior (Gráfico 12).

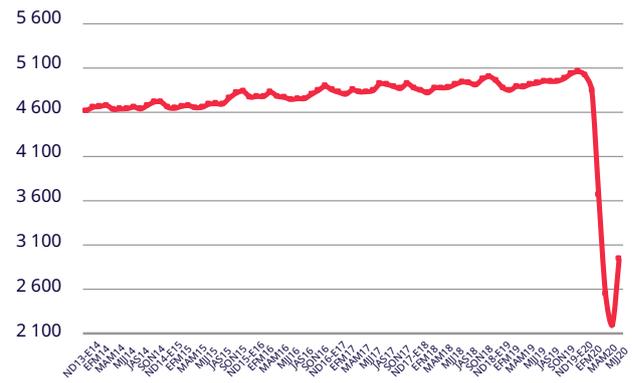
► **Gráfico 13.** Evolución del número de ocupados en países seleccionados de América Latina

Chile, 2010-2020 (en miles)



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (INE, Chile).

Lima Metropolitana, 2013-2020 (en miles)

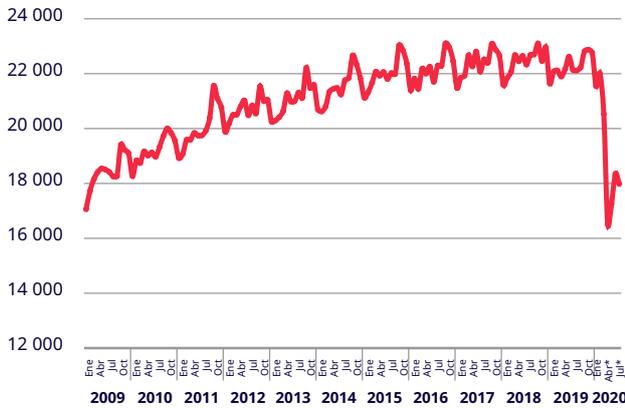


Fuente: Encuesta Permanente de Empleo (INEI, Perú).

► Continúa...

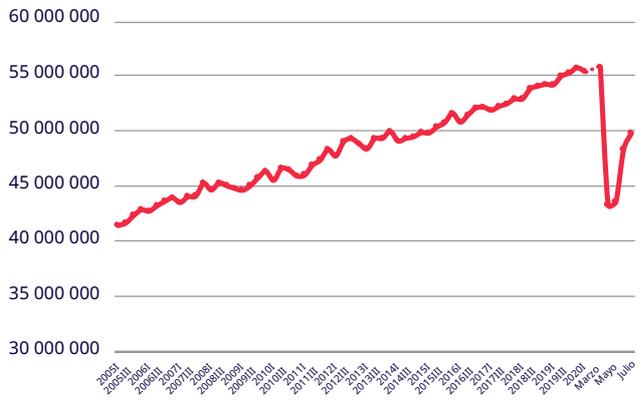
16 La comparabilidad está sujeta a algunas consideraciones que se encuentran resumidas en el Anexo. A su vez, la comparación mensual de todos los indicadores laborales puede estar afectada por efectos estacionales.

Colombia, 2010-2020 (en miles)



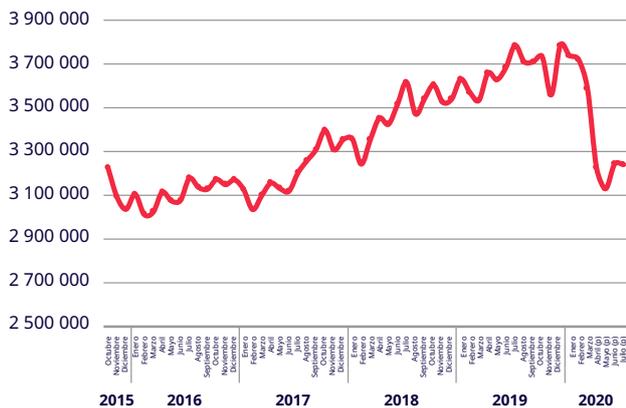
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, Colombia).

México, 2005-2020



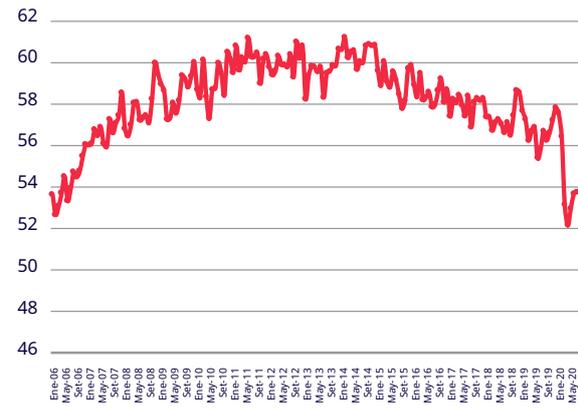
Fuente: ENOE/ETOE (INEGI, México).

Estado Plurinacional de Bolivia, 2015-2020



Fuente: Encuesta Continua de Empleo (INE, Bolivia).

Uruguay, 2006-2020 (tasa de ocupación)



Fuente: Encuesta Continua de Hogares (INE, Uruguay).

Un panorama similar se observa en Colombia, donde luego de la fuerte caída del número de ocupados durante marzo y abril de 2020 (cuando el guarismo de ese mes fue, aproximadamente, 25% más bajo que igual mes de 2019), el empleo comenzó a registrar variaciones mensuales positivas, tanto en mayo como en junio. En México, por su parte, también se observa este cambio de signo en la evolución de la ocupación. En particular, luego de la drástica pérdida del orden del 22% de los puestos de trabajo entre marzo y abril de este año, la variación del volumen de empleo revirtió su signo.

En igual sentido, en Chile, luego de registrar una reducción de 8% en la cantidad de ocupados en el trimestre móvil febrero-abril 2020 respecto de igual trimestre de 2019, la caída se agudizó en los meses siguientes con caídas interanuales del 17% (marzo-mayo) y del 20% (abril-junio). Sin embargo, en el trimestre móvil siguiente (mayo-julio) la caída interanual fue de similar intensidad (21%). En el Estado Plurinacional de Bolivia, el volumen de empleo experimentó una merma del 16% entre marzo y mayo, y luego un aumento en el mes de junio pero que se detuvo en el mes siguiente. En Uruguay, por su parte, la tasa de ocupación se redujo durante marzo y abril para luego registrar variaciones positivas en los dos meses siguientes. En julio la tasa de ocupación fue similar a la del mes anterior. A su vez, de la mano de la mayor movilidad, el porcentaje de teletrabajo ha venido descendiendo sistemáticamente desde el mes de abril, del 19% al 12% en julio¹⁷.

17 El teletrabajo será abordado como tema especial en la publicación anual Regional Panorama Laboral 2020 previsto para el mes de diciembre.

Como fue analizado en la sección previa, concomitantemente a la pérdida de empleo, la región experimentó un abrupto crecimiento de nuevos desocupados entre el primer y segundo trimestre de este año, aun cuando, como fue mencionado, este indicador refleja sólo parcialmente la magnitud de los impactos laborales de la crisis. Cuando se analiza en detalle la dinámica al interior de estos períodos el mayor impacto parece observarse, nuevamente, en los meses de marzo y abril (Gráfico 14).

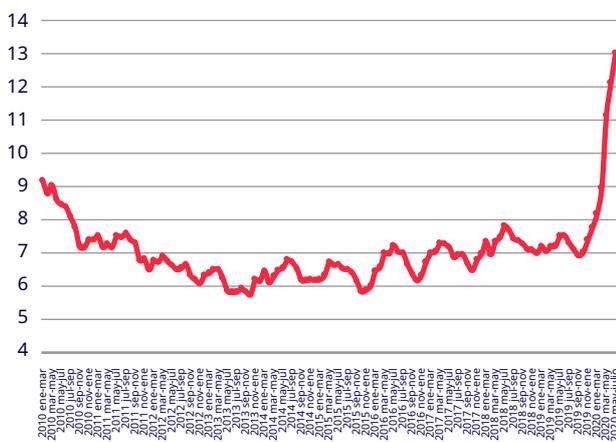
En particular, la tasa de desocupación en Chile, luego de incrementarse en 3 pp entre el trimestre móvil enero-marzo y marzo-mayo, alcanzando un nivel máximo de 11,3% –incluso superior al experimentado una década atrás como producto de la crisis financiera internacional–, continuó aumentando, si bien sólo 1 pp, en los dos trimestres consecutivos alcanzando un valor de 13,1% en el trimestre mayo-julio.

En Lima Metropolitana, luego de experimentar un incremento de la tasa de desocupación de 6,4 pp en el trimestre marzo-mayo de 2020 respecto de igual período de 2019, este indicador continuó creciendo con menor intensidad durante el trimestre móvil siguiente y se mantuvo relativamente constante (alrededor del 16%) en el trimestre móvil mayo-julio. En México, por su parte, la tasa correspondiente al mes de julio fue muy similar a la del mes anterior, luego de los aumentos registrados desde el mes de abril. En Colombia, posteriormente al salto de alrededor de 7 pp entre marzo y abril, la tasa de desocupación se incrementó en menor magnitud en el mes siguiente y luego se mantuvo relativamente constante entre junio y julio, en el entorno del 20%. En las áreas urbanas del Estado Plurinacional de Bolivia la tendencia alcista de este indicador iniciada en el mes de marzo aún continuaba en julio. En Uruguay la tasa de desocupación no experimentó grandes variaciones durante marzo-mayo, pero registró un aumento de 1 pp en el mes de junio que se mantuvo sin cambios en julio.

