



#NoContagiamos  
Al Empleo



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<sup>1</sup>

Junio de 2020



## Resumen

América Latina y el Caribe atraviesan una crisis económica y social sin precedentes, no sólo por su magnitud sino por su extensión a todos los países de la región. Ello se reflejará, como ya se está observando, en impactos inéditos en el mercado de trabajo a través de la pérdida neta de empleo y de las horas trabajadas, del deterioro de la calidad de los puestos de trabajo y de la reducción de los ingresos de los trabajadores y de los hogares. Los trabajadores informales y los de menores ingresos sufren con mayor intensidad estos efectos lo que redundará en incrementos significativos en la pobreza y de los ya elevados niveles de desigualdad. El desafío para las políticas de respuesta a la crisis es mayúsculo, requiriendo que los gobiernos junto con los actores sociales del mundo del trabajo logren consensuar programas de respuesta que estimulen la economía y el empleo, apoyen a las empresas y los ingresos de los trabajadores, protejan a los trabajadores en el lugar de trabajo y establezcan soluciones eficaces mediante el diálogo social.

<sup>1</sup> Esta nota forma parte de los informes técnicos que constituirán el Informe Regional **Panorama Laboral 2020**.

## 1. El contexto laboral previo a la pandemia de la COVID-19

América Latina y el Caribe comenzaron a enfrentar a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) a inicios de 2020 con una situación económica y laboral caracterizada por el estancamiento y por la ralentización o reversión de ciertas mejoras previas en sus mercados de trabajo.

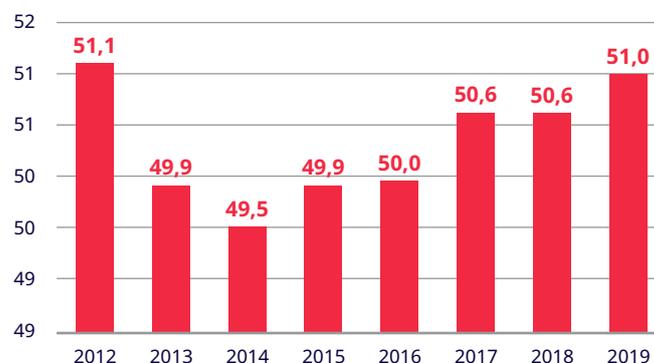
De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950 (0,4%). El bajo ritmo de crecimiento económico que caracterizó, en general, los años posteriores a la crisis financiera internacional (2008/2009) se tradujo en una débil creación de puestos de trabajo, especialmente de aquellos de mayor calidad. En particular, la tasa de ocupación durante el último quinquenio se mantuvo relativamente estable, en torno al 58%. Ello contrasta claramente con el aumento significativo observado en el período 2003-2008.

El débil aumento de la tasa de ocupación en 2019 (de sólo 2 puntos porcentuales respecto de 2018) no resultó suficiente para reducir la tasa de desocupación promedio de la región, la que se mantuvo en 8% de la población económicamente activa (PEA), registro máximo de los últimos 15 años.

El menor impulso en la generación de empleo también estuvo acompañado de un empeoramiento en su composición. Mientras que durante 2019 el empleo total se expandió en 1,7%, el trabajo por cuenta propia lo hizo con mayor intensidad, con un crecimiento del 2,2%, a la vez que los puestos asalariados crecieron solo 1,7% y el servicio doméstico 1,2%. Ello refuerza las tendencias verificadas en el último quinquenio y refleja el tradicional mecanismo de ajuste en estos mercados de trabajo donde el empleo independiente juega un rol contracíclico frente a la insuficiente creación de empleo en relación de dependencia.

El desmejoramiento laboral del último quinquenio también se observa en el crecimiento de la incidencia de la informalidad. Ello contrasta con el significativo avance en materia de formalización experimentado por la región fundamentalmente entre 2003 y 2014. Como lo muestra el Gráfico 1, desde ese año la informalidad ha venido incrementándose sistemáticamente pasando de representar el 49,5% del total de los ocupados en 2014 a concentrar el 50,6% en 2018 y el 51% en 2019 (promedio para 16 países). Este nivel resulta similar al registrado 7 años atrás, en 2012, lo que representa un retroceso importante en los avances logrados en relación a la calidad de los puestos de trabajo generados en la región.

► **Gráfico 1:** América Latina y el Caribe. Porcentaje de trabajadores informales en el total de ocupados (promedio para 16 países)\*



Fuente: SIALC/OIT.

\* Países incluidos: Argentina (aglomerados urbanos), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La elevada incidencia de la informalidad se verifica tanto entre los asalariados como, y con mayor intensidad, entre los trabajadores independientes, especialmente entre los cuentapropistas no profesionales. Se combinan, así, la falta de cobertura de la seguridad social y de la protección social con reducidos ingresos laborales promedio y elevadas tasas de inestabilidad ocupacional y de ingresos.

Finalmente, de la mano de un muy bajo dinamismo en el mercado de trabajo y en un marco de crecimiento de la tasa de desocupación, el poder adquisitivo de los ingresos laborales se incrementó sólo levemente. Este débil comportamiento positivo se verificó aún entre los salarios de los trabajadores registrados en la seguridad social. En efecto, éstos crecieron sólo 1% (promedio para 14 países de la región) luego de haber experimentado alzas de alrededor 1,5% en los dos años previos. Ello acentúa, por lo tanto, la desaceleración del crecimiento de los salarios observada durante los últimos años (CEPAL-OIT, 2020).

A este resultado puede haber contribuido, entre otros factores, el también debilitado comportamiento del salario mínimo real que creció incluso por debajo del salario promedio en 2018 y en 2019 (CEPAL-OIT, 2020). Ello contrasta con el período 2005-2015 donde se verificó una mejora generalizada de los salarios mínimos reales en la región (OIT, 2017). Teniendo en cuenta que el fortalecimiento de esta institución laboral ha sido un factor significativo en la reducción de la desigualdad salarial en la región, especialmente en el período 2003-2008, su menor dinamismo dificulta la prosecución hacia niveles más bajos de concentración de los ingresos.

Por lo tanto, en 2019 continuaron intensificándose las tendencias desfavorables observadas en los mercados de trabajo de la región. En particular, el leve aumento de la tasa de desocupación fue acompañado de un empeoramiento en la calidad de las ocupaciones y de un muy reducido incremento en las remuneraciones reales de los trabajadores.



(...) en 2019 continuaron intensificándose las tendencias desfavorables observadas en los mercados de trabajo de la región. En particular, el leve aumento de la tasa de desocupación fue acompañado de un empeoramiento en la calidad de las ocupaciones y de un muy reducido incremento en las remuneraciones reales de los trabajadores.

## 2. Una crisis de magnitud y extensión 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. Estimaciones preliminares del Banco Mundial a junio de 2020 dan cuenta de una caída promedio para la región del orden del -7,2% del PIB para este año, la más elevada en los últimos 70 años (Gráfico 2). Proyecciones más recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) agudizan aún más la contracción del PIB regional elevando ese valor a -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.

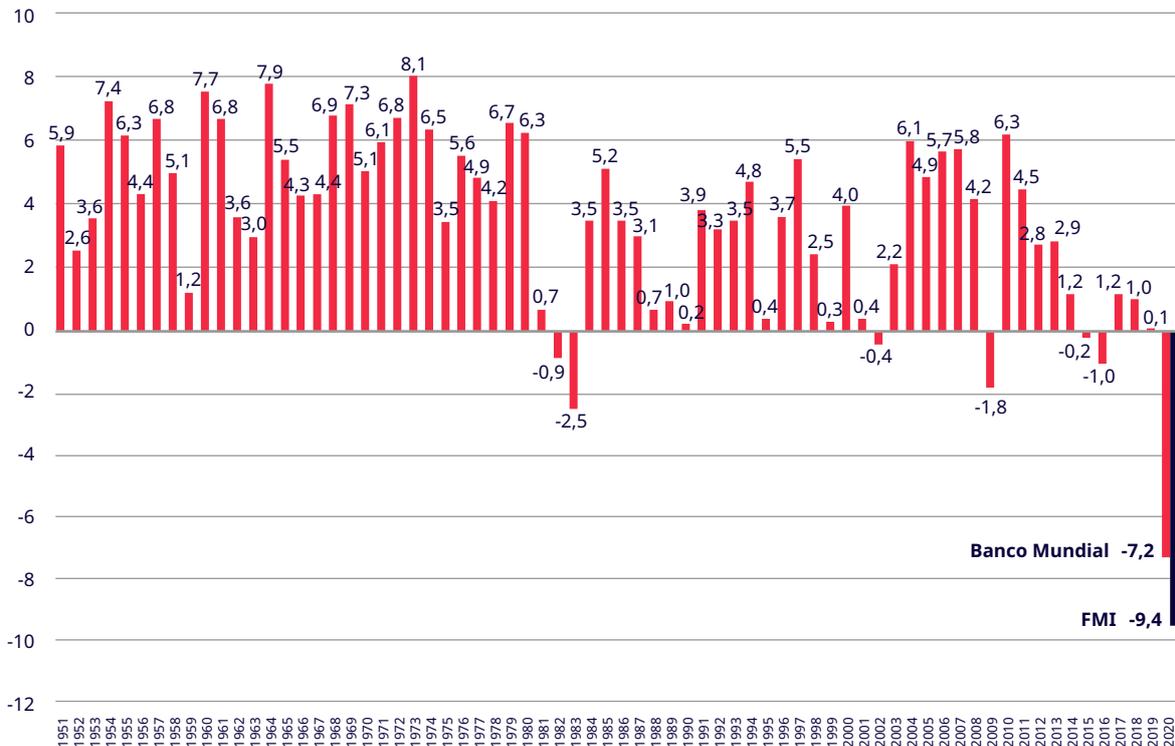
Por otro lado, la CEPAL ha señalado que la pandemia provocará en 2020 la mayor crisis económica que América Latina y el Caribe en su conjunto ha experimentado en toda su historia desde que hay registros estadísticos a inicios del siglo XX. Durante la denominada “crisis de la deuda” el PIB de la región se contrajo en -2,5% en 1983 y producto de la crisis financiera internacional la caída fue de -1,8% en 2009 (Gráfico 2). A su vez, es la primera vez donde todos los países registrarán contracciones en su nivel de actividad en un contexto de crisis global.

