

# TENDENCIAS EN EDUCACIÓN

## SITUACIÓN LABORAL Y EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA COVID-19: PRINCIPALES TENDENCIAS

INVESTIGACIÓN



Internacional de la Educación  
América Latina  
IEAL

**INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN AMÉRICA LATINA (IEAL)**  
**OFICINA REGIONAL, SAN JOSÉ, COSTA RICA**

---

Tel **(506) 2234-8404**

Apartado Postal **1867-2050**

Correo **america.latina@ei-ie-al.org**

Página web **www.ei-ie-al.org**

Portal **www.educacionpublica.org**

Observatorio **www.observatorioeducacion.org**

---

**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN INTEGRADO POR**

**CIFRA - CTA:** Eduardo Basualdo, Mariano Barrera, Marina González y Pablo Manzanelli y Damián Kennedy.

**Instituto Marina Vilte - CTERA:** Adriana Puiggrós, Miguel Duhalde, Eduardo Pereyra, María Dolores Abal Medina, Liliana Pascual, Andrea Núñez, Gabriel Martínez, Daniela Baradel, Cecilia Dupuy, Paula Matheu y Myriam Feldfeber.

**IEC - Conadu:** Yamile Socolovsky, Lucía Trotta, Daniela Atario y Aldana Rodríguez Golisano.

---

**PERSONAL DE LA OFICINA REGIONAL IEAL**

**Comberty Rodríguez** (Coordinador Principal Regional IEAL)

**Gabriela Sancho** (Coordinadora Regional IEAL)

**Gabriel Castro** (Coordinador Regional IEAL)

**Bolívar Rojas** (Comunicación)

**Verónica Leitón** (Administrativo)

**Jacqueline Calderón** (Administrativo)

---

Revisión filológica: **Lucía Zúñiga Solano**

Diseño: **Estudio Casarli, Buenos Aires, Argentina**

---

Disponible para descargar en formato electrónico en: **www.ei-ie-al.org**

 /ie.americalatina  /inteducacion  /ieal  /internacionaldelaeducación

---



Reconocimiento-NoComercial- CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)



# TENDENCIAS EN EDUCACIÓN

## SITUACIÓN LABORAL Y EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA COVID-19: PRINCIPALES TENDENCIAS

### INVESTIGACIÓN

|  |    |
|--|----|
| Carta del Presidente del Comité Regional Hugo Yasky  | 6  |
| PRÓLOGO de Adriana Puiggrós  | 10 |
| INTRODUCCIÓN GENERAL   | 14 |
| <b>SECCIÓN I</b>   |    |
| LOS MERCADOS DE TRABAJO EN CONTEXTO DE PANDEMIA COVID-19.<br>POLÍTICAS E IMPACTOS EN EL EMPLEO Y EN LOS INGRESOS                 | 18 |
| INTRODUCCIÓN   | 19 |
| <b>CAPÍTULO 1: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y TENDENCIAS PREVIAS<br/>DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA</b>   |    |
| 1.1. Características Estructurales   | 21 |
| 1.1.1. Categoría ocupacional y Sector Informal Urbano  | 21 |
| 1.1.2. Incidencia de la pobreza  | 24 |
| 1.1.3. Breve consideración en torno a la relación entre sector informal y pobreza  | 26 |
| 1.1.4. Tendencias generales previas de los mercados de trabajo   | 27 |
| <b>CAPÍTULO 2: RESUMEN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS<br/>TENDIENTES A PRESERVAR PUESTOS DE TRABAJO Y SOSTENER INGRESOS FAMILIARES</b> |    |
| 2.1. Políticas de preservación de las relaciones laborales y promoción del empleo  | 29 |
| 2.1.1. Subsidios a la nómina salarial  | 30 |
| 2.1.2. Extensión de los seguros de desempleo para cubrir<br>suspensiones y reducciones de jornada                                | 33 |
| 2.1.3. Subsidios para la reincorporación y contratación formal   | 35 |
| 2.2. Seguros de desempleo  | 36 |
| 2.3. Programas de transferencias de ingresos   | 38 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CAPÍTULO 3: EL IMPACTO DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL MERCADO DE TRABAJO</b>  | <b>47</b>  |
| 3.1. La evolución de la actividad económica  | 47         |
| 3.2. El impacto de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo   | 49         |
| 3.2.1. Breves consideraciones metodológicas  | 49         |
| 3.2.2. La fuerte contracción de la cantidad de ocupados  | 51         |
| 3.2.3. El limitado impacto de la caída del empleo en la tasa de desocupación   | 53         |
| 3.2.4. El marcado crecimiento de la inactividad  | 56         |
| 3.2.5. Mayor caída relativa del empleo independiente   | 59         |
| 3.2.6. Fuerte contracción del empleo no registrado o empleo informal   | 63         |
| 3.2.7. El impacto diferencial en el empleo según sector de actividad   | 69         |
| 3.3. El impacto en los ingresos laborales  | 76         |
| <b>SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES</b>  | <b>82</b>  |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>  | <b>92</b>  |
| <b>ANEXO</b>   | <b>94</b>  |
| <b>SECCIÓN II</b>  |            |
| <b>SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES Y TRABAJO DOCENTE EN CONTEXTO DE PANDEMIA COVID-19</b>   | <b>95</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | <b>96</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1: LOS SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES</b>  | <b>97</b>  |
| 1.1. Respuestas estatales: fortalecimiento de la educación pública vs. comercio educativo en el contexto de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19. | 98         |
| 1.2. Algunas tendencias observadas a raíz de las respuestas estatales  | 115        |
| 1.3. Presupuesto y financiamiento educativo en la etapa de la pandemia COVID-19  | 118        |
| <b>CAPÍTULO 2: PLATAFORMAS Y SERVICIOS EDUCATIVOS DIGITALES: EL ROL DE LOS PROVEEDORES PRIVADOS Y DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>                        | <b>126</b> |
| 2.1. Programas de continuidad pedagógica y formación docente   | 131        |
| 2.2. Liberación de licencias y uso de datos personales   | 137        |
| 2.3. Recursos y materiales didácticos  | 141        |
| 2.4. Equipos y dispositivos tecnológicos   | 145        |
| <b>CAPÍTULO 3: SITUACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE EN CONTEXTO DE PANDEMIA</b>   | <b>148</b> |
| 3.1. Precarización de las condiciones laborales y salariales de los/as docentes  | 150        |
| 3.2. Intensificación de la tarea docente en contexto de pandemia   | 157        |
| 3.3. Exigencias extraordinarias en la formación/capacitación docente para la enseñanza con modalidad virtual   | 163        |
| 3.4. Insuficiencia de recursos materiales para la enseñanza en la virtualidad  | 166        |