(...) concomitantemente a la pérdida de empleo, la región experimentó un abrupto crecimiento de nuevos desocupados entre el primer y segundo trimestre de este año, aun cuando, como fue mencionado, este indicador refleja sólo parcialmente la magnitud de los impactos laborales de la crisis.

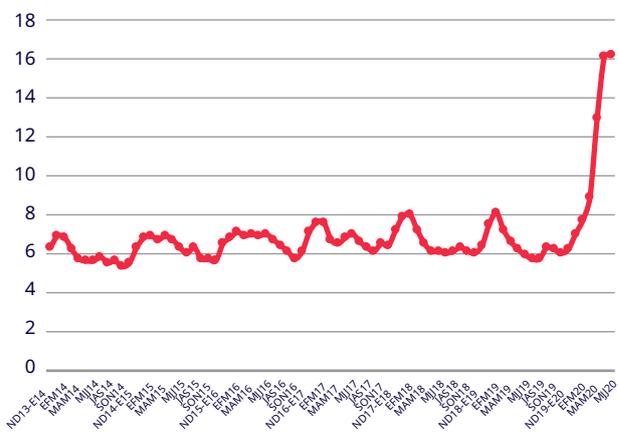
► Gráfico 14. Evolución de la tasa de desocupación en países de América Latina (en porcentaje)

Chile, 2010-2020



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (INE, Chile).

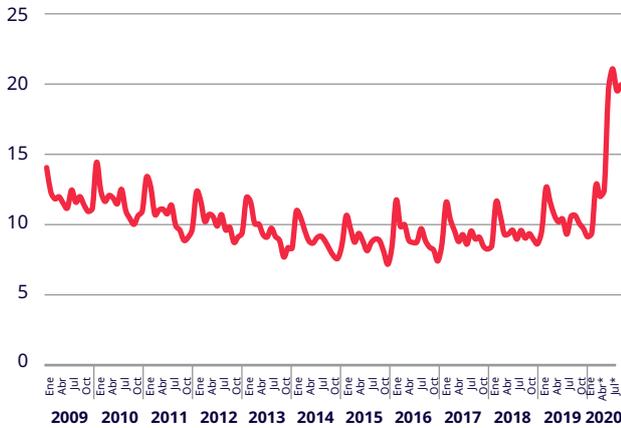
Lima Metropolitana, 2013-2020



Fuente: Encuesta Permanente de Empleo (INEI, Perú).

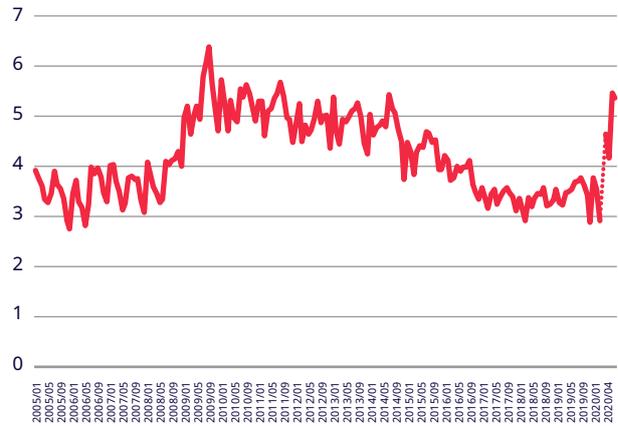
► Continúa...

Colombia, 2010-2020



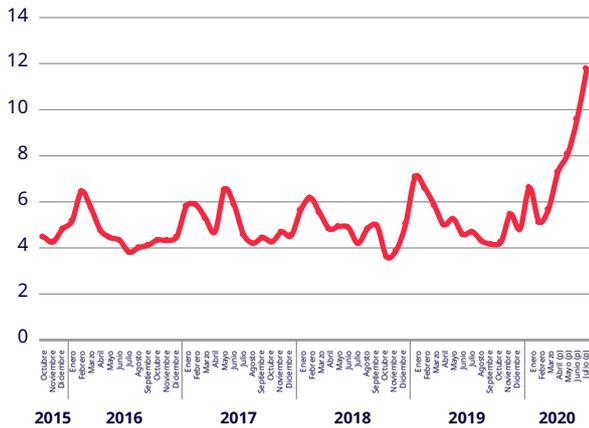
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, Colombia).

México, 2005-2020



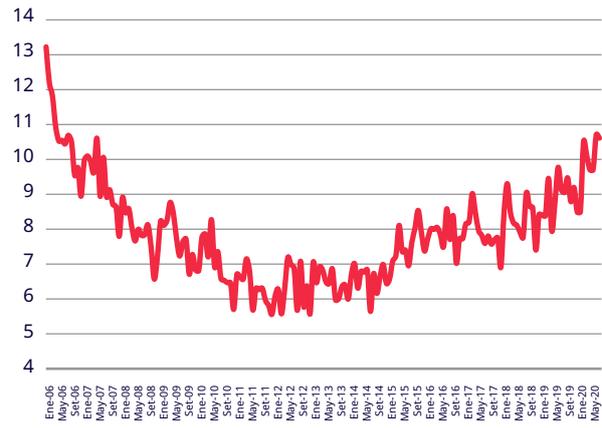
Fuente: ENOE/ETOE (INEGI, México).

Estado Plurinacional de Bolivia, 2015-2020



Fuente: Encuesta Continua de Empleo (INE, Bolivia).

Uruguay, 2006-2020

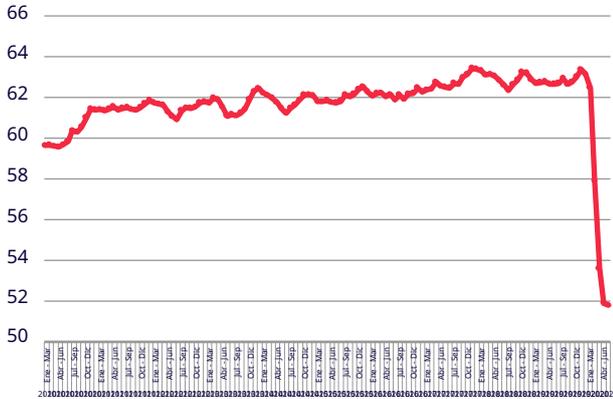


Fuente: Encuesta Continua de Hogares (INE, Uruguay).

Por lo tanto, en estos países el repunte en la ocupación ha estado acompañado, en general, de una desaceleración del alza en el desempleo o de cierta estabilización, pero no ha sido suficiente para generar caídas en este indicador. Como fue mencionado, ello se asocia al retorno a la fuerza de trabajo de la población transitoriamente no activa (Gráfico 15). En efecto, en Lima Metropolitana aumentó 10 pp en el trimestre mayo-julio respecto del trimestre móvil previo. Ello claramente contrasta con la abrupta caída interanual de la tasa de participación (-56%, -35 pp) en el trimestre abril-junio. El cambio de signo también se observa en Colombia. Luego de registrar caídas durante los meses de marzo y abril, esta tasa ha experimentado incrementos durante los meses siguientes. De todas formas, dada la significativa contracción previa, la proporción de población dentro de la fuerza de trabajo aún registra valores mínimos históricos.

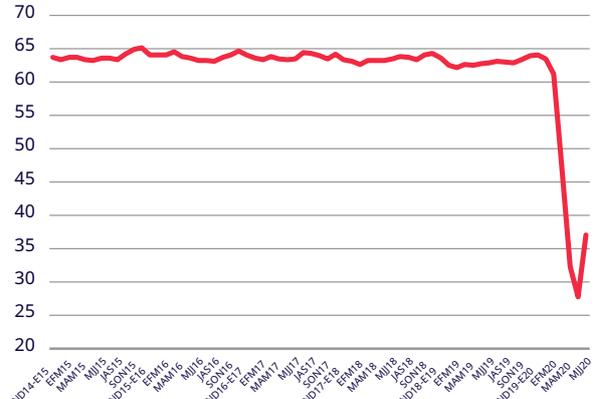
► Gráfico 15. Evolución de la tasa de participación económica en países de América Latina (en porcentaje)

Chile, 2010-2020



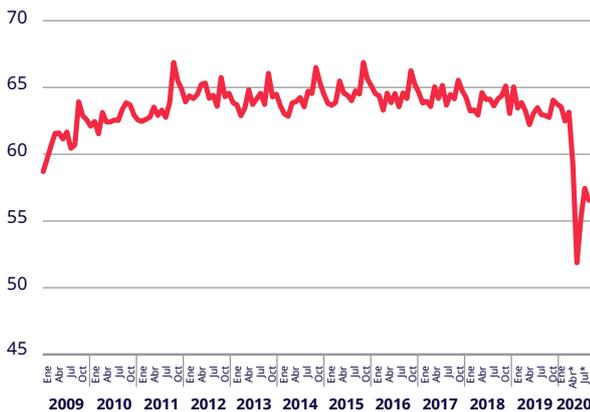
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (INE, Chile).

Lima Metropolitana, 2013-2020



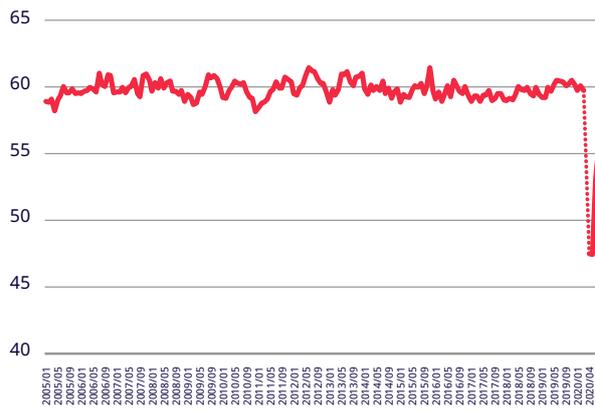
Fuente: Encuesta Permanente de Empleo (INEI, Perú).