Además de su profundidad y alcance, una característica sobresaliente de esta crisis –aun para una región caracterizada por shocks macroeconómicos recurrentes– ha sido la velocidad del impacto mundial a través de un shock inmediato de oferta –asociado al cierre de las economías y a las medidas de contención y asilamiento social– seguido por una abrupta caída en la demanda agregada.

El impacto de la crisis se ha traducido en un colapso inmediato de los ingresos laborales y familiares de un conjunto muy amplio de la población. Es por ello que los ajustes de corto plazo de las variables del

mercado de trabajo están siendo distintos respecto a las crisis anteriores y pueden no reflejar totalmente la dinámica que se produzca en el mediano y largo plazo

► Gráfico 2: América Latina. Tasa anual de crecimiento, 1950-2020



Fuente: 1950-2019 CEPAL, 2020 Banco Mundial / FMI.

La incertidumbre respecto de la plena evolución de la pandemia genera mayores dificultades para conjeturar cómo y cuándo será el proceso de recuperación del nivel de actividad económica como también para evaluar la eficacia de las medidas adoptadas. En relación a ello, las economías de la región enfrentan esta crisis con espacios fiscales, en general, más limitados que los registrados en la crisis financiera internacional de 2008/2009.

Por lo tanto, la irrupción de la pandemia de la COVID-19 en la región se verifica en un contexto caracterizado por la desaceleración económica y la ralentización o reversión de las mejoras laborales logradas en los años previos, pero donde también persisten características estructurales asociadas con la elevada informalidad laboral, reducidos ingresos medios, 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 el colapso macroeconómico impacte de manera desproporcionada sobre algunos segmentos de la población, amplificando las brechas laborales y sociales que caracterizan la región. Ello se vuelve aún más preocupante teniendo que la recuperación esperada para 2021 es más débil aún que en crisis anteriores. En efecto, el FMI espera 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.

Por otro lado, más allá de los impactos económicos y laborales que la pandemia está teniendo en 2020, y que seguramente se prolongarán en el futuro cercano, es relevante indagar si los procesos y tendencias que venían desarrollándose en años previos se acelerarán o, por el contrario, se ralentizarán. Por ejemplo, hasta inicios de este año, el mundo y América Latina y el Caribe, eran escenarios para un fuerte debate sobre el futuro del trabajo, en los que temas como la automatización y otros procesos de cambios en

la organización de la producción y el trabajo, acaparaban una importante discusión sobre el devenir de las políticas de trabajo. La pandemia y sus efectos en las actividades productivas y el trabajo ha hecho que numerosas industrias se vean fuertemente afectadas, por ejemplo, el transporte aerocomercial de personas, el turismo y hotelería, entre otros. Cabe la pregunta si estas disrupciones o alteraciones en la producción llevará a que se intensifiquen procesos de mayor digitalización y automatización de la producción, afectando al empleo.

Otros cambios y dimensiones, por el contrario, podrían verse ralentizados, como es el caso de la incorporación de la mujer en el mundo del trabajo, debido al escenario más pesimista y a las menores oportunidades que presentará el mercado de trabajo o porque los servicios educativos y de cuidado se han visto alterados, generando mayor peso de las responsabilidades familiares en las mujeres. Otra dimensión que podría modificarse refiere a las cadenas mundiales de suministro, ya sean afectadas directamente por los efectos de la pandemia en el comercio, como también por el surgimiento de nuevas etapas en la disputa internacional por el dominio de las tecnologías de la información y la conectividad.

### 3. Los impactos adversos de la pandemia en el mercado de trabajo

La retracción del nivel de actividad económica tendrá un impacto fuertemente negativo sobre el mercado de trabajo que se canalizará a través del efecto que tiene la dinámica productiva sobre los ingresos, las remuneraciones y la calidad de las ocupaciones. Esto producirá un aumento de la desigualdad relativa de los ingresos y de la pobreza. Algunos de estos procesos ya se están observando con distintos niveles de intensidad en los países de la región.

En efecto, el fuerte deterioro de la situación macroeconómica se ha traducido en un porcentaje elevado de los trabajadores cuyos ingresos se han visto marcadamente reducidos. Ello como consecuencia de que han perdido sus empleos, que las remuneraciones han sido suspendidas o reducidas porque las actividades económicas han sido sujeto de confinamiento, o que no pueden desarrollar sus profesiones u oficios. En este marco emerge con fuerza la diferenciación entre aquellos individuos y familias que continúan percibiendo total o parcialmente sus ingresos y aquellos que los perdieron.

Asimismo, en este contexto excepcional, algunos mecanismos “tradicionales” de ajustes se exacerban mientras que otros se debilitan. Como se señaló más arriba, resulta frecuente que al contraerse el empleo asalariado el cuentapropismo tenga un rol contracíclico. De hecho, así lo ha venido haciendo en los últimos años. Sin embargo, este “tradicional mecanismo de ajuste” se debilita o desaparece en esta coyuntura. Una porción significativa de los trabajadores independientes no quedó enmarcada en la excepción del aislamiento 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.

(...) esta crisis visualiza y, particularmente, exacerba las significativas dificultades del mercado laboral como también las enormes desigualdades existentes en su interior.

Por lo tanto, esta crisis visualiza y, particularmente, exacerba las significativas dificultades del mercado laboral como también las enormes desigualdades existentes en su interior. Ello se traduce en una amplificación de las desigualdades sociales dado que los ingresos laborales dan cuenta de la mayor parte, en promedio de alrededor del 80%, de los ingresos totales familiares.

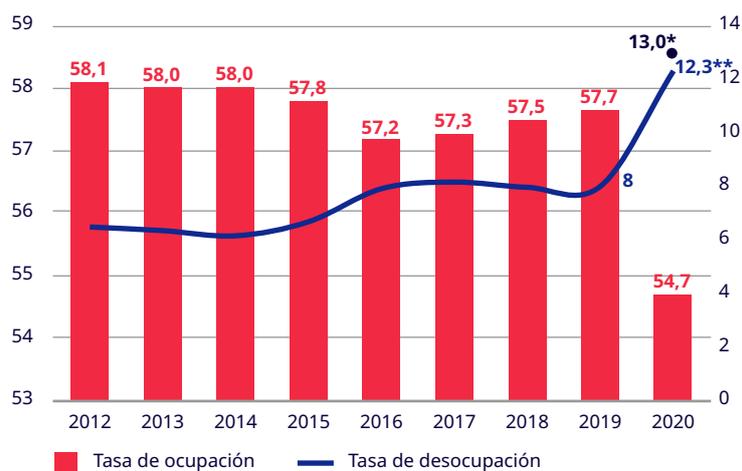
#### 3.1 Aumento sin precedentes en la desocupación y abruptas caídas en la ocupación

Considerando las proyecciones del Banco Mundial respecto del nivel de actividad económica de América Latina y el Caribe para 2020 que muestran una caída de -7,2%, se estima que la tasa de desocupación

promedio aumentará alrededor de 4 puntos porcentuales respecto de 2019, de 8% a 12,3%. Esto ubica a este indicador en su valor máximo desde que se cuenta con información armonizada para los países de la región (Gráfico 3). El último máximo para la tasa de desocupación, desde inicios de los noventa, se había producido por el impacto de la crisis asiática a fines de dicha década. Sin embargo, en ese entonces este indicador trepó hasta el 9,2, significativamente más bajo que el guarismo estimado para este año.

Debe notarse, sin embargo, que en la medida en que las proyecciones para 2020 muestren una mayor contracción económica, la desocupación seguramente mostrará niveles aún mayores conjuntamente con el deterioro de otros indicadores del mercado de trabajo. En efecto, considerando la proyección realizada por el FMI, la tasa de desocupación promedio para la región alcanzaría el 13% (Gráfico 3). En ambos escenarios se está suponiendo que los individuos que pierden su empleo transitan hacia la desocupación. Si ello no fuera así en su totalidad –especialmente en el corto plazo donde, como veremos se están observando intensos tránsitos hacia la inactividad, es decir salidas de la fuera de trabajo– los impactos sobre el desempleo serían menores. Por ejemplo, si sólo la mitad se mantiene activo buscando empleo, la tasa de desocupación sería del 11,2% en el escenario de caída del nivel de actividad proyectado por el BM y del 11,6% en el escenario proyectado por el FMI. En todos los casos, por lo tanto, la suba de la tasa de desocupación resulta muy significativa.