|   |            |
|---|------------|
| CONCLUSIONES  | 172        |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES   | 176        |
| <b>SECCIÓN III</b>  |            |
| PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN Y MERCANTILIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN CONTEXTO DE PANDEMIA   | 179        |
| INTRODUCCIÓN  | 180        |
| <b>CAPÍTULO 1: CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONALES HASTA LA LLEGADA DE LA PANDEMIA: PRIVATIZACIÓN, MERCANTILIZACIÓN, DESIGUALDADES DE ACCESO Y DESARROLLO DISPAR DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA</b> | <b>183</b> |
| 1.1. El desarrollo de la educación a distancia (EaD) en América Latina  | 184        |
| 1.2. Viejas y nuevas desigualdades en la educación superior: brecha de acceso y brecha digital  | 187        |
| 1.3. El grado de privatización y mercantilización de los SES en la región   | 190        |
| <b>CAPÍTULO 2: ACTORES, DISCURSOS Y ACCIONES EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA EN EL NIVEL UNIVERSITARIO</b>   | <b>193</b> |
| 2.1. El salvataje financiero al sector privado: discursos y acciones como formas de profundización de la privatización de la ES   | 196        |
| 2.2. Viejos y nuevos actores en el mercado universitario: respuestas inmediatas para grandes transformaciones   | 206        |
| 2.2.1 Alianzas público-privado: el rol de los agentes tecnológicos en la provisión de la infraestructura necesaria para dar continuidad educativa en la región  | 206        |
| a) Coaliciones gubernamentales e institucionales con actores comerciales para garantizar conectividad y dispositivos  | 209        |
| b) Coaliciones gubernamentales e institucionales con actores comerciales para garantizar Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje y otros recursos digitales   | 212        |
| 2.2.2 Alianzas público-privado: el reposicionamiento del sector privado en la orientación del cambio universitario  | 215        |
| 2.2. 3. Coaliciones complejas entre colaboradores públicos-privados   | 217        |
| 2.2.4 Expansión de una nueva modalidad en la ES: cursos cortos virtuales para la empleabilidad  | 220        |
| CONCLUSIONES  | 225        |
| ARTÍCULOS, NOTAS PERIODÍSTICAS Y VIDEOS DISPONIBLES EN LÍNEA  | 231        |
| DOCUMENTOS E INFORMES   | 234        |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES   | 235        |



SECCIÓN I

**LOS MERCADOS  
DE TRABAJO  
EN CONTEXTO  
DE PANDEMIA COVID-19.  
POLÍTICAS E IMPACTOS EN EL  
EMPLEO Y EN LOS INGRESOS**

## Introducción

El año 2020 ha sido absolutamente excepcional para el mundo y, como no podía ser de otra manera, también para la región de América Latina. La inesperada pandemia de coronavirus COVID-19 afectó rápidamente a las distintas economías latinoamericanas, dadas las restricciones a la circulación de personas y el cierre total o parcial de diversas actividades. La crisis económica causó una profunda crisis social, ante la pérdida de empleos y de ingresos para gran parte de las familias de la región. Los distintos gobiernos buscaron, en mayor o menor medida, morigerar estos efectos a través de políticas que preservasen los puestos de trabajo formales o inyectasen poder de compra en los hogares que perdieran sus ingresos, pero no pudieron evitarlos.