Colombia, 2010-2020



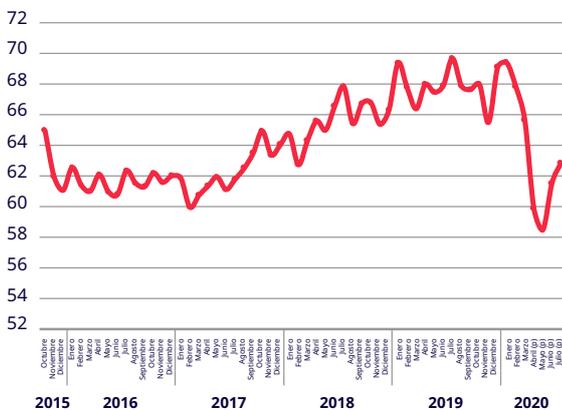
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, Colombia).

México, 2005-2020



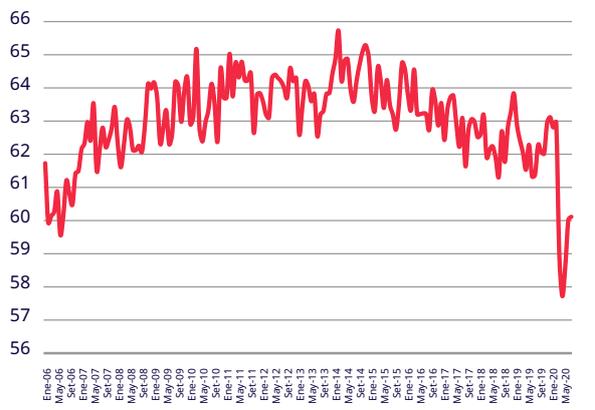
Fuente: ENOE/ETOE (INEGI, México).

Estado Plurinacional de Bolivia, 2015-2020



Fuente: Encuesta Continua de Empleo (INE, Bolivia).

Uruguay, 2006-2020



Fuente: Encuesta Continua de Hogares (INE, Uruguay).

En Chile, por su parte, luego de las caídas experimentadas fundamentalmente desde el trimestre móvil febrero-abril hasta el trimestre abril-junio, donde la tasa de participación se contrajo en 6 pp, ésta se mantuvo relativamente estable en el período mayo-julio. En las áreas urbanas del Estado Plurinacional de Bolivia y en Uruguay también se observa claramente este fuerte retorno a la fuerza de trabajo.

Finalmente, en México la PEA se redujo en 12,3 pp (de 59,8% a 47,5%, - 12 millones de personas) entre marzo y abril de 2020. La mayoría de ellos seguían estando disponibles para trabajar. Como era esperable, estas transiciones también comenzaron a revertirse. En efecto, de los 12 millones de personas que salieron de la PEA en abril habían regresado alrededor de 7,2 millones a julio de este año.

Por lo tanto, a partir de esta evidencia queda claro, nuevamente, que **la tasa de desocupación resulta un indicador limitado para comprender cabalmente la dimensión de los impactos sin precedentes que esta crisis ha generado en los mercados de trabajo de la región.** Por otro lado, aun cuando la región parece haber comenzado un proceso de retorno y normalización de la actividad productiva y, con ello, del empleo, **las brechas respecto de la situación previa a la pandemia son aún muy significativas.** En particular, el rango de reducción en el número de ocupados a junio o julio en los países aquí considerados va desde -7% hasta -41%. Más aún, la tasa de participación económica aún está en valores históricamente bajos, donde gran parte de las personas fuera de la fuerza de trabajo están disponible para trabajar.



(...) aun cuando la región parece haber comenzado un proceso de retorno y normalización de la actividad productiva y, con ello, del empleo, las brechas respecto de la situación previa a la pandemia son aún muy significativas.

2.2 El retorno parcial a las actividades productivas: ¿amplificando las brechas?

Como fue señalado, la abrupta reducción de la población ocupada y el significativo incremento de las salidas de la fuerza de trabajo no tuvieron la misma intensidad entre los diferentes grupos de personas. Por el contrario, resultaron más fuertes entre las mujeres, los trabajadores informales y los jóvenes. El panorama resulta, en algunos casos, aún más complejo al observar las características que han venido adoptando en los meses recientes los indicadores laborales en estos grupos de población, en el marco del gradual proceso de desconfinamiento y de reapertura de actividades económica con persistencia de la pandemia.

En México, por ejemplo, el regreso de 1,5 millones de personas al mercado laboral entre los meses de junio y julio (adicional al aumento de 5,6 millones entre mayo y junio) se registró exclusivamente entre los hombres ya que en el caso de las mujeres incluso se redujo, si bien débilmente. Si se compara el valor de julio de 2020 con igual mes de 2019, la tasa de participación masculina registra una caída del orden del 7% mientras que ésta ha sido del 13% en el caso de las mujeres.

En Lima Metropolitana, las caídas interanuales de la PEA han venido siendo sistemáticamente más elevadas entre las mujeres, los jóvenes y las personas de menor nivel educativo. Sin embargo, la recuperación parcial observada en el último trimestre móvil respecto del anterior ha sido de similar intensidad entre hombres y mujeres. De todas maneras, la PEA total era 33% inferior a la registrada en el primer trimestre del año, siendo esta variación del orden del -30% en el caso de los hombres, -35% en las mujeres. -46% en los jóvenes y de -52% entre las personas con nivel de educación primaria.

También emergen diferencias significativas en la dinámica del empleo según grupos de trabajadores. En México, durante el mes de julio la población ocupada aumentó en 1,5 millones respecto del mes anterior, cifra similar a la mencionada anteriormente para la PEA, por lo que la población desocupada se mantuvo sin cambios. Sin embargo, ello es el resultado de un aumento de 2,2 millones en el caso de los hombres y una caída de alrededor de 700 mil en las mujeres.

En Lima Metropolitana el aumento del 33% de las personas ocupadas entre el trimestre móvil mayo-julio y el anterior fue del 28% entre las personas de menor nivel educativo. Este grupo acumuló una

caída del orden del 54% a lo largo del año mientras que este valor es del 30% entre los universitarios. Sin embargo, el aumento en los puestos de trabajo durante los últimos meses ha sido de similar intensidad entre hombres y mujeres lo que, de todas maneras, no compensa la mayor pérdida relativa que ellas experimentaron cuando se manifestaron con crudeza los impactos de la crisis sanitaria.

Otra dimensión particularmente relevante es la composición de los flujos recientes en el mercado de trabajo según categoría ocupacional. Así, mientras que México registra entre junio y julio una reducción del empleo asalariado (-2,8 pp), lo contrario sucedió entre los trabajadores por cuenta propia (+1,9 pp). Resultan aún más contrastantes estas dinámicas en el caso de las mujeres ya que se observa una abrupta caída mensual de la proporción de trabajadoras asalariadas (-6,2 pp) a favor de las cuentapropistas. De esta manera, la estructura ocupacional al interior de ambos géneros volvió a asemejarse a la observada en el mes de julio de 2019. Es probable que ello sea reflejo de la vuelta al mercado de trabajo de aquellos trabajadores que se retiraron de la fuerza de trabajo debido a las medidas de confinamiento y que, en la medida en que éstas se relajan, vuelven a una ocupación independiente.

Finalmente, como fue mencionado, la tasa de informalidad experimentó una muy fuerte contracción en varios países de la región a reducirse más el empleo informal que el empleo formal. Sin embargo, en los últimos meses esta situación ha comenzado a revertirse en algunos países, en la medida que los trabajadores y trabajadoras informales han podido volver a sus actividades laborales y a utilizar el espacio público al haberse flexibilizado las restricciones sanitarias y de movilidad.

En Chile, posteriormente a la fuerte caída de 6,6 pp entre el trimestre enero-marzo y abril-junio la tasa de ocupación informal se mantuvo constante en el trimestre mayo-julio. En el caso de México las dinámicas son más contrastantes. Luego de la caída de 8 pp entre marzo y abril, ésta ha estado creciendo sistemáticamente siendo en julio del orden del 55%, 1,9 pp más elevada que en el mes anterior y de alrededor de 1,6 pp inferior a julio de 2019. Ello, en parte, está asociado a la dinámica del empleo independiente donde la informalidad es más elevada

Por lo tanto, en general, el mayor crecimiento de los puestos de trabajo informales de los últimos meses podría obedecer, al menos parcialmente, a que fueron ellos los que experimentaron con mayor intensidad las caídas previas –en un contexto en donde los puestos formales exhiben estructuralmente una mayor tasa de estabilidad, la que fue apuntalada por medidas de políticas tendientes a su sostenimiento– y por ende lo que se observa ahora es cierta reversión de aquellas tendencias. Esta situación podría ser más intensa aún en el caso de los trabajadores por cuenta propia, muchos de los cuales no habían quedado incluidos en el conjunto de actividades esenciales lo que les impidió continuar ofertando su fuerza de trabajo.

El panorama se agudiza al considerar la destrucción de empresas formales y, por ende, la pérdida de empleo que ello conlleva. De acuerdo a la CEPAL (2020), durante el año cerrarían en la región más de 2,7 millones de empresas formales, con una pérdida estimada de 8,5 millones de puestos de trabajo. A ello se le sumará la reducción del plantel de aquellas empresas que continuarán operando con menores volúmenes de producción.