► Gráfico 3: Tasa de ocupación y tasa de desocupación, América Latina y el Caribe, 2012-2020



Fuente: SIALC/OIT.

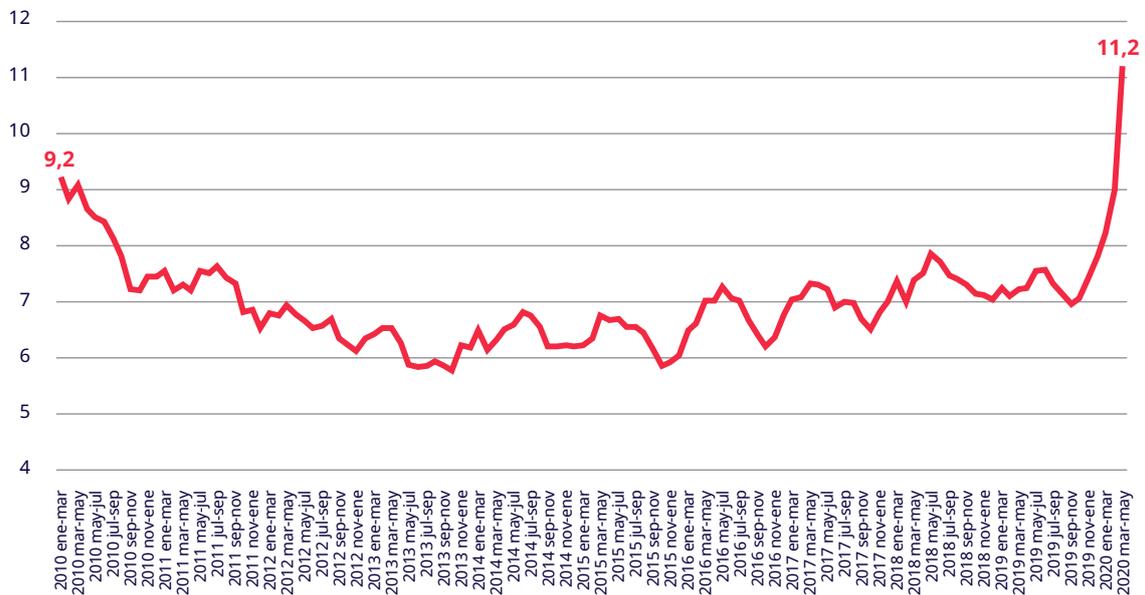
\*Estimación basada en las proyecciones de reducción del PIB del FMI.

\*\*Estimación basada en las proyecciones de reducción del PIB del BM.

El marcado incremento en la tasa de desocupación regional es sólo una de las manifestaciones del deterioro que el mercado de trabajo ya venía experimentando en años previos y que se agudizará significativamente en este contexto. Adicionalmente, es una señal de las complejidades que tendrá volver a condiciones de empleo más favorables debido a que la experiencia muestra que recuperar los niveles históricos lleva tiempo. Por ejemplo, el ajuste estructural y reconfiguración económica de la década de los noventa implicaron 23 años para recuperar los valores mínimos de desempleo de inicios de esa década. Sin embargo, ese valor fue superado rápidamente en el marco de la ralentización de las economías de la región, mayormente a partir de 2014.

Este abrupto incremento en la tasa de desocupación regional se replica en todos los países de la región para los cuales se cuenta con información actualizada. Así, por ejemplo, en Chile se alcanza un valor de 11,2% (11% ajustada estacionalmente) en el trimestre marzo/mayo de 2020 ubicando este indicador en un nivel incluso superior al experimentado una década atrás como producto de la crisis financiera internacional (Gráfico 4).

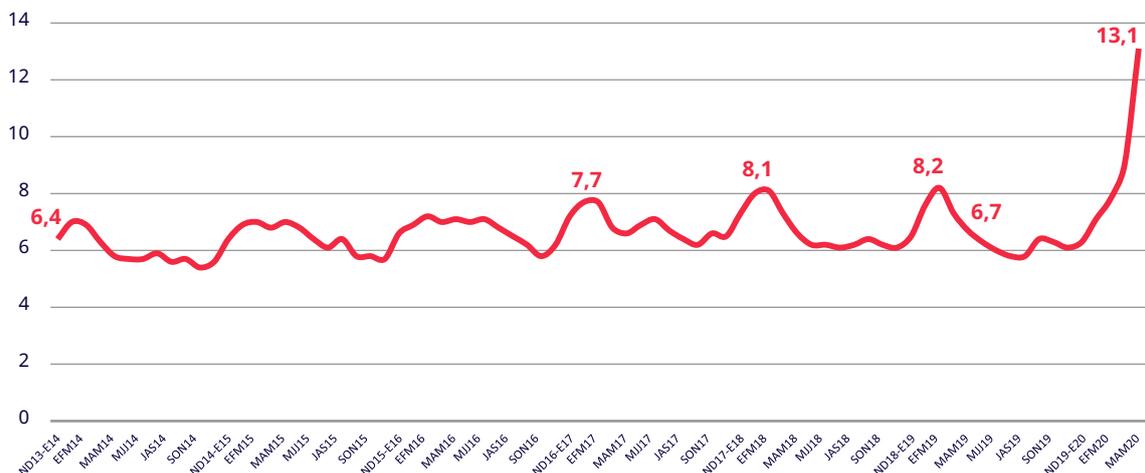
► **Gráfico 4: Tasa de desocupación en Chile 2010-2020**



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

En el caso de Lima Metropolitana la tasa de desocupación se incrementó en 6,4 puntos porcentuales en el trimestre marzo-mayo de 2020 respecto de igual período de 2019 (Gráfico 5).

► **Gráfico 5: Tasa de desocupación en Lima Metropolitana 2014-2020**



duración de estas medidas. En un sentido opuesto, la significativa reducción de los puestos asalariados informales y de los empleos por cuenta propia que implicaron transiciones a la desocupación probablemente se revierta, si bien sólo de manera parcial, en el futuro próximo.

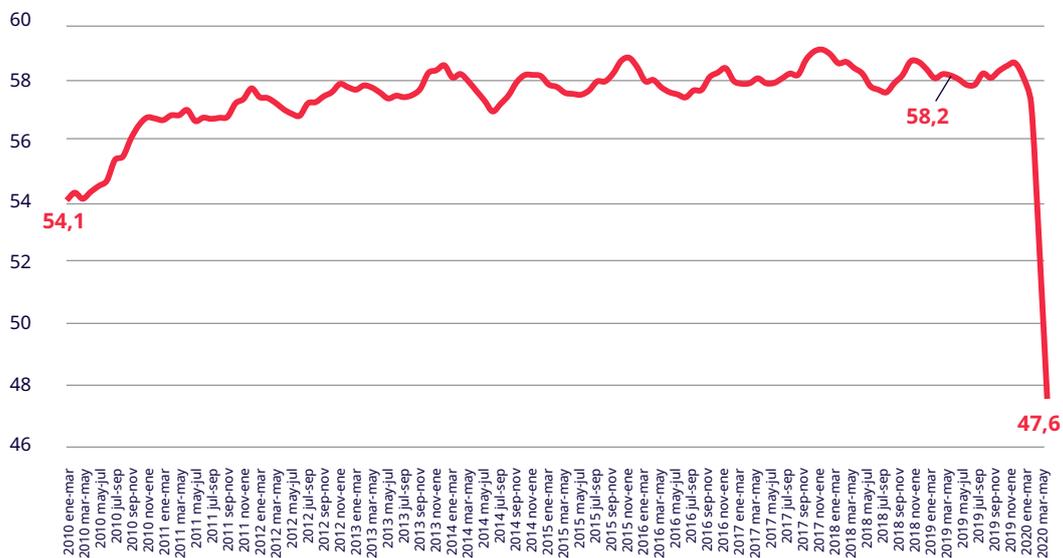
En paralelo al incremento de la desocupación se proyecta una reducción neta de alrededor de 3 puntos porcentuales (Gráfico 2) en la tasa de ocupación en 2020 en comparación a 2019, con una pérdida estimada de alrededor de 10,5 millones de puestos de trabajo. En el marco de esta crisis macroeconómica este indicador alcanzaría su valor mínimo de las últimas tres décadas. Bajo las proyecciones del FMI la pérdida podría ser aún superior, cercana a 13 millones.

En los países para los cuales se cuenta con información actualizada efectivamente se observa una fuerte contracción del volumen de empleo. Así, por ejemplo, Chile registró una reducción de 10,6 puntos porcentuales en la tasa de ocupación en el trimestre marzo-mayo 2020 respecto de igual trimestre del año anterior. Ello ubica a esta tasa en el valor mínimo registrado durante toda la serie (Gráfico 6).



(...) la significativa reducción de los puestos asalariados informales y de los empleos por cuenta propia que implicaron transiciones a la desocupación probablemente se revierta, si bien sólo de manera parcial, en el futuro próximo.