la recesión económica resultante del impacto de la pandemia sobre el mercado laboral fue diferente al que ocurrió en otras partes del mundo. La estructura del empleo en nuestra región, con sus elevados niveles de informalidad implicaron una mayor desprotección de los trabajadores y esta misma característica obstaculizó la posibilidad de los gobiernos de preservar esos empleos. En una región destacada por su alto nivel de desigualdad, las familias se vieron en situaciones muy diferentes para enfrentar las consecuencias de la crisis socioeconómica. La desigualdad estructural implicó, en el marco de la pandemia, desigualdades en las posibilidades de preservar una ocupación o de tener una nueva, de mantener ingresos o evitar al menos una caída ruinosa, de contar o no con redes de contención familiar, de recibir asistencia por parte del Estado.

En los años previos al 2020, los trabajadores en la región atravesaban en general situaciones ya complicadas, en tanto se verificó en la mayoría de los países un incremento en la tasa de desocupación, ya sea por caídas en la tasa de empleo o por incrementos mayores en la población económicamente activa que en los empleos. En cualquier caso, el incremento de la desocupación revela una generación insuficiente de puestos de trabajo. Mientras el desempleo implica un desbalanceo de fuerzas en contra de los trabajadores, se sucedieron en varios países reformas laborales regresivas o intentos de avances en ese sentido, continuando la tendencia de los años noventa en la región. En un mundo pospandemia donde los trabajadores resulten más debilitados, los intentos en este sentido pueden recrudescer en los próximos años.

En este marco, esta sección del informe presenta un panorama sucinto, pero general sobre el modo en que la pandemia y la recesión económica impactaron sobre

el mercado laboral en los países de América Latina, para comprender mejor este proceso y analizar en las secciones siguientes las tendencias específicas en el ámbito de la educación y el modo en que se ven afectados las y los trabajadores del sector. Para ello, se analiza la información más reciente posible de los países que cuentan con datos para 2020 de las Encuestas de hogares a través de sus institutos nacionales de estadística. Así el estudio abarca los siguientes catorce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En lo que sigue, la sección se organiza de la siguiente manera. En un primer capítulo se presenta muy sintéticamente la situación en la cual se encontraban los mercados de trabajo en instancias previas a la pandemia, en dos planos: por un lado, la situación estructural en lo que hace a la calidad del empleo y la incidencia de la pobreza; por el otro, en lo que hace a las tendencias generales que evidenciaron los mercados de trabajo en los años inmediatos anteriores al 2020. En un segundo capítulo se repasan las principales políticas adoptadas por los diferentes gobiernos en lo que hace a preservación del empleo y de los ingresos en el marco de la pandemia. En el tercer capítulo, que constituye el núcleo de esta sección, se analiza pormenorizadamente la evolución del mercado de trabajo de los distintos países de la región, destacando las tendencias comunes, así como las diferencias. El foco principal está puesto en el empleo, habida cuenta de la mayor disponibilidad de información estadística. No obstante, se realizan algunas consideraciones en relación con los ingresos. La sección culmina con una síntesis de las principales evidencias encontradas y algunas reflexiones al respecto.



## Capítulo 1

# ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y TENDENCIAS PREVIAS DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

Tal como se comentó en la introducción, de manera previa a analizar lo ocurrido en el año 2020, cabe identificar algunas características de los mercados de trabajo en América latina que se entiende que condicionaron el modo en que la crisis económica impactó en el empleo y en los ingresos. En la misma línea, se presenta una breve caracterización de la evolución de las principales variables del mercado laboral en cada país en los años previos al 2020, para presentar las distintas trayectorias que venían observándose y sobre las cuales la pandemia tuvo sus impactos.

El análisis se realiza considerando los catorce países para los cuáles más adelante se analizará el impacto de la pandemia COVID-19 en los respectivos mercados de trabajo, en función de la información disponible, como ya fue comentado.

### 1.1. Características estructurales

#### 1.1.1. Categoría ocupacional y sector informal urbano

En el análisis de las particularidades de los mercados de trabajo en América Latina el concepto de informalidad ha sido y continúa siendo una noción clave. La estructura del empleo diferencia a los países no desarrollados respecto de los que sí lo son, más que otras características del mercado laboral, como podría ser la tasa de empleo. En torno al concepto de informalidad se desarrollaron y desarrollan numerosos debates, traduciéndose en distintas conceptualizaciones<sup>7</sup>. No es este el lugar para repasar las distintas contribuciones y contrapuntos, toda vez que interesa aquí la informalidad en tanto forma de captar algún grado de “vulnerabilidad” en el empleo, sea por realizarse en condiciones de particularmente baja productividad (el denominado “sector informal urbano” –SIU– o simplemente “sector informal”) o de no registración del mismo (el denominado “empleo informal”), o por ambas a la vez (en efecto, hay evidencia

<sup>7</sup> Puede consultarse al respecto Ministerio de Trabajo y otros (2005).

de una clara relación positiva entre ambas situaciones –esto es, que el empleo informal tiende a estar concentrado en unidades productivas pertenecientes el sector informal)<sup>8</sup>.