Por lo tanto, de cara a los meses próximos es esperable que algunas trayectorias se potencien a la vez que otras se debiliten. En particular, el retorno a la fuerza de trabajo continuará de la mano del desconfinamiento y al ingreso a etapas más flexibles. Más aún, en esta coyuntura podría aparecer el efecto “trabajador adicional” que agrega un flujo nuevo de personas que ingresan a la población activa. Dependiendo de la intensidad de estos movimientos vis a vis la de la gradual reapertura de las actividades económicas –que, de todas maneras, quedarán fuertemente afectadas por la abrupta contracción de la demanda agregada– los flujos se direccionarán más hacia un puesto de trabajo o más hacia el desempleo. Por lo tanto, es probable que la tasa de desocupación inicie o continúe un sendero creciente.

Por otro lado, la dinámica del empleo formal dependerá no sólo de la coyuntura sino de la continuidad de las medidas tendientes a su mantenimiento. Sin embargo, es esperable que primero se recompongan

las horas trabajadas o que vuelvan los trabajadores ausentes antes de observar un crecimiento neto significativo de estas ocupaciones. En este sentido, las proyecciones del Banco Central de Chile arrojan un panorama muy pesimista ya que estiman que un 47% de las empresas despedirán a los trabajadores que están acogidos a la Ley de Protección del Empleo. A su vez, datos para Uruguay muestran que alrededor del 56% de los ausentes en junio continuaban en esta situación en julio, pero 10% ya habían transitado hacia el desempleo o la inactividad. Por último, teniendo en cuenta lo observado en crisis previas, **también es posible observar un proceso de informalización laboral que se suma a los ya muy elevados niveles de informalidad en la mayor parte de los países de la región. El déficit de trabajo formal, a su vez, se hará más evidente para ciertos grupos de trabajadores como, los jóvenes, mujeres y adultos con menores calificaciones.**

3. La masiva pérdida de ingresos laborales

Como consecuencia de la fuerte contracción del empleo y de las horas trabajadas el mundo y la región viene experimentando una profunda contracción en los ingresos provenientes del mercado de trabajo. Recientes estimaciones de OIT (2020b) sugieren una pérdida mundial del 10,7% en los ingresos laborales durante los primeros tres trimestres de 2020, lo que equivale al 5,5% de los primeros tres trimestres del PIB mundial en 2019. Sin embargo, y consistente con lo mencionado previamente, la contracción en los ingresos laborales totales es significativamente más elevada en América Latina y el Caribe, del orden del 19,3%.



Recientes estimaciones de OIT (2020b) sugieren una pérdida mundial del 10,7% en los ingresos laborales durante los primeros tres trimestres de 2020, lo que equivale al 5,5% de los primeros tres trimestres del PIB mundial en 2019. Sin embargo, y consistente con lo mencionado previamente, la contracción en los ingresos laborales totales es significativamente más elevada en América Latina y el Caribe, del orden del 19,3%.

En Lima Metropolitana, el ingreso nominal proveniente del trabajo se redujo en trimestre móvil marzo-mayo 2020, en promedio, 8,1% respecto de igual trimestre del año 2019. Ello, sumado a la contracción del empleo dieron por resultado una caída de más del 50% en la masa salarial. Esta dinámica descendente continuó observándose fuertemente en los meses siguientes al registrarse una baja interanual del 48% durante el trimestre mayo-julio. De acuerdo a OIT (2020i), el nivel de ingresos se retrotrajo a los niveles de 2014, o sea 6 años atrás. En México, la proporción de ocupados con ingresos de hasta un salario mínimo aumentó de 22,0% a 26% entre marzo y abril de 2020.

En Argentina, por primera vez la variación del ingreso promedio de los asalariados formales del sector privado entre marzo y mayo fue negativa, siendo la caída aún mayor en términos reales debido a la inflación. Ello, en parte, refleja la reducción salarial de los asalariados privados que fueron suspendidos, pero también las bajas salariales para algunos de aquellos que siguieron trabajando.

Finalmente, de acuerdo al Índice de Remuneraciones de Chile, los ingresos laborales promedio disminuyeron 1,3% durante el mes de abril respecto del año anterior. Esta baja fue aún más elevadas en el sector de transporte y almacenamiento (-4,9%) y en las actividades profesionales (-3%). A su vez, en el trimestre mayo-julio de 2020, el 34% de los ocupados declaró haber experimentado una caída

en sus ingresos mientras que un 58% los mantuvo sin cambios y 2% obtuvo un aumento¹⁸. Resulta interesante observar este comportamiento separadamente entre los ocupados ausentes (19% del total de los ocupados) y presentes. Entre los primeros, como era esperable, la pérdida de ingresos se eleva al 58%, de los cuales 31% no tuvo ingresos. Entre los presentes (81,1% del total de ocupados) estos porcentajes fueron del 28% y 2%, respectivamente. Los trabajadores por cuenta propia y los empleadores constituyen los grupos más afectados, donde el 68% y el 67%, respectivamente, sufrió una contracción de ingresos. Le siguen los asalariados informales (34%), servicio doméstico (24%) y asalariados formales (23%). Por último, y como evidencia adicional de los impactos desigualadores de estas reducciones, los cuentapropistas y el personal de servicio doméstico fueron los que reportaron mayor porcentaje de ingresos laborales cero.

Por lo tanto, dado el contexto de gran debilidad de la demanda de empleo es muy probable que los ajustes en la región se canalicen adicionalmente a través de reducciones salariales reales, pero también, nominales, especialmente en la parte informal del mercado de trabajo. A su vez, dado que los ingresos laborales representan, en promedio, entre el 70% y el 90% de los ingresos familiares totales, estas reducciones derivan en fuertes pérdidas en los recursos monetarios que obtienen los hogares con impactos significativos sobre los niveles de pobreza.

4. Respuestas nacionales de políticas para sostener el empleo y otorgar seguridad económica

Como fue detallado en la anterior Nota técnica “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe” (OIT, 2020a), así como el Informe conjunto de CEPAL-OIT (2020b), en la región se han implementado numerosas acciones directas para sostener a las empresas, mantener los puestos de trabajo y compensar la pérdida de ingresos de los hogares, especialmente aquellos más vulnerables y que generalmente se encuentran en la economía informal. Como se mencionó previamente, múltiples aspectos convierten a esta crisis en inédita. Su magnitud, alcance, velocidad y características demanda respuestas coordinadas tanto sanitarias, laborales, económicas como de protección social. Para ello los países han recurrido a dispositivos creados en crisis anteriores, pero también han implementado nuevas respuestas teniendo en cuenta las especificidades de la actual coyuntura y la necesidad de abarcar a un conjunto más amplio de población que en experiencias previas.

Las principales políticas y medidas concernientes a tres ámbitos, no necesariamente excluyentes sino complementarios, podrían estilizadamente tipificarse en tres grupos: i. medidas y prestaciones monetarias en el marco de estrategias de sostenimiento de la relación laboral; ii. prestaciones por desocupación y iii. otros programas para otorgar seguridad económica a través de prestaciones monetarias a las personas y familias más afectadas por esta crisis que no están en la esfera de las relaciones laborales asalariadas formales y/o que no son cubiertas por los programas contributivos de la seguridad social (Cuadro 2). La severidad de la crisis ha hecho que los países en general realicen una combinación de estos instrumentos; por ejemplo, dentro del marco de los seguros de desempleo se han incorporado los subsidios para el pago de prestaciones por suspensión de actividades y/o reducción de la jornada de trabajo.

18 EL 6% restante corresponde a personas ocupadas que señalaron no tener ese trabajo el mes anterior, no conocer la respuesta, o no respondieron la pregunta.

► **Cuadro 2.** Tipología e instrumentos de las principales políticas implementadas en América Latina y el Caribe para sostener el empleo y otorgar seguridad económica a las familias y las personas

Mantenimiento del empleo	Seguridad económica para desocupados	Seguridad económica para familias y personas en la economía informal
Instrumentos <ul style="list-style-type: none"> ► Subsidios a la nómina salarial ► Prestaciones de seguros de desempleo ► Otros apoyos a las empresas condicionados a mantenimiento del empleo 	Instrumentos <ul style="list-style-type: none"> ► Seguros (contributivos) desempleo/cesantía 	Instrumentos <ul style="list-style-type: none"> ► Prestaciones condicionadas ► Prestaciones no condicionadas (de emergencia) ► Otras prestaciones monetarias y no monetarias
Destinatarios <ul style="list-style-type: none"> ► Ocupados (presentes a jornada completa y parcial, ausentes) 	Destinatarios <ul style="list-style-type: none"> ► Desocupados 	Destinatarios <ul style="list-style-type: none"> ► Desocupados, inactivos y trabajadores en la economía informal ► Personas sin o con bajos ingresos indistintamente de su estatus laboral
Ejemplos <ul style="list-style-type: none"> ► Argentina: ATP ► Uruguay: seguro de paro ► Chile: seguro de cesantía ► Paraguay: subsidio a través del IPS ► Colombia: subsidio a la nómina ► Costa Rica: Bono Proteger ► República Dominicana: FASE 	Ejemplos <ul style="list-style-type: none"> ► Uruguay, Chile, Brasil, Argentina, Colombia: prestaciones contributivas por desocupación a cargo de las instituciones de seguridad social y ahorro por cesantía 	Ejemplos <ul style="list-style-type: none"> ► Chile: Bono COVID-19, IFE ► Argentina: IFE ► Brasil: Auxilio Emergencial ► Colombia: Ingreso Solidario ► Costa Rica: Bono PROTEGER
Características a destacar <ul style="list-style-type: none"> ► Transitoriedad ► Sostenibilidad 	Características a destacar <ul style="list-style-type: none"> ► Relativa baja cobertura (ya sea por su naturaleza contributiva o insuficiencia en financiamiento) ► Prestaciones relativamente bajas 	Características a destacar <ul style="list-style-type: none"> ► Velocidad en la respuesta ► Transitoriedad ► Cobertura, sistemas de registro, duplicación de prestaciones/beneficiarios

Las políticas e instrumentos descritos a continuación no agotan el conjunto de intervenciones públicas que se expresaron también a través de respuestas fiscales activas, políticas monetarias flexibles, acciones directas a sectores económicos específicos, apoyos crediticios y financieros a las empresas, protecciones a los trabajadores en el lugar de trabajo y la utilización y revitalización de instrumentos que permitieran lograr consensos mediante el diálogo social. Estas otras políticas y acciones también han sido relevadas y sistematizadas por la OIT para 188 países y territorios¹⁹. Algunas de las medidas de apoyo a las empresas, especialmente a las PyMEs se presentan en el Recuadro 1.