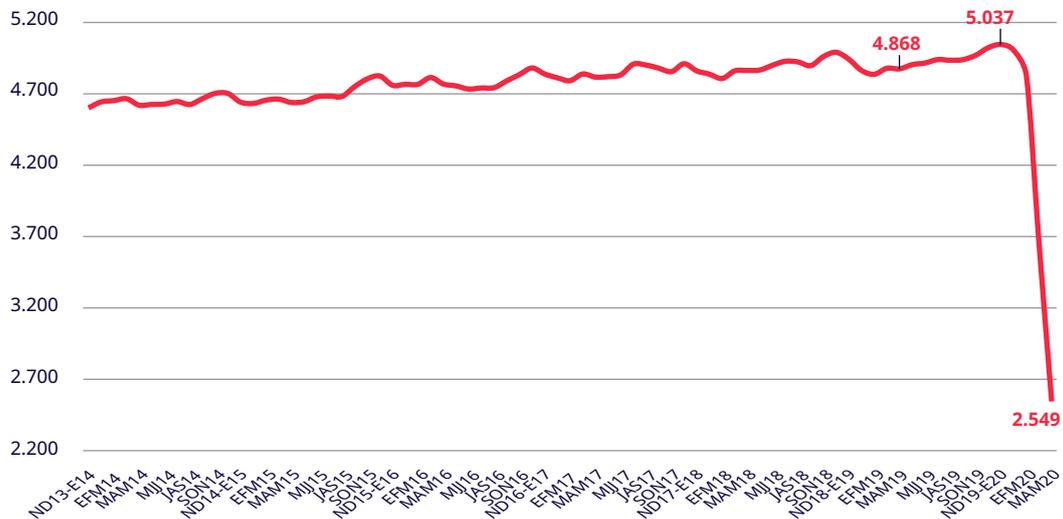
► Gráfico 6: Tasa de ocupación en Chile 2010-2020



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

Lima registró una reducción de casi la mitad del número de ocupados existente hacia fines de 2019 pasando de alrededor de 5 millones a 2,5 millones de puestos de trabajo durante los meses del trimestre móvil de marzo-mayo del corriente año (Gráfico 7).

► Gráfico 7: Total ocupados en Lima Metropolitana 2014-2020, en miles



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

### 3.2 Reducción de la cantidad de trabajadores informales y salidas de la fuerza de trabajo

Con una intensidad aún mayor que la observada en la caída de los empleos formales es la reducción que viene experimentando el empleo informal asalariado y, más aún, el realizado por los cuentapropistas, la mayor parte del cual también es de carácter informal. Esta mayor contracción ha hecho que en algunos países la tasa de formalidad esté creciendo en el marco del colapso generalizado en la demanda de empleo, especialmente en los primeros meses de la pandemia.

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 puntos porcentuales, del 55,7% al 47,7%. Sin embargo, entre abril y mayo los puestos informales crecieron en 1,9 millones (de 20,7 millones a 22,6 millones). Ello implicó que la tasa de informalidad se incrementó en 4,1 puntos porcentuales entre esos meses, siendo del 51,8% en mayo de este año.

En Chile, en el trimestre móvil de 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 28,9% al 26,3% en ese período. En el trimestre marzo-mayo de 2020, continuaron registrándose reducciones en todas las categorías ocupacionales: trabajadores por cuenta propia (-29,5%), asalariados formales (-8,4%), asalariados informales (-21,5%), personal de servicio doméstico (-41,2%), empleadores (-27,9%) y familiar no remunerado (-41,9%). En este contexto, la tasa de informalidad se situó en 23,5%, 3,9 puntos porcentuales más baja que en igual período de 2019.

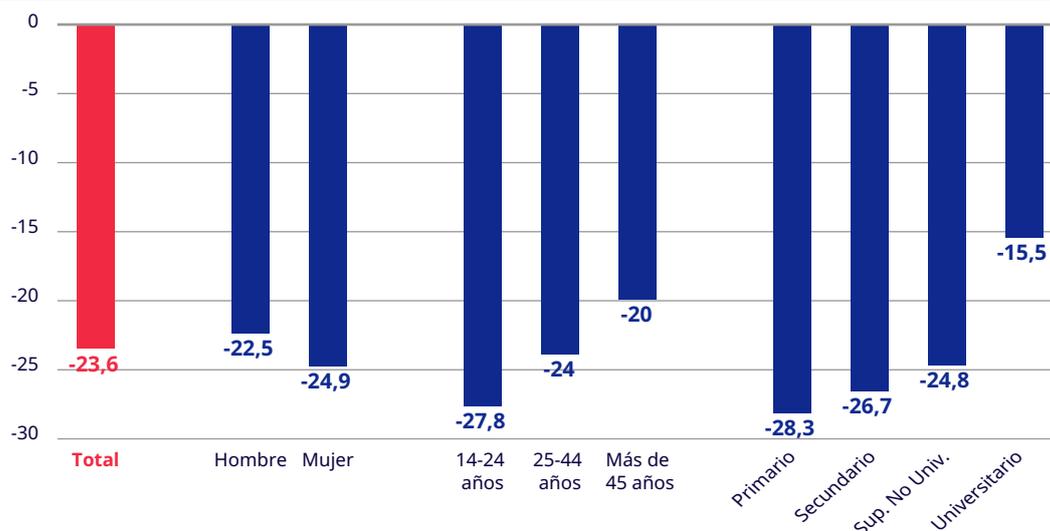
En Lima Metropolitana, en el trimestre móvil de marzo-mayo del corriente año, los ocupados que cuentan con seguro de salud disminuyeron casi 40%, mientras que aquellos que no cuentan con seguro de salud lo hicieron en una magnitud significativamente más elevada, 64%. Por lo tanto, el mecanismo de ajuste contracíclico frecuentemente observado en la región frente a la debilidad de la creación de puestos asalariados formales se reduce o desaparece en coyunturas particulares como las que está transitando la región.

Por otro lado, la masiva destrucción de empleo no se ha reflejado por completo en incrementos en la tasa de desocupación, como fue comentado previamente, debido a que una parte significativa de los trabajadores que pierden su empleo ha salido de la fuerza de trabajo. En efecto, los tránsitos entre este tipo de ocupaciones –especialmente los informales y cuentapropistas– 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. Sin embargo, estos comportamientos se exacerbaban en contextos de confinamiento. Como se mencionó, una porción significativa de los trabajadores independientes no quedó enmarcada en la excepción del aislamiento 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. Adicionalmente, las expectativas desfavorables sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo también reducen los incentivos a la búsqueda de empleo para aquellos que perdieron una ocupación asalariada.

Datos recientes confirman, en efecto, un abrupto incremento de la proporción de la población no económicamente activa. En Lima Metropolitana, por ejemplo, este aumento fue del orden del 53% durante el trimestre móvil febrero-abril respecto de igual trimestre en 2019. Ello implicó una caída cercana a un cuarto de la PEA (Gráfico 8). Esta contracción no ha sido homogénea entre la población, sino que ha sido más fuerte entre las mujeres, los jóvenes y los individuos de menor nivel educativo, amplificando brechas existentes en la participación económica.

► **Gráfico 8:** Variación porcentual en la población económicamente activa en Lima Metropolitana. Trimestre móvil feb-abr 2019 / feb-abr 2020



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

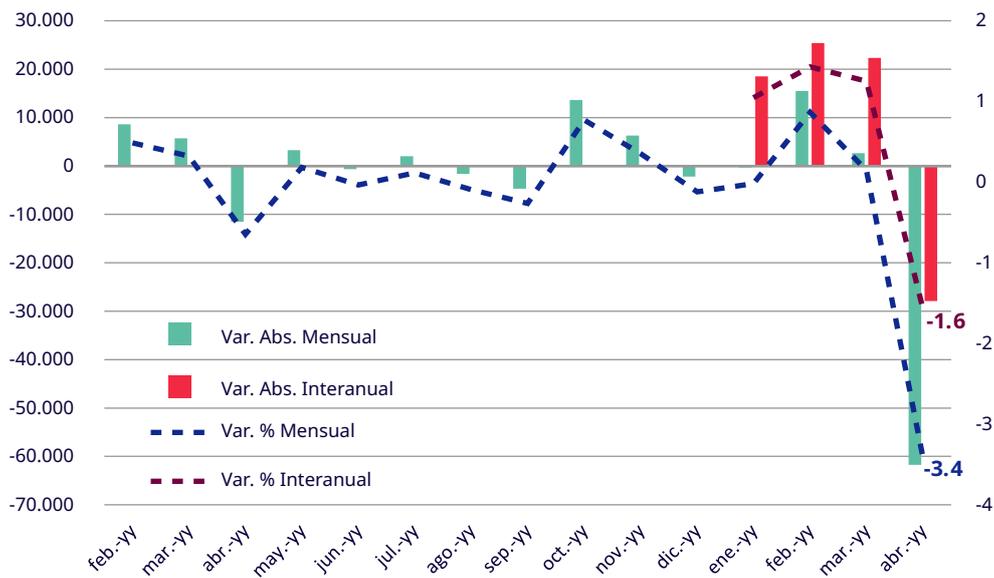
Un panorama similar se observa en México donde la tasa de participación se redujo en 12,3 puntos porcentuales (de 59,8% a 47,5%) entre marzo y abril de 2020. Ello implicó que 12 millones de personas transitaran desde la fuerza de trabajo a la inactividad económica a lo largo del mes. En el mes de mayo la tasa de participación se mantuvo relativamente sin cambios. Sin embargo, resulta interesante notar que el incremento de la población no económicamente activa se explica por el alza de aquellos que se encuentran económicamente inactivos pero disponibles para trabajar. A su vez, la mayor parte de ellos han dejado de trabajar debido a la suspensión temporal de su trabajo sin recibir pago. Es por ello que es previsible que parte de estas transiciones hacia fuera de la fuerza de trabajo se reviertan en la medida en que la actividad económica comience a normalizarse.