En un contexto de crisis como el desatado por la pandemia COVID-19, resulta fundamental la consideración de la informalidad, toda vez que el sector informal, en particular el empleo por cuenta propia, típicamente se convirtió durante las crisis históricas de los países de América Latina en el amortiguador del mercado laboral que, por un lado, limitaba el aumento de la desocupación y, por otro, generaba alguna fuente de ingresos para los asalariados que perdían su trabajo (OIT, 2020). En particular, interesa tener esto presente porque, tal como se desarrollará en detalle más adelante, la crisis provocada por la pandemia COVID-19 tuvo características excepcionales que implicaron que la informalidad no jugase dicho papel amortiguador.

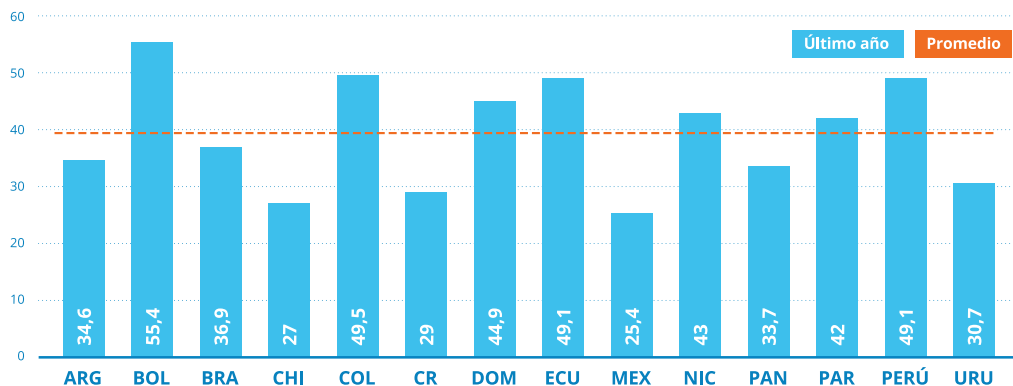
Se analizan dos indicadores relacionados con la informalidad (como se explicará seguidamente, se encuentran fuertemente vinculados entre sí): la proporción de trabajo independiente (cuentapropistas, empleadores y trabajadores familiares sin remuneración) en el empleo total, por un lado, y la proporción de ocupados en el sector informal urbano (asalariados y empleadores en establecimientos de hasta 5 ocupados, cuentapropistas no profesionales, servicio doméstico y trabajadores familiares sin salario) en el total del empleo, por el otro. Con ello se procura captar la proporción de empleo presumiblemente más expuesta a las medidas de restricción a la movilidad adoptadas por los gobiernos en el contexto de la emergencia sanitaria y, sobre todo, con mayores dificultades para ser protegida por la legislación laboral vigente y las distintas medidas de política adoptadas para la preservación de los puestos de trabajo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Desde el año 2002 la OIT amplió el concepto de informalidad: A partir de la definición original de sector informal asociado a actividades de subsistencia en segmentos marginales de la economía, sumó a la informalidad al empleo no registrado, incorporando a trabajadores no están sujetos a la legislación laboral, más allá del sector (formal o informal) en el que desarrollen sus actividades (Ministerio de Trabajo y otros, 2005).

<sup>9</sup> De modo adicional, cabría considerar la proporción de asalariados y/o ocupados cuyos empleos se encuentran cubiertos por el régimen de seguridad social. Si bien en el análisis de los efectos de la pandemia ello se tomará en cuenta, dado el objetivo de este capítulo se prescinde de referencias a dicho indicador, por dos razones. De un lado, porque el carácter registrado de un vínculo laboral encierra en cada país situaciones diferentes y se capta empíricamente de distinto modo. Por el otro, debido a que se cuenta con información para un conjunto acotado de países, que a su vez en algunos casos refiere al total de asalariados y en otros al total de ocupados.

Los países de América Latina se caracterizan, frente a los países desarrollados, por el elevado peso del empleo independiente y su contracara, la menor proporción relativa de empleo en relación de dependencia (Maurizio, 2020). En el Gráfico 1 puede apreciarse además que existen importantes diferencias entre los países de la región. En Chile, Costa Rica y México la proporción del empleo independiente sumada al servicio doméstico en el total no supera el 30%, mientras que en Argentina, Brasil, Panamá y Uruguay se ubica entre el 30% y el 40%. En el resto de los países dicha proporción supera claramente el 40%, rondando prácticamente la mitad del empleo en Colombia, Ecuador y Perú y el 55% en Bolivia. Cabe destacar además el elevado peso que dentro del empleo independiente tiene la categoría que engloba a un grupo de trabajadores familiares sin remuneración, que tiene una importancia mayor al 5% del empleo total en Bolivia, Nicaragua y Perú.