► **Recuadro 1.** Medidas de apoyo a las empresas

Los países han recurrido a una extensa batería de intervenciones para dar apoyo a las empresas. Ellas se canalizaron, entre otras medidas, a través de suspensiones, diferimientos o reducciones temporarias de la carga impositiva, otorgamiento de líneas flexibles de financiamiento, y aumentos o reasignación en las partidas del gasto público para financiar medidas especiales para enfrentar la crisis. En lo que sigue se presentan algunos ejemplos de este tipo de intervenciones sin pretensión de un análisis exhaustivo de las mismas.

En Chile se dispuso la suspensión de pagos provisionales mensuales del impuesto a la renta de empresas por 3 meses, la postergación del pago del IVA también por 3 meses para las empresas hasta un límite superior de ventas y del pago del impuesto a la renta hasta julio para las PyMES, el adelantamiento en la devolución del impuesto a la renta para las PyMES, la devolución de retenciones a trabajadores independientes y la aceleración de pagos a proveedores del Estado. El gobierno aprobó una capitalización de US\$500 millones para el Banco del Estado de Chile para otorgar

► Continúa...

¹⁹ <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang-es/index.htm>

financiamiento a PyMEs y personas. A su vez, se establecieron líneas de financiamiento por parte de la banca privada a empresas con garantía del Estado. Adicionalmente, se establecieron fondos específicos para el sector turismo y salud.

Costa Rica anunció la “Planificación de la Ruta Económica post COVID-19” donde se estipulan medidas para la reactivación económica y la generación de empleos tales como el otorgamiento de créditos a empresas con tasas preferenciales por parte de la banca estatal, por un monto equivalente a US\$ 1,6 mil millones (2,4% del PIB). El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) aplazó el pago de aportes de afiliados voluntarios y sin relación de dependencia y el Estado Nacional dispuso el diferimiento por 6 meses del pago del Impuesto a la Renta de ciertos sectores.

El Salvador estableció la exoneración del pago de la contribución especial para la promoción del turismo y se prorrogó el plazo para el pago del impuesto sobre la renta, en general para aquellos que tenían impuesto a pagar por el año 2019 pero, especialmente, para las actividades de turismo, energía eléctrica y servicios de telefonía y comunicaciones. A su vez, se modificó el Arancel Centroamericano de Importación estableciendo 0% para los ciertos productos alimenticios, medicamentos para enfermedades respiratorias y otros bienes esenciales.

Uruguay creó el Fondo Coronavirus para financiar gastos extraordinarios generados por la pandemia financiados por créditos internacionales y por recursos liberados de la rebaja transitoria para los salarios de funcionarios públicos y jubilaciones, en ambos casos si superan cierto umbral máximo, y a los cargos políticos (reducción de un 20%). Argentina, por su parte, estableció un plan de facilidades para las obligaciones impositivas, aduaneras y de recursos de la seguridad social, y constituyó un Fondo de Afectación Específica con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso a préstamos para capital de trabajo para las PyMES.

Similar a otros países, Paraguay también estableció una prórroga en la presentación de declaraciones juradas y pagos totales o parciales de impuestos. A su vez, se dispuso la reasignación de ciertas partidas de gasto público (incluyendo reducciones de entre 10 y 20% de salarios más altos de la gestión pública) para financiar parte de los gastos causados por las medidas especiales estipuladas para enfrentar la crisis. El gobierno nacional de Colombia, por su parte, también implementó líneas de financiación a través del Fondo Nacional de Garantías, para respaldar los créditos privados a las empresas, principalmente Mipyme. En estos casos, la cobertura de la garantía avalada por el Fondo alcanza un 80-90% del valor del préstamo y se subsidia la mayor parte de las comisiones a cobrar para su constitución. A su vez, se postergaron las declaraciones y pagos de los impuestos nacionales.

4.1 Prestaciones para el sostenimiento del empleo formal

Las medidas de apoyo e incentivos a mantener el vínculo laboral resultan de crucial importancia porque, por un lado, evitan que su discontinuidad genere pérdidas de habilidades específicas y generales para el trabajo como así también costos de búsqueda futuros para ambas partes de la relación laboral pero también, por otro lado, porque el mantenimiento de este vínculo podría facilitar una más rápida recuperación económica.

En este ámbito ha habido varias innovaciones y programas en la región que buscan a través del pago a la empresa o al trabajador, generalmente con financiación de impuestos de rentas generales, contribuciones a la seguridad social o una combinación de ambos, el pago de dichas prestaciones ya sea a través de las instituciones de la seguridad social, de la autoridad tributaria u otro organismo.

En particular, pueden diferenciarse dos tipos de intervenciones: por un lado, subsidios a la nómina y, por otro, la extensión de los seguros de desempleo para cubrir otros eventos más allá del desempleo por causal de despido. En efecto, esta segunda modalidad se ha ampliado para cubrir tanto la suspensión total como la reducción de jornada o suspensión parcial de las actividades. Algunos seguros ya contaban con estos dispositivos, mientras que otros países incorporaron esta modalidad, permitiendo así adaptar los esquemas a las diversas realidades que han estado enfrentando los distintos sectores económicos y sus empresas.

Dentro del primer grupo, Paraguay estableció un subsidio para los asalariados formales que ganan hasta 2 salarios mínimos y cuyos contratos de trabajo son suspendidos debido al cese de actividades por la pandemia. El monto del subsidio corresponde al 50% del salario mínimo y es financiado por el Gobierno Nacional a través de un aumento en los recursos destinados al Instituto de Previsión Social (OIT, 2020j). Colombia permitió que las empresas y personas naturales que certifiquen una disminución del 20% o más de sus ingresos pudieran solicitar en los meses de mayo, junio, julio y agosto un subsidio por un monto igual

al 40% del salario mínimo por todo trabajador para el cual aportan en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), sin que su número exceda el de empleados registrados en febrero de 2020 (OIT, 2020g).

En Perú, los trabajadores comprendidos en una suspensión perfecta de labores siguieron contando con el beneficio del Seguro Social de Salud – EsSalud. Asimismo, el empleador del sector privado recibe un subsidio de hasta 35% de las remuneraciones brutas mensuales de sus empleados cuyos sueldos no superen los 1 500 soles (424 dólares). República Dominicana puso en marcha el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), transferencia monetaria para sostener el empleo en los sectores más afectados por la pandemia y donde el gobierno aporta el 70% del salario desde un valor mínimo de RD\$5,000 pesos hasta un máximo de RD\$8,500 pesos mensuales por cada trabajador (OIT, 2020k).

En Argentina, el Gobierno Nacional estableció el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (ATP) que entrega una reducción de 95% en contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y una asignación Compensatoria al Salario en empresas privadas. A su vez, se establece la prohibición de despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor y suspensiones por dichas causales, primero hasta fines de mayo, pero luego se prorrogó por seis meses más (OIT, 2020l). En el mes de septiembre se aprobó el sexto pago del programa con algunas diferencias respecto de las condiciones estipuladas previamente. En particular, las empresas que pueden solicitar este beneficio son aquellas con menos de 800 trabajadores, que registran una recuperación nominal de su facturación de hasta 40% pero una variación real negativa en comparación con la situación pre-pandemia. El ATP 6 ofrece la posibilidad de acceder al salario complementario para los sectores críticos y un crédito convertible en subsidio para las empresas que incorporen trabajadores.

El “Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda” en Brasil también es un programa de sostenimiento de los ingresos de los asalariados formales con suspensión temporal de contratos o reducción de jornadas y de ingresos laborales. El monto del beneficio es calculado en función del salario del empleado de los últimos tres meses y corresponde a un porcentaje del Seguro de Cesantía al que tendría derecho el trabajador en caso de ser despedido.

Dentro de la segunda modalidad, Uruguay dispone de un denominado seguro de paro de naturaleza contributiva y para responder a la situación de pandemia se flexibilizaron las condiciones de entrada o extendieron la duración de las prestaciones. De esta forma se complementó el régimen existente con un régimen especial que abarca a todos los sectores de actividad que cuentan con Consejos de Salarios, incluyendo tanto a los contratos mensuales como a los jornaleros y a quienes agotaron el subsidio por régimen general. Se extendió, a su vez, el beneficio a aquellos trabajadores con suspensión parcial, con reducción parcial de las horas trabajadas (50 % de la jornada como mínimo) y a los trabajadores que se desempeñen en actividades con suspensión total de tareas (bajo el cumplimiento de ciertos requisitos), manteniendo la relación laboral. En este marco, el seguro de paro alcanzó en marzo de 2020 un número máximo de solicitudes de alrededor de 82 000 que se compara con un valor máximo de 16 000 solicitudes mensuales en años previos. Esa cifra fue disminuyendo en los meses siguientes. Durante el período marzo-junio alrededor del 77% de las solicitudes correspondieron a la causal de suspensión y menos del 10% al despido.