### 3.3 Inéditas caídas del empleo asalariado formal

A pesar de las medidas de contención del empleo asalariado formal implementadas en un extenso conjunto de países, las que sin dudas contribuyen a reducir la respuesta de estas ocupaciones frente a la reducción en el nivel de actividad, los datos que surgen de los registros administrativos dan cuenta también de una caída 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.

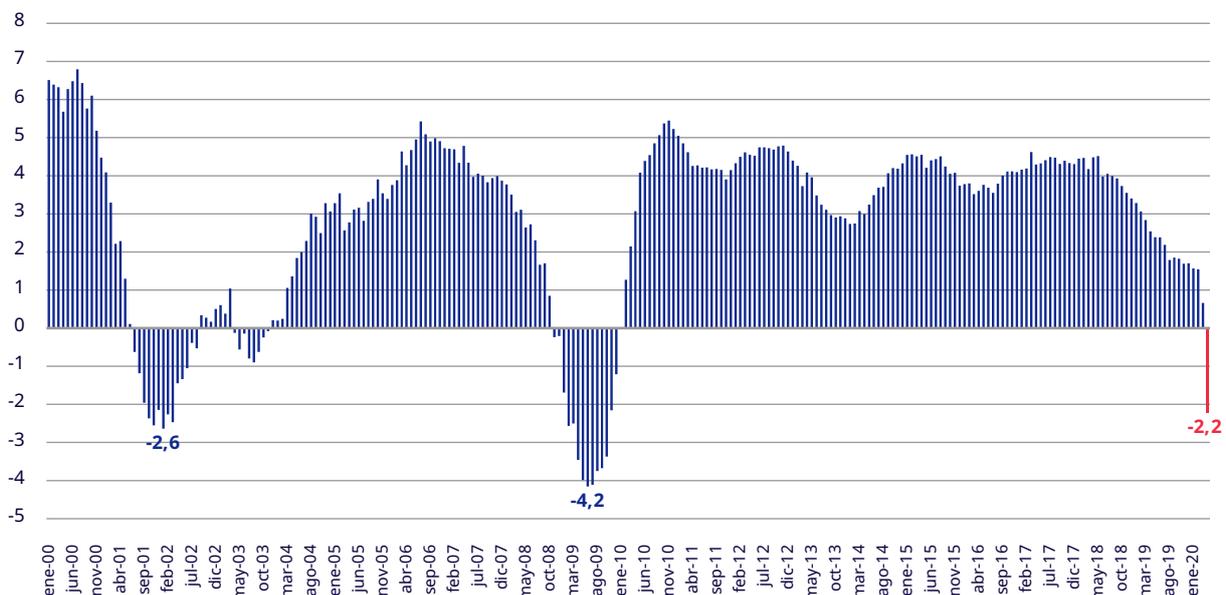
Así, por ejemplo, el número de personas aseguradas al sistema de salud de Costa Rica registró una variación mensual de -3,4 puntos porcentuales y una reducción interanual de casi 2 puntos porcentuales (Gráfico 9). También se observa una caída en el número de personas aseguradas por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (Gráfico 10) de alrededor de 2 puntos porcentuales, comparables con mermas observadas a comienzos del milenio, si bien resultan inferiores a las verificadas en 2009 asociadas a la crisis financiera internacional.

► **Gráfico 9:** Evolución en el número de asegurados al Seguro de Salud de Costa Rica 2019-2020



Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

► **Gráfico 10:** Variación interanual del número de trabajadores asegurados por el Instituto Mexicano de Seguro Social en México 2000-2020



Fuente: Instituto Mexicano de Seguro Social, México.

### 3.4 Evolución de las horas trabajadas como indicador sintético de la subutilización de la fuerza de trabajo

La variación en el número promedio de horas trabajadas por la población en edad activa está afectada por la destrucción de los puestos de trabajo (que reducen a cero las horas trabajadas) con destino al desempleo o a la inactividad, 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). De esta manera, las horas trabajadas promedia refleja 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, dado los diversos ajustes que se están verificando en los mercados de trabajo como producto de la crisis, la OIT viene estimando la pérdida de horas trabajadas en el mundo y por regiones. Las últimas estimaciones (OIT, 2020a) dan cuenta de una pérdida masiva de horas de trabajo en todo el mundo durante el segundo trimestre del año, que resultan significativamente superior a las proyecciones previas y que revelan, por lo tanto, que el impacto de la crisis en el mercado de trabajo está siendo más intenso de lo esperado. Se estima una caída en las horas de trabajo del 14% en el segundo trimestre, equivalente a 480 millones de empleos a tiempo completo suponiendo una semana de trabajo de 40 horas promedio, y equivalente a 400 millones de puestos de trabajo a tiempo completo, suponiendo una semana de trabajo de 48 horas promedio.



América Latina y el Caribe es la región con mayor contracción en las horas de trabajo en todo el mundo, del orden del 20%, equivalente a 55 millones de puestos de trabajo a tiempo completo, suponiendo una semana de 40 horas promedio, y a 47 millones bajo el segundo supuesto.

El informe presenta, adicionalmente, el análisis

de descomposición de las fuentes de caída de las horas trabajadas promedio para algunos países del mundo. Para la región se muestran los resultados de México y Perú (Lima Metropolitana). En México, las suspensiones y la reducción de la semana laboral dan cuenta de aproximadamente la mitad de la reducción de las horas siendo el 50% restante explicado mayormente por los tránsitos desde el empleo a la inactividad. La contribución de este último canal –esto es, pérdidas de empleo que derivan en salidas de la fuerza de trabajo– es el de mayor importancia relativa en el caso de Perú. Lima registró una reducción de casi la mitad del número de ocupados durante los meses del trimestre móvil de marzo-mayo del corriente año. A pesar de que la tasa de desempleo registró un alza también significativa (+6,4) en igual período, este canal parece ser de escasa relevancia en comparación a las salidas de la fuerza de trabajo.

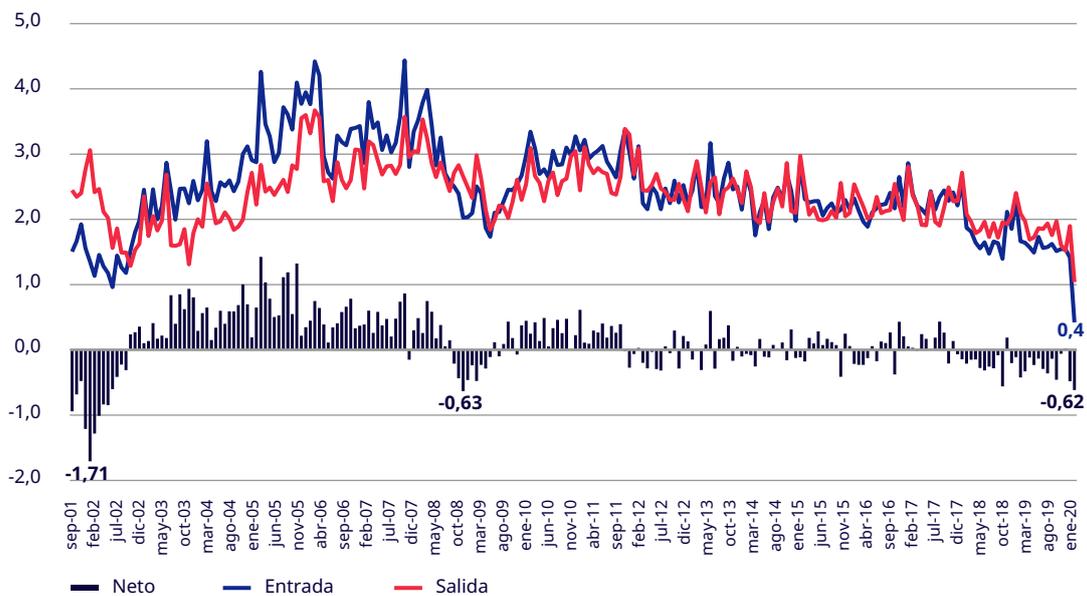
Por lo tanto, como fue mencionado, en este contexto la tasa de desocupación sólo refleja parcialmente los impactos de la pandemia en los mercados de trabajo, a la vez que la dinámica que este indicador está mostrando en el corto plazo se verificarán con igual intensidad y signo en los meses próximos.