**Gráfico 1. Proporción de la suma de empleo independiente y servicio doméstico en el empleo urbano total. Año 2019. En porcentaje**



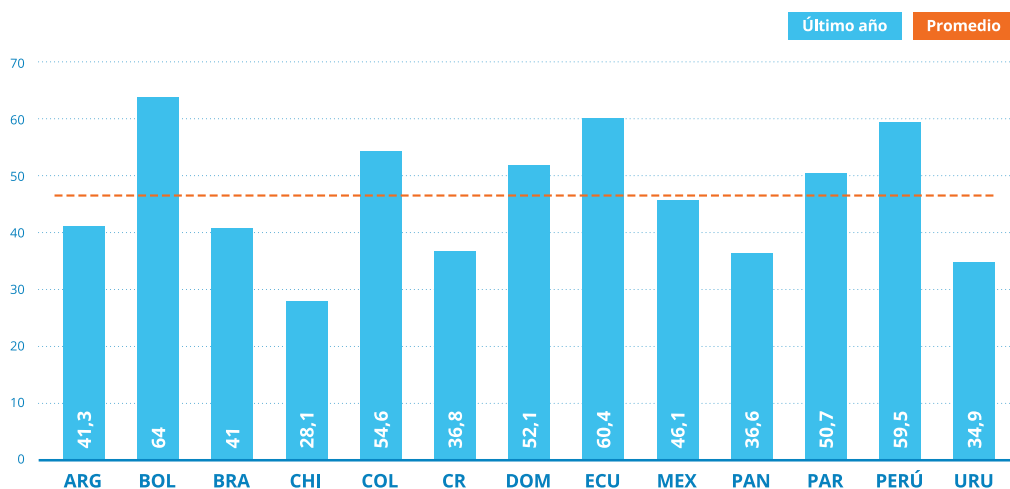
Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL <sup>10</sup>

Más preciso a los fines propuestos resulta la proporción de empleo en el sector informal, en tanto con tal indicador se procuran captar formas de empleo que de modo general actúan como refugio frente al desempleo. Como puede verse en el Gráfico 2, la situación relativa de los países resulta prácticamente idéntica a la que se deriva del análisis inmediato anterior (habida cuenta de la fuerte importancia en ambas mediciones del cuentapropismo no profesional, del servicio doméstico y del trabajo familiar no remunerado). México constituye la excepción, donde un peso relativamente bajo del trabajo independiente se combina con una elevada proporción de empleo en el sector informal.

<sup>10</sup> La información de Chile corresponde a 2017, la de México a 2018 y la de Nicaragua a 2014 (últimos datos disponibles).

En concreto, puede notarse que sólo en Chile el empleo en el sector informal es menor al 30%, ubicándose entre el 35% y algo más del 40% en Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay. México se encuentra un “escalón” más arriba (en torno al promedio del 44%), mientras que en el resto de los países supera el 50%, alcanzando el 60% en Ecuador y Perú y el 64% en Bolivia.

**Gráfico 2. Proporción del empleo en el sector informal. Año 2019. En porcentaje.**



Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL <sup>11</sup>

### 1.1.2. Incidencia de la pobreza

La noción pobreza tiene múltiples acepciones y, con ello, múltiples formas de captación empírica, entre las que se destacan la de proporción de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza, la de necesidades básicas insatisfechas y, más recientemente, la medición multidimensional. Ahora bien, a los fines de realizar una comparación entre países, surge la problemática de que en cada país son diferentes los correspondientes umbrales de cada uno de los indicadores. En este contexto, a los fines de contar con una comparación de los países bajo estudio, se considera como medida el indicador publicado por el Banco Mundial (y replicado en CEPAL) que cuantifica el porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio por debajo de 5,5 dólares por día (en Paridad del Poder Adquisitivo, PPA, de 2011).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> La información de Chile corresponde a 2017 y la de México a 2018 (últimos datos disponibles).