En Trinidad y Tobago, el Subsidio de Ayuda Salarial otorga \$1 500 dólares trinitenses (USD 220) durante 3 meses a trabajadores en relación de dependencia que hayan sido afectados laboralmente por la pandemia.

Finalmente, en Chile, a través de la Ley de Protección al Empleo se han inyectado recursos adicionales al Fondo Solidario de Cesantía y se han modificado temporalmente los criterios de elegibilidad para hacer uso del seguro. En particular, se contempla circunstancias particulares entre las que se encuentra el cierre temporal de empresas, suspensiones de personal o reducciones temporales de la jornada laboral para acceder a esta prestación. Por lo tanto, el trabajador mantiene la relación laboral mientras percibe ingresos del seguro de cesantía a la vez que el empleador debe continuar pagando las cotizaciones provisionales y de salud del trabajador. Para la base del cálculo del beneficio se considera el promedio de remuneraciones de los últimos 3 meses (mientras que para el cómputo del seguro en caso de cesantía

son los últimos 12 meses). Mientras que las tasas de reemplazo en el caso de suspensión de contrato son las mismas que en caso de cesantía, en el caso de reducción de jornadas el empleador paga la parte trabajada y el seguro cubre la mitad de la parte no trabajada (Montt et al., 2020).

4.2 Prestaciones por desocupación

En la tipología propuesta las prestaciones “puras” por desocupación son las que entregan los seguros de desempleo. Entre las modificaciones que han registrado los seguros contributivos en el marco de esta crisis, con el objetivo de ampliar su cobertura horizontal y/o vertical, se encuentran la relajación de ciertos requisitos para el acceso a los mismos, la extensión de la duración de las prestaciones, el aumento en las tasas de reemplazo, el incremento en los montos del beneficio y la utilización de las cuentas individuales por motivos diferentes a los originariamente contemplados

En Argentina, el seguro de desempleo otorga a los trabajadores asalariados registrados en la seguridad social que han sido legalmente despedidos sin justa causa, un pago mensual, asignaciones familiares y cobertura médica mientras estén sin empleo. En el marco de esta crisis, en abril se elevaron los montos mínimo y máximo, a \$6 000 y \$10 000, respectivamente. A su vez, ante la prolongación de la cuarentena, el Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social estableció una nueva prórroga del vencimiento de las prestaciones hasta el 31 de diciembre del 2020 (luego de la establecida en marzo y mayo), para todos aquellos casos con vencimiento entre el 30 de agosto y 30 de noviembre de 2020. El número de beneficiarios se mantuvo relativamente constante, en alrededor de 120 000 personas.

En Chile, en el mes de julio el gobierno nacional anunció un proyecto de modificaciones transitorias al Seguro de Cesantía. Por un lado, se relajan los requisitos de acceso al reducirse de 6 a 3 cotizaciones realizadas en los últimos 12 meses. A su vez, aquellos trabajadores con saldos disponibles en sus cuentas individuales pueden acceder a sus fondos independientemente de los meses cotizados. A su vez, se elevan las tasas de reemplazo desde el mes 2 en adelante. Por otro lado, se creó el “Beneficio para los trabajadores independientes” que incluye un subsidio y un préstamo sin interés a trabajadores independientes que hayan entregado boletas como mínimo durante tres meses en el último año o durante seis meses en los últimos dos años y que, adicionalmente, en el mes que solicitan el beneficio hayan experimentado una caída en sus ingresos de al menos 30% respecto del período abril 2019 – abril 2020. El subsidio, que no es considerado ingreso y, por ende, no está sujeto a impuestos ni es considerado para fines previsionales, cubre como máximo el 70% de la reducción de ingresos, siendo este porcentaje decreciente con el monto de la renta (Montt et al., 2020). En setiembre de este año, a través de la Ley 21 269 se incorporó a los trabajadores de casa particular al seguro de desempleo.

En Ecuador, antes de entrar en vigencia la Ley de Apoyo Humanitario el 22 de junio de 2020, los trabajadores en relación de dependencia despedidos debían esperar 60 días de estar desempleado para aplicar al seguro por desempleo. Ahora pueden solicitarlo a partir del décimo día de encontrarse desempleado y los pagos se realizan automáticamente (Casalí et al., 2020).

En Costa Rica, se aprobó en el mes de abril la Ley de Entrega del Fondo de Capitalización Laboral que permite el retiro del Fondo de Capitalización Laboral en caso de suspensión del contrato de trabajo o reducción de la jornada laboral que implique una disminución salarial (OIT, 2020c). En Colombia, mientras dure la emergencia económica los asalariados que continúan con la relación laboral pero que han sufrido recortes de ingresos podrán retirar cada mes de su cuenta de cesantía un monto que les permita compensar dicha reducción (OIT, 2020g). En Perú, por su parte, se dispuso la libre disponibilidad para los trabajadores de hasta S/2 400 de los fondos de compensaciones por tiempo de servicios (CTS) y medidas adicionales de retiro para trabajadores con suspensión perfecta de labores.

4.3 Programas de transferencias de ingresos

Finalmente, otro importante grupo de estrategias y políticas tiene por objeto compensar, al menos parcialmente, la pérdida de recursos monetarios para las familias en situación de vulnerabilidad,

muchas de ellas en la informalidad y más allá de la condición respecto a la ocupación y tipo de inserción laboral. Para ello se ampliaron y/o crearon programas no contributivos de transferencia de ingresos. A continuación se describen algunos de ellos, sin pretender realizar una revisión exhaustiva de todas las experiencias en la región.

En Argentina en el mes de marzo se duplicó el monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE), con una erogación adicional de \$13 400 millones. Adicionalmente, se otorgó un bono de hasta \$3 000 (USD 45) a alrededor de 4,6 millones de jubiladas/os y pensionadas/os que cobraban un único haber previsional hasta alcanzar los \$18 892, lo que implicó erogaciones de alrededor de \$13 800 millones. Sin embargo, la medida de transferencias de ingresos de mayor envergadura es el “Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)”, creado hacia fines de ese mes, liquidado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y destinado a trabajadoras y trabajadores informales, de casas particulares y monotributistas sociales o monotributistas de las dos primeras categorías. Los beneficiarios de la AUH y de la AUE fueron los primeros en quedar incluidos en esta nueva prestación. El monto del IFE es de \$10 000 (59,3% del salario mínimo). El primer pago fue abonado entre abril y mayo de 2020. Durante junio y julio se realizó el segundo pago y uno tercero durante agosto y septiembre. La cantidad de titulares del beneficio ha venido siendo de alrededor de 9 millones, cifra que se compara con los 4,3 millones de niños, niñas y adolescentes que cobran la AUH.

Colombia ya contaba con dos programas de transferencias condicionadas: Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Durante los primeros meses de la emergencia provocada por la pandemia el Gobierno nacional autorizó el pago de dos giros extraordinarios, uno en marzo y el otro en mayo para apuntalar ambos programas. A su vez, se creó el programa Ingreso Solidario que está destinado a familias que no sean beneficiarias de aquellos dos programas ni tampoco de Colombia Mayor, y Devolución del IVA y que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Ecuador, a través de su Ministerio de Inclusión Económica y Social, instauró el Bono de Protección Familiar de Emergencia por algunos meses destinado a quienes no accedan al seguro social con ingresos inferiores al salario básico unificado, y a los afiliados al seguro campesino. En Bolivia se creó el Bono Familia, transferencia de 500 pesos bolivianos (USD 70) por mes a familias con bajos recursos con hijos asistiendo al ciclo inicial, primario y secundario.

En Uruguay se aumentaron los aportes destinados al programa Uruguay Social y al Plan de Equidad, programas focalizados en proteger a los hogares en situación de pobreza. En Costa Rica, se implementó el Bono PROTEGER que consiste en la entrega temporal de un monto económico, según la condición de vulnerabilidad laboral en la que se encuentre la persona a raíz de la emergencia nacional por COVID-19.

En Paraguay se constituyó el Fondo Social a través del cual se otorga un subsidio del 25% del salario mínimo otorgado hasta 2 veces a trabajadores informales independientes o a los asalariados de micro, pequeñas o medianas empresas. El denominado programa “Pytyvõ” alcanzó a aproximadamente 1 100 000 beneficiarios hacia mediados de junio de 2020. En septiembre 2020 se inició una nueva etapa de este programa donde se prevén cuatro pagos mensuales adicionales, alcanzando a 770 000 potenciales beneficiarios. A su vez, se amplió la cobertura del programa “Tekoporá” y del programa Adultos Mayores (OIT, 2020j).

En Perú también se implementaron diferentes dispositivos para alcanzar a la población más vulnerable. Por un lado, el bono “Yo Me Quedo en Casa”, subsidio monetario a hogares en situación de pobreza; por otro, el bono “Independiente” para hogares con trabajadores independientes de bajos ingresos afectados por la pandemia; el “Bono Rural” para familias rurales en situación de pobreza o pobreza extrema; el bono “Bono Familiar Universal” para aquellos hogares vulnerables que no cubiertos por los bonos anteriores y el programa “Contigo” destinado a personas con discapacidad severa en situación de pobreza, en el cual se adelantó el pago de un bimestre en marzo-abril.