### 3.5 La crisis afecta también la dinámica de entradas y salidas en las empresas

La información proveniente de empresas también refleja un panorama complejo respecto de la dinámica de contrataciones y despidos de personal. Así, por ejemplo, en Argentina se observa una reducción a su mínimo histórico en la tasa de entrada mensual a un puesto de trabajo. Sin embargo, también se observa una reducción, si bien de menor magnitud, en las tasas de salida arrojando un saldo neto negativo en la evolución trimestral del empleo asalariado formal. Si bien, 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 (Gráfico 11). Como fue mencionado, es esperable que las medidas de sostenimiento del vínculo laboral redunden en menores tasas de rupturas del mismo lo que facilitará la salida del confinamiento y acelerará la posible recuperación económica futura.

► Gráfico 11: Tasa de entrada, tasa de salida y variación neta mensual de empleo en Argentina



Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), MTEySS, Argentina.

#### 4. Trabajadores en situación de riesgo desde una perspectiva sectorial

Los significativos impactos negativos que se registran en los mercados de trabajo de la región tienen diferente nivel de intensidad para los ocupados en los diferentes sectores de la economía. Se constata una elevada heterogeneidad de situaciones dependiendo del sector de actividad en el cual se encuentran los trabajadores, el tipo de ocupación y el género, entre otras dimensiones relevantes.

Desde el inicio del impacto de la pandemia en el mundo del trabajo, la OIT (2020a) ha propuesto establecer una clasificación del empleo de acuerdo a cinco categorías de riesgo sectorial: alto, medio-alto, medio-bajo, bajo-medio y bajo. En el primer grupo se incluyen sectores gravemente afectados y que han venido experimentando abruptas caídas en sus niveles de producción; entre ellos, los servicios de alojamiento y de comida, o el comercio al por menor y al por mayor. Por lo tanto, estos trabajadores están expuestos a mayores probabilidades de perder sus puestos de trabajo o a enfrentar recortes salariales o reducción de las horas trabajadas.

En el otro extremo, en el grupo de bajo riesgo se encuentra la administración pública, los servicios de educación y los servicios de salud, que han mantenido

Desde el inicio del impacto de la pandemia en el mundo del trabajo, la OIT (2020) ha propuesto establecer una clasificación del empleo de acuerdo a cinco categorías de riesgo sectorial: alto, medio-alto, medio-bajo, bajo-medio y bajo.

–o incluso en algunos casos incrementado– sus niveles de actividad. Sin embargo, aun cuando estas personas continúan trabajando, aquellos que se desempeñan en actividades de atención de la salud humana y de asistencia social han estado enfrentando no solo demandas por jornadas laborales más extensas y extraordinarias, sino también importantes riesgos de contraer la enfermedad de la COVID-19 en su lugar de trabajo. A su vez, los trabajadores de la educación han tenido que adoptar muy rápidamente nuevas estrategias pedagógicas en el marco de la virtualidad, lo que ha implicado para un conjunto importante de ellos un volumen nuevo y/o adicional de tareas.

Tomando en cuenta estos parámetros, la matriz presentada en el Cuadro 1 constituye una referencia regional que, sin embargo, puede presentar diferencias respecto de situaciones propias de cada país, a la vez que al interior de los grandes segmentos considerados pueden coexistir una amplia variedad de situaciones diferentes. Como allí se observa, aproximadamente un 40% del total del empleo regional se desarrolla en sectores económicos de alto riesgo, mientras que un 17% lo hace en sectores de riesgo medio-alto. En conjunto, por lo tanto, alrededor del 60% de los ocupados en América Latina y el Caribe se encuentran expuestos a significativas pérdidas de empleo, de horas trabajadas y de ingresos laborales. Algunos de los sectores de actividad allí incluidos como, por ejemplo, servicios de alojamiento o de comidas, o comercio, son mano de obra intensivos, especialmente de aquella con menores niveles de calificación. En el otro extremo de la clasificación, una muy baja proporción de los trabajadores –inferior al 20%– están ocupados en actividades de bajo riesgo, siendo la administración pública y los servicios de educación y de salud las ramas de actividad más importantes cuantitativamente dentro de este segmento.<sup>2</sup>

► **Cuadro 1:** Matriz de riesgo sectorial

	Part. Empleo Total	Participación en el empleo sectorial				Ing. rel. a la media total
		Asal. Formal	Asal. Informal	No Asalariado	Mujer	
<b>ALTO</b>	<b>42,3</b>	<b>42</b>	<b>17</b>	<b>41</b>	<b>46</b>	<b>0,9</b>
Industrias manufactureras	12,3	54	16	30	38	1,0
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	19,1	35	16	49	48	0,9
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	6,4	26	27	47	61	0,8
Actividades inmobiliarias	1,2	45	12	43	46	1,4
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	3,2	69	12	19	37	0,9
<b>MEDIO-ALTO</b>	<b>17,0</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>35</b>	<b>48</b>	<b>0,8</b>
Información y comunicaciones	1,1	71	11	18	30	1,5
Transporte y almacenamiento	5,5	35	17	48	10	1,1
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	1,0	35	29	37	38	1,0
Otras actividades de servicios	3,1	19	13	67	59	0,6
Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios	6,3	24	65	11	81	0,5
<b>MEDIO-BAJO</b>	<b>9,3</b>	<b>34</b>	<b>29</b>	<b>37</b>	<b>11</b>	<b>1,2</b>
Explotación de minas y canteras	0,6	73	14	12	11	1,8

► Continúa...

2 Notar que la calificación de bajo riesgo se refiere a la posibilidad de destrucción del puesto de trabajo o reducción significativa de ingresos derivados de las actividades laborales. Sectores de bajo riesgo, pueden estar expuestos al incremento de otros riesgos importantes, como fue mencionado anteriormente, como es el caso de los trabajadores de la salud.

	Part. Empleo Total	Participación en el empleo sectorial				Ing. rel. a la media total
		Asal. Formal	Asal. Informal	No Asalariado	Mujer	
Construcción	7,4	23	33	44	4	1,0
Actividades financieras y de seguros	1,3	82	7	11	51	1,9
<b>BAJO-MEDIO</b>	<b>13,3</b>	<b>11</b>	<b>27</b>	<b>62</b>	<b>22</b>	<b>0,6</b>
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	13,3	11	27	62	22	0,6
<b>BAJO</b>	<b>18,2</b>	<b>73</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>57</b>	<b>1,6</b>
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,3	90	6	5	20	1,8
Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación	0,4	58	11	30	24	1,2
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2,7	39	14	48	45	1,6
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4,8	85	11	4	39	1,8
Enseñanza	5,9	82	11	8	70	1,6
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	4,2	71	10	19	73	1,6
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	62	31	6	55	3,1

Fuente: SIALC/OIT.

Este panorama resulta aún más complejo si se tiene en cuenta que, en promedio, el segmento de trabajadores en actividades de riesgo alto o medio-alto perciben ingresos laborales reducidos, por debajo de la media global. Ello, en parte, se asocia a la mayor incidencia de la informalidad entre los asalariados y del empleo independiente, especialmente el cuentapropismo donde también resulta muy elevada la incidencia de trabajadores informales. Así, mientras la proporción de asalariados formales es del 73% en el grupo de riesgo bajo, ésta se reduce al 42% en el segmento de alto riesgo y aún más, a sólo el 30%, en el grupo de riesgo medio-alto. La consideración del servicio doméstico y de otros servicios personales en esta categoría de trabajadores determina significativamente este resultado.

Las mujeres están sobre-representadas en algunos de los sectores de actividad gravemente afectados por esta crisis como, por ejemplo, los servicios de hotelería y restaurantes, y el servicio doméstico. A ello se le suma la mayor incidencia de la informalidad laboral en comparación con los hombres. Adicionalmente, aunque las mujeres también predominan en actividades de bajo riesgo de reducción de empleo en este contexto de pandemia como, por ejemplo, los servicios sanitarios y sociales, ellas están expuestas a riesgos de contagio y/o a la extensión de las jornadas laborales.

Por lo tanto, a partir de este análisis resulta evidente que, aún en el contexto de colapso económico mundial y regional no todos los sectores productivos ni todos los tipos de trabajadores se ven afectados con igual intensidad. Un conjunto significativo de aquellos experimenta un doble riesgo, tanto porque se desarrollan en sectores fuertemente golpeados por esta crisis como porque son trabajadores precarios, de bajos ingresos, con escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social y de salud, y expuestos, por lo tanto, a una elevada inestabilidad ocupacional y de ingresos. Es esperable que ello se traduzca en incrementos significativos de los niveles de desigualdad ya existentes en la región.

## 5. Contracción de los ingresos laborales

Las proyecciones sobre la reducción de empleos para el año 2020 hacen prever una pérdida masiva de ingresos laborales. También se está observando una reducción de las remuneraciones de aquellos que siguen trabajando. De acuerdo a la Encuesta Permanente de Empleo del Perú correspondiente al trimestre móvil marzo-mayo 2020, el ingreso nominal proveniente del trabajo se redujo, en promedio,

8,1% respecto de igual trimestre del año 2019 en Lima Metropolitana. En el caso de los hombres, la baja alcanzó a -12,7%. De esta forma, la combinación de ambos fenómenos, caída de empleo y caída de remuneraciones mensuales, dieron por resultado un colapso de la masa salarial proveniente del trabajo en Lima Metropolitana, la que se redujo en 52% interanual. 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.