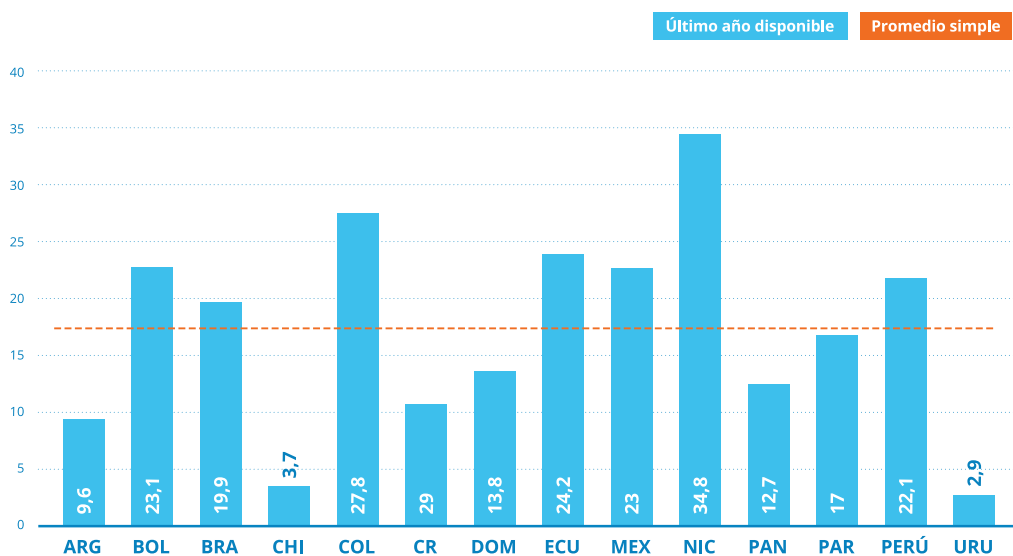
<sup>12</sup> El indicador se realiza también para los umbrales de 1,9 y 3,2 dólares por día, y en todos los casos resulta un valor arbitrario, pero de utilidad para la comparación entre países.

De acuerdo con este indicador el contraste entre los países de América Latina respecto de los países desarrollados es abismal. Mientras en los países de ingreso alto (según la clasificación del Banco Mundial) la incidencia de la pobreza medida de este modo no supera el 2% (2018), el promedio simple de los países de la región considerados en el presente estudio alcanza el 17,5%.

Además, se verifica una situación sumamente dispar en la región (Gráfico 3). En Chile y Uruguay el indicador no supera el 5%, mientras que en Argentina, Costa Rica, Panamá y República Dominicana se ubica entre el 10%y el 15%. Por su parte, en Brasil y Paraguay se ubica en el rango de 15% a 20%, mientras que en Bolivia, Ecuador, México y Perú lo hace en el rango del 20% al 25%. Finalmente, en Colombia resulta del orden del 28% y en Nicaragua trepa al 34,8%.

Esta información resulta de particular interés para caracterizar la situación previa a la pandemia, toda vez que –como se analizará seguidamente– sus efectos indudablemente redundaron en un incremento fuerte y generalizado del nivel de pobreza, dramático en todos los casos pero más aún en aquellos países con condiciones de vida previamente más deterioradas.

**Gráfico 3. Porcentaje de población que vive con menos de 5,5 dólares por día (PPA de 2011). Año 2018**



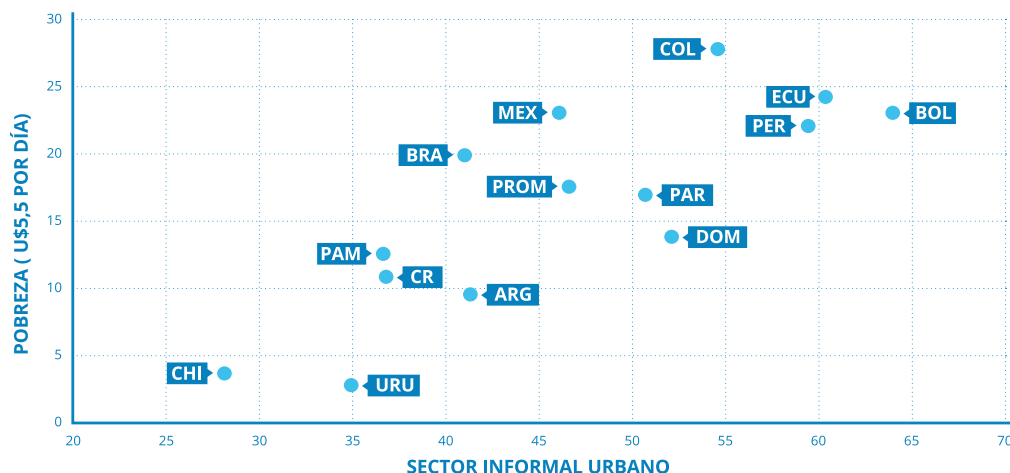
Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL <sup>13</sup>

<sup>13</sup> La información de Chile corresponde a 2017 y la de Nicaragua a 2014 (últimos datos disponibles).

### 1.1.3. Breve consideración en torno a la relación entre el sector informal y la pobreza

En función de lo expresado previamente, es de esperar un vínculo relativamente estrecho entre el peso de los ocupados en el sector informal y los niveles de pobreza existentes en cada país. Ello es lo que se procura poner de manifiesto en el Gráfico 4, donde puede observarse la asociación positiva entre ambos fenómenos, más allá que la misma no sea lineal (en tanto hay países con similar peso del SIU y diferentes niveles de población por debajo del umbral establecido de pobreza). En este sentido, se observa que Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay evidencian bajos niveles de ambas dimensiones, ocurriendo lo contrario con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Por su parte, Brasil, México, Paraguay y República Dominicana presentan casos intermedios, donde los dos primeros evidencian elevados niveles relativos de pobreza con un sector informal no particularmente extendido (aunque supera en ambos casos el 40%), mientras que los dos restantes revisten la situación inversa. Puede entonces pensarse a estos tres grupos de países como diferenciados entre sí, más allá de compartir características que los diferencian de los países desarrollados. Y podría, a priori pensarse que, dentro de un cuadro de gravedad general, los impactos sociales de la pandemia golpearán más fuertemente a medida que la situación previa es de mayor informalidad y pobreza.