En Chile se creó el Bono de Emergencia COVID-19 y el Ingreso Familiar de Emergencia. El primero de ellos entregó por única vez un subsidio a los hogares que reciben el subsidio único familiar, hogares que reciben

otras transferencias del sistema Seguridades y Oportunidades y hogares que pertenecen al 60% de hogares más vulnerables de acuerdo al Registro Social de Hogares. Se excluyen a los hogares donde algún miembro percibe una pensión por jubilación o es trabajador formal. El Ingreso Familiar de Emergencia es una transferencia mensual a hogares pertenecientes al 80% más vulnerable (Montt et al., 2020).

En Brasil se implementó el “Auxilio Emergencial”, transferencia monetaria para trabajadores informales, microempresarios individuales, autónomos y desempleados, pertenecientes a familias cuyo ingreso mensual por persona no supere la mitad del salario mínimo (R \$522,50), o cuyo ingreso familiar total sea de hasta 3 salarios mínimos (R \$3135). Los hogares beneficiarios del programa Bolsa Familia reciben el beneficio de forma automática. El programa consta de 5 pagos de R \$600 y se eleva al doble en el caso de madres monoparentales. En septiembre se anunció la continuidad del programa hasta el mes de diciembre, pero por un monto de R \$300.

Finalmente, La gran mayoría de los países del Caribe implementaron políticas de transferencias en dinero y de distribución de comida o de “vouchers” para la compra de alimentos (Véase Recuadro 2).

▶ Recuadro 2. Los impactos de la pandemia en los países de El Caribe

Al igual que en el resto del mundo, se prevé que el impacto de la crisis del COVID-19 en la producción agregada en el Caribe de habla inglesa y holandesa será considerable, desde un mínimo del 5,3% (Jamaica, según las estimaciones de la CEPAL en julio de 2020) hasta el 25,5% (Anguila, según el Banco Central del Caribe Oriental), con una caída promedio de 5,4% para toda la región de CARICOM. La dependencia del turismo y la caída prolongada de la afluencia de turistas ciertamente desempeñaron un papel importante en ese patrón, así como la caída del precio del petróleo.

En promedio, en el Caribe, la industria del turismo contribuye directamente hasta alrededor del 33% del Producto Interno Bruto, con contribuciones totales que alcanzan alrededor del 40% en países como Belice, Antigua y Barbuda y las Bahamas, y del orden del 70% en las Islas Vírgenes Británicas y Aruba. El turismo también representa más del 52% de los ingresos por exportaciones (con la excepción de los países productores de productos básicos del sur del Caribe, a saber, Surinam, Guyana y Trinidad y Tobago, donde el turismo contribuye, un promedio de solo 5% del PIB). La industria turística, por su parte, proporciona empleo directo a 413 000 trabajadores en el Caribe, 18% del empleo total. Si se considera el empleo indirecto e inducido, esas cifras podrían aumentar al 43% (con una distribución marcadamente sesgada al alza en los países del Caribe Oriental que dependen del turismo), llegando hasta el 90% en Antigua y Barbuda.

Si se compara el primer trimestre de 2020 con el mismo período de 2019, las llegadas de turistas internacionales disminuyeron 39% en el Caribe. Al mismo tiempo, la Organización de Turismo del Caribe (CTO) ha elaborado una proyección preliminar de una reducción del 50% en las llegadas de turistas durante el 2020.

Por lo tanto, los impactos esperados de esta merma sobre los mercados de trabajo en estos países son muy significativos. Las encuestas de fuerza de trabajo disponibles indican que durante el mes de abril alrededor del 70% de los hoteles han despedido personal, mientras que el 66% había reducido la semana laboral o las horas trabajadas, y el 53% había recortado los salarios. Evidencia adicional recopilada de fuentes secundarias sugiere que durante el mayor impacto de la crisis los despidos alcanzaron aproximadamente el 75% de los trabajadores del turismo en Jamaica, mientras que el 30% de los beneficiarios totales del programa de alivio en Belice pertenecía al sector turístico. La reapertura retrasada de la industria de cruceros puede agravar aún más esta situación.

Una descripción general de las medidas de alivio de COVID-19 muestra que los países del Caribe han establecido sistemas capaces de brindar (al menos parcialmente) alivio a los trabajadores turísticos despedidos a través de medidas de apoyo dirigidas a la población en general. Estos incluyen, casi universalmente, ayuda alimentaria y de servicios públicos y apoyo a los ingresos.

En cuanto a las medidas específicas que benefician al sector turístico, los gobiernos de la región han favorecido la canalización de recursos hacia empresas y empleadores más que hacia los trabajadores. Específicamente, las medidas de ayuda empresarial dirigidas al turismo (algunas de las cuales incluyen apoyo financiero a cambio de la retención del empleo) se encuentran en 15 de 21 países, en comparación con solo ocho donde se implementaron medidas a nivel individual. Es probable que la menor complejidad administrativa involucrada en la selección de empresas y empleadores haya jugado un papel en tal elección.

▶ Continúa...

Por ejemplo, en Jamaica se introdujo el “COVID Allocation of Resources for Employees (CARE)” que incluye, entre otras medidas, transferencias temporales de efectivo a empresas de este sector en función de la cantidad de trabajadores que siguen empleados, transferencias temporales en efectivo para personas que han perdido su empleo con ingresos inferiores a cierto umbral, subsidios para pequeñas empresas, y medidas generales de apoyo que incluyen asistencia directa para pequeños agricultores, ancianos y personas sin hogar.

Otros países del Caribe (Bahamas, Barbados y Dominica) también han puesto en marcha subsidios directos o indirectos a las empresas para estimular la producción, mantener el empleo y reducir la presión sobre los flujos de caja. Estos beneficios han estado condicionados al mantenimiento del plantel de trabajadores. Adicionalmente a este tipo de acciones generales para sostener a las empresas, algunos de estos países han implementado beneficios específicos a ciertos sectores de actividad como agroalimentos (Dominica, Guyana, Jamaica, Saint Lucia, St. Kitts and Nevis, Saint Vincent and the Grenadines, Surinam), la construcción (Antigua y Barbuda, Dominica), transporte (Jamaica, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines), salud (prácticamente todos), turismo (Bahamas, Dominica, Grenada, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago).

4.4 Avances y desafíos pendientes



La situación actual ha evidenciado con claridad las restricciones que enfrentan las políticas laborales y sociales en países con elevada presencia de informalidad y relativamente débiles instituciones laborales.

La situación actual ha evidenciado con claridad las restricciones que enfrentan las políticas laborales y sociales en países con elevada presencia de informalidad y relativamente débiles instituciones laborales. A ello se le suman los desafíos en materia de espacio fiscal e institucionalidad, incluyendo aspectos como la coordinación gubernamental, público-privada y las capacidades tecnológicas y logísticas para proveer los bienes, servicios y prestaciones económicas que requieren las poblaciones afectadas, especialmente las más vulnerables²⁰, incluyendo las restricciones que impone la situación geográfica, por ejemplo al estar alejados de los centros urbanos en donde hay mayor capacidad instalada de servicios de salud. Algunos gobiernos nacionales y subnacionales incluso

avanzaron rápidamente a la entrega directa de alimentos con el objeto de dar seguridad alimentaria ante la imposibilidad de expandir o implementar rápidamente los programas de transferencias monetarias. Tal es el caso de Chile, que a fines de mayo comenzó la entrega de 2,5 millones de cajas de alimentos. Posteriormente, este programa fue expandido llegando a 5,6 millones en agosto. También se sumaron iniciativas privadas por parte de organizaciones de empleadores y empresas privadas y el trabajo comunitario que realizan numerosos sindicatos y otras organizaciones de trabajadores²¹.

La crisis evidencia claramente la necesidad de avanzar hacia una mayor cobertura de ingresos frente a la pérdida de un puesto de trabajo, especialmente en la economía informal. La región hasta el inicio de la pandemia contaba con una rica experiencia en materia de programas de protección social de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, aunque en la mayoría de los casos con estrictos criterios de focalización, alcanzando de esta manera principalmente a los primeros deciles de ingresos de la distribución de ingresos de la población.

Dada la amplitud de la crisis, la misma también alcanzó fuertemente a los estratos medios de la población, quienes también fueron fuertemente afectados en sus ingresos. Así, en términos de gestión

20 Esta nota no ha abordado los impactos particulares que ha tenido la pandemia en ciertos colectivos como las poblaciones originarias y los migrantes en la medida que se requieren relevamientos estadísticos específicos para captarlos adecuadamente.

21 <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/gobierno-anuncia-nueva-entrega-de-alimentos-para-chile-que-beneficiara-a-3-millones-de-familias>; <https://siempreporchile.cl/iniciativas/cajas-de-alimentos>

de las políticas de transferencias han enfrentado el desafío de ampliar y mejorar el registro de estas personas y hogares convertidos también en vulnerables. La rápida y oportuna intervención no sólo ha permitido acotar la pérdida inmediata de ingresos y la falta de acceso a bienes y servicios básicos, sino limitar la amplificación de estos shocks negativos en el mediano plazo.