Como fue analizado, las caídas generalizadas en el empleo han sido mucho más abruptas entre los trabajadores informales.



A inicios de mayo de 2020, la OIT (2020b) ya había estimado la crisis estaba dando lugar a una **pérdida del 80% de los ingresos de los trabajadores informales**, superior al 60% estimado a nivel mundial.

Como fue analizado, las caídas generalizadas en el empleo han sido mucho más abruptas entre los trabajadores informales. Por lo tanto, no es extraño conjeturar que también se está produciendo una muy importante contracción de la masa salarial generada en cada uno de estos puestos de trabajo, pero con mayor intensidad en la economía informal.

A inicios de mayo de 2020, la OIT (2020a) ya había estimado la crisis estaba dando lugar a una pérdida del 80% de los ingresos de los trabajadores informales, superior al 60% estimado a nivel mundial. Ello claramente redundará en aumentos importantes en las tasas de pobreza tanto entre los trabajadores como en los hogares, considerando que los ingresos del trabajo son la principal fuente de recursos monetarios de las familias.

## 6. Respuestas nacionales de políticas: la acción oportuna de los Estados

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. Resulta imperiosa la rápida y efectiva implementación de mecanismos compensadores no sólo para acotar la pérdida inmediata de ingresos y la falta de acceso a bienes y servicios básicos, sino para limitar la amplificación de estos shocks negativos en el mediano plazo. 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 aquellos grupos más afectados por su vulnerabilidad como también aquellos más condicionados por su situación geográfica, por ejemplo al estar alejados de los centros urbanos en donde hay mayor capacidad instalada de servicios de salud.

A pesar de todas estas restricciones, los países de América Latina y el Caribe han adoptado rápidamente un conjunto amplio de políticas para sostener a las empresas, los puestos de trabajo y los ingresos de los trabajadores y las familias, especialmente aquellas de 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 laborales, de salud, 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 la especificidad de la actual y la necesidad de abarcar a un conjunto más amplio de población que en experiencias previas.

Ello se torna aún más relevante debido a que la contención de la pandemia no sólo genera que la reapertura de la economía se produzca de manera gradual según sectores de actividad, regiones y tipo de ocupaciones, sino que nuevos brotes del virus pueden hacer volver atrás los progresos en materia de normalización de la actividad económica y del empleo.

Para abordar la crisis de la COVID-19 de conformidad con las normas internacionales del trabajo, la OIT (2020a) ha propuesto un marco general de políticas de respuesta basada en cuatro pilares fundamentales que abarcan el estímulo de la economía y el empleo; el apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos; la protección a los trabajadores en el lugar de trabajo y la búsqueda de soluciones mediante el diálogo social.<sup>3</sup>

## PILAR 1

### Estimular la economía y el empleo

- Política fiscal activa
- Orientación flexible de la política monetaria
- Préstamos y ayuda financiera a sectores específicos, incluido el sector de la salud

## PILAR 2

### Apoyar a las empresas, el empleo y los ingresos

- Ampliar la protección social a toda la población
- Aplicar medidas de mantenimiento del empleo
- Ofrecer a las empresas ayuda financiera/fiscal y otros medios de alivio

## PILAR 3

### Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

- Reforzar las medidas de SST
- Adaptar las modalidades de trabajo (por ejemplo, el teletrabajo)
- Prevenir la discriminación y la exclusión
- Poner la sanidad a disposición de toda la población
- Ampliar el recurso a una licencia remunerada

## PILAR 4

### Buscar soluciones mediante el diálogo social

- Fortalecer la capacidad y la resiliencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos
- Fortalecer el diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y mecanismos de las relaciones laborales

## ► 6.1 PILAR 1: Estimular la economía y el empleo

Las políticas de estímulo a la economía han estado vinculadas mayormente a una política fiscal activa, una política monetaria flexible y a acciones directas a sectores económicos específicos.

En relación a la política fiscal los países han recurrido a una extensa batería de intervenciones tanto del lado del gasto público como también a través de acciones por el lado tributario, a través de suspensiones, diferimientos o reducciones temporarias de la carga impositiva. Por ejemplo, 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. Costa Rica, por su parte, dispuso la eliminación de los pagos parciales del impuesto sobre las utilidades. 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

<sup>3</sup> El informe conjunto CEPAL-OIT (2020) también contiene un análisis de las medidas de políticas adoptadas por los países de la región a mayo de 2020.

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 que serán 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, 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, entre otras acciones. 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.

En relación a la política monetaria, varios países han reducido las tasas de interés y han otorgado facilidades de créditos al sector privado. En Ecuador, los clientes del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) se benefician de una reestructuración y refinanciamiento de préstamos hipotecarios y los bancos aplazan el cobro de cuotas de crédito. El Banco Central de Chile dispuso una reducción de la tasa de interés de política monetaria. En Perú se autorizó a los afiliados del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones a realizar por única vez el retiro extraordinario hasta cierto monto de ingresos, y a los trabajadores comprendidos en una suspensión perfecta de labores a disponer libremente de los fondos de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) hasta por 1 remuneración bruta mensual por cada mes que esta dure la suspensión.



Las políticas de estímulo a la economía han estado vinculadas mayormente a una política fiscal activa, una política monetaria flexible y a acciones directas a sectores económicos específicos.

## ▶ 6.2 PILAR 2: Apoyar las empresas, los empleos y los ingresos

Adicionalmente a las medidas recién mencionadas, un conjunto importante de países de América Latina y el Caribe están implementando acciones directas para sostener a las empresas, mantener los puestos de trabajo y compensar la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables, muchos de ellos en la informalidad. Para ello se ha recurrido tanto a instrumentos ya existentes –algunos de los cuales fueron creados en crisis previas– como a otros nuevos. Los incentivos a mantener el vínculo laboral resultan de crucial importancia porque, por un lado, evitan que su discontinuidad genere pérdidas de habilidades para el trabajo específico y general 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 facilitará la recuperación económica.

Algunos de los países que ya disponían de un seguro de desempleo de base contributiva flexibilizaron las condiciones de entrada o extendieron la duración del beneficio. Por ejemplo, Uruguay 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 86.000 que se compara con un valor máximo



(...) un conjunto importante de países de América Latina y el Caribe están implementando acciones directas para sostener a las empresas, mantener los puestos de trabajo y compensar la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables, muchos de ellos en la informalidad.

de 16.000 solicitudes mensuales en años previos. En el caso de la Ciudad de México también se amplió la cantidad de beneficiarios del seguro de desempleo. En Chile, por su parte, el acceso a las prestaciones del seguro de desempleo 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.

En Argentina, el Gobierno Nacional lanzó el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (ATP) que establece 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. 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 del Instituto de Previsión Social. En Perú, los trabajadores comprendidos en una suspensión perfecta de labores seguirán contando con el beneficio del Seguro Social de Salud – EsSalud. Asimismo, el empleador del sector privado recibirá un subsidio por cada trabajador que genere rentas de quinta categoría hasta un monto máximo.

En Jamaica se introdujo el “COVID Allocation of Resources for Employees (CARE)” que incluye, entre otras medidas, transferencias temporales de efectivo a empresas en sectores específicos (turismo) 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, adicionalmente, 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).

Como se mencionó, otro importante grupo de estrategias está destinado a compensar, al menos parcialmente, la pérdida de recursos monetarios para las familias en situación de vulnerabilidad para lo cual se crearon programas no contributivos de transferencia de ingresos. Por ejemplo, Chile creó un bono equivalente al bono de Subsidio Único Familiar (SUF), el cual beneficia a las personas sin trabajo formal. En esta misma línea, Argentina estableció el “Ingreso Familiar Extraordinario” destinado a trabajadoras y trabajadores informales, de casas particulares y monotributistas sociales o de las dos primeras categorías. Al presente se está gestionando un segundo pago. Por su parte, República Dominicana creó el “Fondo de Asistencia Solidaria al Empleo”. 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. 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 Perú se realizó el adelanto de la transferencia monetaria a beneficiarios de PENSIÓN 65 y Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza de los meses comprendidos entre marzo y junio de 2020, al mes de marzo de 2020. En Paraguay se constituyó el Fondo Social a través del cual se otorga un subsidio del 25% del salario mínimo concedido hasta 2 veces a trabajadores informales. 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.

Finalmente, se implementaron otros paquetes de medidas tendientes a apoyar a las empresas afectadas a través de créditos directos y de apoyo fiscal con la postergación o suspensión temporales de pagos de impuestos y contribuciones patronales (ya mencionados). En Argentina, en el marco del programa ATP se otorgan créditos a tasa cero a monotributistas y trabajadores autónomos. En Perú se creó el programa REACTIVA PERÚ a través del cual se ofrece la Garantía del Gobierno Nacional a las carteras de crédito que cumplan con los requisitos. México, por su parte, estableció líneas de crédito para empresas registradas en el Instituto Mexicano de Seguridad Social que no hubieran despedido a trabajadores ni hayan reducido salarios en el año, y para empresas familiares o informales. En Paraguay el Gobierno Nacional ha dado apoyo financiero a las micro, pequeñas y medianas empresas a través del fortalecimiento de las instituciones financieras que otorgan créditos a MiPYMEs (Crédito Agrícola de Habilitación, Agencia Financiera de Desarrollo) para que ofrezcan líneas de crédito para estas empresas.