**Gráfico 4. Porcentaje de población que vive con menos de 5,5 dólares por día (PPA de 2011) y proporción del empleo en el sector informal.**

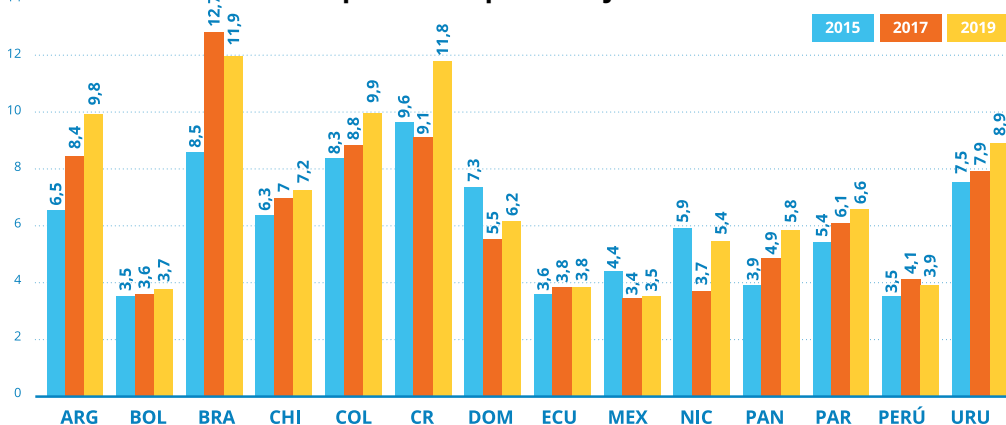


Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL.

### 1.1.4. Tendencias generales previas de los mercados de trabajo

Más allá de los problemas estructurales sociales de los países de la región, el mercado de trabajo venía evidenciando, de modo general, marcadas dificultades al momento de la irrupción de la pandemia. La tasa de desocupación resulta el indicador sintético más representativo, en tanto en su dinámica se visualiza el efecto conjunto de la evolución de la oferta y demanda de fuerza de trabajo. En este sentido, en el Gráfico 5 se observa de modo general una tendencia al incremento de esta tasa en los años inmediatamente previos a 2020. En particular, cabe notar que en 2019 es mayor que en 2017 en nueve de los catorce países bajo estudio (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), mientras que en Brasil el nivel de 2019 permanece marcadamente por encima que la de 2015. De esta forma, sólo para los casos de Bolivia, Ecuador, México y Perú puede notarse una situación estable al respecto.

**Gráfico 5. Tasa de desocupación. En porcentaje.**

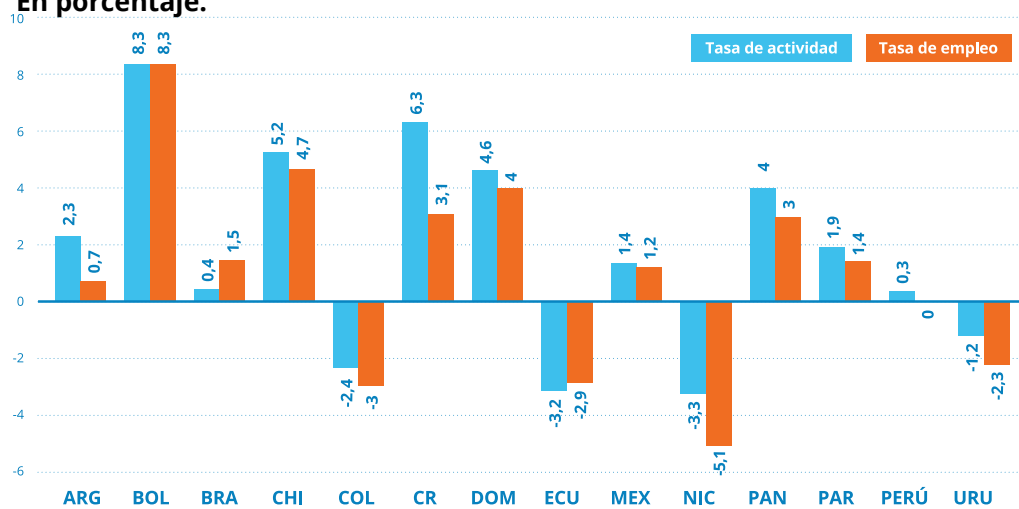


Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL.