Adicionalmente, otro desafío refiere a cuáles son las mejores estrategias de intervención para apuntalar la recuperación económica y la inserción de las personas que han perdido o visto fuertemente reducidas sus fuentes de ingresos laborales. Los países de la región cuentan con diferentes esquemas de políticas activas del mercado de trabajo con disímiles diseños, requerimientos y población objetivo, implementados desde diversas órbitas estatales, que podrían, a priori, cumplir el doble objetivo de brindar ingresos a las personas con mayores dificultades de ingreso a una ocupación, a la vez que contribuir a que éstos vayan logrando una inserción laboral de calidad. Sin embargo, su alcance resulta aún muy insuficiente, y los efectos en cuanto a las posibilidades de obtener empleo formal luego del paso por el programa de transferencias suelen ser bajas. El desafío en esta coyuntura es aún mayor dada la fuerte incertidumbre respecto de las características e intensidad de los senderos de crecimiento pospandemia.

La crisis abre la oportunidad para reestructurar las instituciones laborales y de la protección social para avanzar en estrategias que permitan una garantía laboral y pisos de protección social más permanentes, como también estructurar una política de empleo integral que acompañe o sea parte de la estrategia económica de recuperación. La adaptación de algunas instituciones laborales como los seguros de desempleo puede ya considerarse como un avance institucional importante. En este sentido, ir hacia un diseño de un sistema de protección ante la desocupación, que incluya la suspensión y reducción de jornada de trabajo como una causal para recibir las prestaciones, está permitiendo mejorar la cobertura y a la vez mantener la relación de trabajo. Estos dispositivos, serán seguramente muy apropiados para futuras crisis sistémicas o sectoriales que puedan enfrentar las economías de la región.

Una dimensión clave y que debería tener un mayor protagonismo en la estrategia de recuperación con empleo refiere a la seguridad y salud en el trabajo, particularmente en materia de riesgos biológicos provocados por la COVID-19. Los países han estado incorporando y gradualmente aumentando dispositivos para que las políticas, instituciones, empresas y trabajadores tomen las medidas preventivas necesarias, pero dado que el escenario de solapamiento entre pandemia y posible recuperación es el más probable, no caben dudas que un afianzamiento de la seguridad laboral es lo que permitirá un regreso seguro y saludable a las actividades. Otras dimensiones como los riesgos sicosociales también han tomado una envergadura importante como, por ejemplo, en los segmentos que han visto intensificar el teletrabajo. De esta forma, la calidad del trabajo, la sostenibilidad de las empresas y su productividad han comenzado a estar más estrechamente vinculados con estos factores y ámbitos de políticas laborales.

Referencias

- Casalí, P., Vallejo, F., Lucio, R. y Velásquez, M.** (2020). Ecuador. Panorama de la Protección Social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad. Oficina de la OIT para los Países Andinos, Lima.
- CEPAL** (2020) "Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación", Informe Especial COVID-19 Nro. 4, Santiago.
- CEPAL-OIT** (2020a). Informe CEPAL / OIT Nro. 23, octubre (en prensa).
- ____ (2020b). Informe CEPAL / OIT Nro. 22, mayo.
- Montt, G., F. Ordoñez e I. Silva** (2020) "Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica", Informe Técnico OIT Cono Sur No.15, Santiago.
- OIT** (2020a) "Nota técnica "Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe", OIT, Lima.

- _____ (2020b) ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition. Updated estimates and analysis, OIT, Ginebra.
- _____ (2020c). Nota técnica país “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Costa Rica. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”, OIT, Lima.
- _____ (2020d). Nota técnica país “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Chile. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”, OIT, Lima.
- _____ (2020e). Nota informativa de la OIT “La COVID-19 y el sector de la salud”, OIT, Ginebra.
- _____ (2020f) Nota técnica país “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. México. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”, OIT, Lima.
- _____ (2020g) Nota técnica país “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Colombia. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”, OIT, Lima.
- _____ (2020h) Nota técnica país “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Uruguay. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”, OIT, Lima.
- _____ (2020i) Nota técnica país “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Perú. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”, OIT, Lima.
- _____ (2020j) Nota técnica país “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Paraguay. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”, OIT, Lima.
- _____ (2020k) Nota técnica OIT “Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia”, OIT, Lima.
- _____ (2020l) Nota técnica país “Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Argentina. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”, OIT, Lima.

Anexo ► La información proveniente de encuestas a hogares y de registros administrativos en tiempos de pandemia

Las restricciones a la movilidad social adoptada como respuesta sanitaria frente a la pandemia en gran parte de los países de la región han impuesto desafíos importantes para el levantamiento de la información proveniente de encuestas a los hogares y a las empresas. Si bien la mayor parte de los países en la región han continuado con estos relevamientos y están publicando cifras oficiales, hay ciertos aspectos que deben ser tenidos en consideración cuando se analizan los datos que de allí surgen.

Debido a que la recolección de la información ha migrado desde un formato presencial hacia uno esencialmente telefónico, los resultados pueden no ser estrictamente comparables con las series históricas. Para poder dilucidar la existencia o no de problemas de comparabilidad, habría sido necesario llevar a cabo pruebas simultáneas bajo ambos formatos, lo que por razones obvias –presencia de la pandemia, con las consiguientes restricciones sanitarias– no fue posible. Las oficinas nacionales de estadísticas (ONEs) han advertido a sus usuarios que podrían existir dificultades en comparabilidad con datos previos. Sin embargo, en los hechos, la gran mayoría de los países que han ido entregando datos, continúan haciendo referencia a las variaciones usuales respecto del período anterior y respecto a doce meses previos. El paso al formato telefónico utilizando una muestra de hogares de un período anterior conlleva una complicación adicional, relacionada con el sesgo potencial (ya sea de selección, de cobertura y/o por ausencia de respuesta) que puede producirse. La gran mayoría de las ONEs de la región han realizado estudios y ajustes para minimizar ese potencial sesgo.

Por otro lado, en relación a los indicadores laborales que se publican de manera oficial a partir de estos relevamientos resulta importante señalar los criterios utilizados para la clasificación de las personas en las correspondientes categorías laborales. Para ser clasificado como desocupado se requiere estar

disponible en el período (semana) de referencia y al mismo tiempo haber realizado una búsqueda activa –por cualquier medio– durante dicho período. Por lo tanto, en circunstancias excepcionales como las que está transitando la región debido a la pandemia, es esperable que un porcentaje muy importante de personas que antes estaban en la fuerza de trabajo (tanto como ocupados o como desocupados) no estén en condiciones de realizar una búsqueda activa debido al confinamiento y a las medidas de distanciamiento y, por lo tanto, no sean parte de la población económicamente activa y pasen a ser parte de la población fuera de la fuerza de trabajo (si cumplen con uno de los criterios antes señalados –búsqueda o disponibilidad– formarán parte de la “fuerza de trabajo potencial”). Por ello, en general, se observan caídas muy significativas en la tasa de participación económica y es esperable que en tanto las medidas de confinamiento se vayan relajando, parte de estas personas ingresen a la población económicamente activa nuevamente.

Por todo lo explicado anteriormente, es recomendable que el análisis de los impactos de la pandemia vaya más allá del indicador de subutilización tradicional, la tasa de desocupación. Dicha tasa puede ser complementada con el estudio de todo el espectro de categorías de clasificación que se han visto afectadas por la pandemia –por ejemplo, los ocupados ausentes– y con todos los indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo entregados por las recomendaciones internacionales en la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET, 2013). Especial relevancia alcanzan, en estas circunstancias, los indicadores que consideran los desocupados con la fuerza de trabajo potencial (en forma conjunta) –SU3– o la subutilización por tiempo de trabajo.

Algunos países han utilizado o adoptado nuevas medidas e instrumentos para sostener los ingresos de los trabajadores que se encuentran suspendidos en sus actividades buscando, de esta manera, mantener los vínculos laborales. En estos casos, las personas son clasificadas como ocupadas ausentes de su trabajo y, dependiendo de la duración y extensión de estas medidas, así como de la situación económica que enfrenen las unidades económicas en las que trabajan, podrán seguir quedando clasificados como ocupadas, o cambiar y ser clasificadas como desocupados o fuera de la fuerza de trabajo en el caso en que la relación laboral finalice.

Adicionalmente a las encuestas de fuerza de trabajo o de hogares, los registros administrativos también resultan una fuente de información relevante complementaria, especialmente en aquellos países en los cuales, con motivo de la pandemia, se han activado o implementado medidas e instrumentos (como los seguros de desempleo/cesantía o subsidios a la nómina salarial) para mantener o proteger el vínculo laboral y los puestos de trabajo. La información que surge de los registros administrativos permite tener información en algunas ocasiones más rápida que la de las encuestas de fuerza de trabajo –sobre todo si en el caso de las encuestas se entrega información de trimestres fijos–.

Los datos administrativos también tienen algunas limitaciones en cuanto a su alcance y profundidad. Entregan información del empleo formal e, incluso, en algunos países sólo de una parte del mundo formal, por ejemplo, los principales sectores de actividad del sector privado, el gobierno central, empresas con un número de trabajadores por encima de cierto umbral, etc. Asimismo, a menudo existe un rezago en mostrar la dinámica de corto plazo del empleo ya que las empresas tienen un plazo para informar la nómina de trabajadores por los cuales están cotizando. Esto puede implicar una demora de dos a tres meses en algunos países, y hasta seis meses en otros casos, para poder contar con registros definitivos. Sin embargo, cuando se producen fenómenos tan agudos como el efecto de la actual pandemia, la tendencia es claramente observable. Finalmente, los registros administrativos también podrían tener algunas limitaciones en la medida que han sido diseñados para otros fines como, por ejemplo, fiscalización, y las bases de datos y sus muestras no son sujetas de un tratamiento adecuado para generar información estadística. En este caso, puede surgir casos de doble contabilización, la inclusión de los beneficiarios de las prestaciones de seguridad social como si fueran cotizantes, entre otras dificultades para ser utilizadas para fines estadísticos.