### ► 6.3 PILAR 3: Proteger a los trabajadores en su lugar de trabajo

Un aspecto crucial y particular de esta crisis refiere a la necesidad de brindar protección a los trabajadores en su lugar de trabajo. Para ello los países han adoptado medidas tendientes a asegurar un retorno al trabajo seguro y saludable, sin poner en riesgo la salud de las personas ni las estrategias de recuperación económica, han establecido o adaptado legislación y reglamentación del teletrabajo y trabajo a distancia estrategias, han flexibilizado la calificación de accidentes y enfermedades profesionales en relación a COVID-19 y han dispuesto medidas para asegurar contra otros riesgos asociados a la pandemia (por ejemplo, salud mental), entre otras medidas.

Argentina, Paraguay, Costa Rica, Colombia, Chile, Perú, entre otros países, establecieron legislación o reglamentación para la modalidad del teletrabajo, o se encuentran en procesos de regulación de esta modalidad de trabajo. Paraguay flexibilizó los plazos para el aviso por parte del empleador para permitir el uso de vacaciones remuneradas durante la crisis a la vez que dispuso una gratificación especial para el personal de salud dependiente del sistema público y se autorizó al Ministerio de Salud a contratar al personal necesario para hacer frente a la pandemia sin necesidad de concurso. En Belice las empresas que pueden operar están obligadas a permitir que los empleados trabajen de forma remota, siempre que la naturaleza de ese trabajo así lo permita. A su vez, se desarrolló una política de teletrabajo / trabajo desde el hogar para el servicio público. En Trinidad y Tobago el Ministerio de Trabajo estableció “Workplace

Argentina, Paraguay, Costa Rica, Colombia, Chile, Perú, entre otros países, establecieron legislación o reglamentación para la modalidad del teletrabajo, o se encuentran en procesos de regulación de esta modalidad de trabajo.

Guidelines on the closure of schools” donde, entre otras medidas, se alienta al empleador a implementar el trabajo remoto para los empleados con niños. Si no es posible, se requiere que los sindicatos / empleados y empleadores exploren las opciones de trabajo por turnos, horas de trabajo escalonadas y/o listas.

En Perú se aprobó el protocolo de protección y atención a pacientes con COVID-19 para el personal de salud, se estableció la Guía Técnica para el Cuidado de la Salud Mental del Personal de la Salud como así también medidas para la fiscalización laboral. Asimismo, Se establece que la jornada máxima de trabajo de los profesionales de la salud es de seis (6) horas diarias de labor asistencial efectiva. En Argentina se incorporó a la COVID-19 como enfermedad profesional para los trabajadores dependientes que desarrollen actividades esenciales durante el aislamiento social obligatorio. Ello requiere que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) deberán adecuar sus coberturas para que los trabajadores damnificados reciban, en forma inmediata, las prestaciones correspondientes. Asimismo, la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA) y la Cámara de la Construcción de ese país acordaron un Protocolo de recomendaciones prácticas COVID-19 para la industria de la construcción. Adicionalmente, se establecieron licencias remuneradas tanto para trabajadores con responsabilidades de cuidado como para grupos de riesgo.

En general, la mayoría de los países del Caribe fueron activos en la elaboración y la diseminación de guías para asegurar la salud en el lugar de trabajo. En algunos de ellos éstas se desarrollaron específicamente para determinados sectores (pesca en Antigua y Barbuda; construcción en Granada; trabajadores domésticos, servicios a la personas y servicios de comida en Barbados). Adicionalmente, en Belice cada empresa debe presentar un informe semanal al Ministerio de Salud detallando la cantidad de empleados que trabajaron durante esa semana, los protocolos vigentes, entre otra información requerida. El Ministerio de Salud puede llevar a cabo controles puntuales para garantizar el cumplimiento de la normativa.

Colombia, por su parte, también adoptó medidas de seguridad y salud en el trabajo, autorizó con carácter temporal la adopción de horarios de trabajo flexibles, redacción de reuniones presenciales y alternativas de teletrabajo. El Ministerio de Comercio de este país definió 14 recomendaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo para prevenir los riesgos producidos por la pandemia en el sector industrial e iniciar el proceso de reapertura. En línea con lo estipulado en otros países, se incluyó a la COVID-19 como enfermedad laboral para los trabajadores del sector salud. De la misma manera, Uruguay también avanzó en este sentido. A su vez, se extendió el subsidio por enfermedad común para las personas de 65 años o más, para que puedan cumplir el aislamiento en sus domicilios por un máximo de 30 días, salvo aquellas que puedan teletrabajar. Finalmente, en materia de fiscalización, la Inspección General del Trabajo estableció un sistema de teletrabajo y de guardias para los inspectores. Barbados, por su parte, estableció protocolos para proteger la salud de los trabajadores en su lugar de trabajo.



En general, la mayoría de los países del Caribe fueron activos en la elaboración y la diseminación de guías para asegurar la salud en el lugar de trabajo.

#### ► 6.4 PILAR 4: Buscar soluciones mediante el diálogo social

Finalmente, el cuarto pilar hace referencia a los procesos de diálogo bipartitos o tripartitos que permiten alcanzar consensos y aprobar y legitimar políticas tendientes a reducir los impactos económicos y sociales de la pandemia.

En efecto, la efectiva aplicación de los protocolos mencionados previamente requiere de la colaboración entre la empresa y sus trabajadores. Sin hacer un descripción exhaustiva de todos los países con

experiencias valiosas en esta dimensión puede mencionarse el caso del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT) del Uruguay, instancia tripartita integrada por representantes del Gobierno, los empleadores y los trabajadores, que consensuó la adopción de una resolución para la prevención del riesgo biológico que en el ámbito laboral produce la COVID-19, en que se promueve precisamente la formulación de protocolos contra esta enfermedad acordados de forma bipartita en las empresas.

El diálogo social bipartito puede cumplir un rol clave para el establecimiento de mecanismos de suspensión de actividades y repartición de tiempos de trabajo. Un ejemplo de este tipo de experiencias ha sido el acuerdo alcanzado entre el gobierno nacional argentino, la Unión Industrial Argentina y la Central General de los Trabajadores se establecen los parámetros dentro de los cuales los acuerdos de suspensión deben homologarse en forma automática (pago de una prestación no remunerativa equivalente al 75% del ingreso neto del trabajador, con garantía de continuidad del puesto de trabajo durante la suspensión). Se exceptúa a los trabajadores dispensados de concurrir al lugar de trabajo por pertenecer a algún grupo de riesgo o haber acordado la prestación de servicios desde el lugar de aislamiento. Finalmente, en los países del Caribe también se avanzó en la elaboración tripartita de políticas de respuesta a la crisis y/o en la conformación de los comités encargados de implementar algunas de ellas.

## Referencias bibliográficas

- CEPAL-OIT** (2020) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19), Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, Nro. 22, Santiago.
- OIT** (2017) Panorama Laboral 2017: América Latina y el Caribe, Lima.
- \_\_\_\_ (2020a) The ILO Monitor: 5th edition, Ginebra.
- \_\_\_\_ (2020b) Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Cuarta edición. Estimaciones actualizadas y análisis, Ginebra.

---

## ANEXO

### El levantamiento de 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. Resulta complejo cuantificar la magnitud del potencial sesgo asociado. Para ello resultaría necesario llevar a cabo pruebas simultáneas bajo ambos formatos de modo de realizar la comparación de los resultados. Las oficinas de estadísticas han advertido a sus usuarios que podrían existir dificultades en comparabilidad con datos previos. Sin embargo, en los hechos, los países que han ido entregando datos continúan haciendo referencia a las variaciones usuales respecto del período anterior y respecto a doce meses previos.

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 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 o de la “fuerza de trabajo potencial”. Es por ello que, en general, se vienen observando caídas muy significativas en la tasa de participación económica y es esperable que en tanto las medidas de confinamiento se vayan relajando, parte de estos individuos ingresarán a la población económicamente activa. Por ello, en el análisis de los impactos de la pandemia, también es importante utilizar los indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo entregados por las recomendaciones internacionales (SU3 desocupados+ fuerza de trabajo potencial; 19ª CIET del 2013) en forma complementaria a los indicadores de tasas de desocupación.

Asimismo, debido a que algunas encuestas reportan datos trimestrales o mensuales, pero a partir de trimestres móviles, los datos recientes que de allí se obtienen aún incluyen meses previos al impacto de la crisis originada por la pandemia por lo que no permiten evaluar plenamente sus efectos. Sin embargo, ello es una situación transitoria. Lo opuesta se observará cuando se inicie el sendero de recuperación gradual de la actividad económica y del empleo.

Finalmente, 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, seguirán quedando clasificados como ocupados o desocupados/inactivos en el caso en que la relación laboral finalice.

Adicionalmente a las encuestas a fuerza de trabajo o de hogares, los registros administrativos también resultan una fuente de información 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. 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, para fiscalización. En este caso puede surgir una doble contabilización, la inclusión de los beneficiarios de las prestaciones de seguridad social como si fueran cotizantes, entre otras dificultades a la hora de utilizar esta información para fines estadísticos.

#NoContagiamosAlEmpleo