El incremento de la tasa de desocupación en los referidos países obedece en cada caso a distintas razones. Tal como se visualiza en el Gráfico 6, en los casos de Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana se observa un incremento de la población económicamente activa, es decir de aquellas personas que buscan participar del mercado laboral y constituyen la oferta de trabajo, mayor al del empleo. En contraposición, en el mis-

mo gráfico se observa que en Colombia, Nicaragua y Uruguay se observa una contracción del empleo aún mayor a la de la oferta de fuerza de trabajo. En tal contexto, cabe notar también la contracción del empleo en Ecuador (que no se reflejó en un aumento de la tasa de desocupación en tanto la participación económica se contrajo en mayor medida) y la constancia de la demanda de fuerza de trabajo en Perú.

**Gráfico 6. Variación de la tasa de actividad y la tasa de empleo. 2017-2019. En porcentaje.**



Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL.



## Capítulo 2

# RESUMEN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS TENDIENTES A PRESERVAR PUESTOS DE TRABAJO Y SOSTENER INGRESOS FAMILIARES

En el marco de la crisis económica y social causada por los efectos de pandemia de coronavirus COVID-19, varios gobiernos de América Latina adoptaron medidas tendientes a la protección de los puestos de trabajo, así como al sostenimiento de los ingresos de los hogares. Algunos países adoptaron dichas medidas muy tempranamente, anticipándose a la profundidad de la crisis que se avizoraba, mientras que otros reaccionaron más tardíamente. Algunos extendieron las medidas a lo largo de todo el año 2020 e incluso hasta inicios de 2021, mientras que otros concentraron las políticas en los meses en los que la caída de la actividad económica tuvo mayores impactos sociales. Del mismo modo, son también variables los montos asociados a estas políticas, de acuerdo con las necesidades económicas y las restricciones presupuestarias, pero también con la decisión política de cada gobierno.

En este capítulo se describen brevemente las políticas llevadas adelante en estos meses que tienen que ver con los aspectos mencionados: el sostenimiento de las empresas y la preservación de los puestos de trabajo, por un lado, y la compensación de pérdidas de ingresos para aquellos hogares cuyos miembros sufrieron reducciones totales o parciales de sus ingresos laborales. Para la descripción, estas políticas se clasifican en tres grupos, siguiendo a OIT (2020a): 1) políticas que apuntan a sostener la relación laboral y a la reactivación del empleo; 2) seguros de desempleo para los desocupados provenientes de empleos formales y 3) transferencias de ingresos para las familias cuyos miembros trabajan en ocupaciones informales<sup>14</sup>.

### 2.1. Políticas de preservación de las relaciones laborales y promoción del empleo

Un conjunto de políticas adoptadas fue el de aquellas que buscaron el sostenimiento de las relaciones laborales, incluso en condiciones de suspensión de activi-

<sup>14</sup> Para la descripción, se tomó como fuente a OIT (2020), complementada y ampliada en función de bibliografía específica de cada país, información de las páginas web de los distintos gobiernos y, complementariamente, información de prensa.

dades y/o de reducciones significativas en las jornadas laborales. Como se detalla más adelante, distintos gobiernos implementaron formas de subsidios sobre la masa salarial pagada por las empresas de modo de asistir para el pago de estas remuneraciones, ampliaron o flexibilizaron sistemas de seguro de desempleo y/o establecieron subsidios para las contrataciones netas de nuevos trabajadores una vez iniciada la recuperación económica. Todas estas medidas tienen en común el ser aportes estatales para evitar la ruptura de las relaciones laborales o promover nuevas contrataciones, es decir, apuntan al empleo asalariado formal o registrado<sup>15</sup>.

### 2.1.1. Subsidios a la nómina salarial

Se trata de subsidios que buscan contribuir al pago de salarios por parte de empresas que enfrentan disminución o cese de producción. Por sus características, se enfocan en las empresas formales y los puestos de trabajo formales.

En Argentina se creó el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (ATP) que incluye varias medidas. Entre ellas, el pago de una asignación compensatoria al salario (subsidio) para empresas pertenecientes a sectores críticos o que hayan experimentado una disminución en su facturación<sup>16</sup>.

Las condiciones para percibir esta asignación compensatoria, así como el monto correspondiente tuvieron variaciones a través de los meses. En la actualidad la asignación tiene un mínimo de 1,25 y un máximo de dos salarios mínimos por empleado. Para las mismas empresas que acceden a la asignación compensatoria del salario se otorga el beneficio de la postergación o reducción del 95% de las contribuciones patronales sobre la masa salarial. La reducción del 95% es para aquellas empresas que pertenecen a los sectores identificados como críticos.

<sup>15</sup> Cabe resaltar que estas medidas de subsidio directo para el pago de salarios no fueron las únicas políticas destinadas a auxiliar a las empresas. Existieron también políticas de créditos flexibles, con garantía estatal, y créditos o subsidios para los trabajadores independientes registrados con ingresos bajos. Ese tipo de políticas no se incluye en este relevamiento.

<sup>16</sup> En el mes de noviembre, habiendo transcurrido los meses más críticos, se definió que para aquellos sectores de actividad considerados no críticos los subsidios tendientes al mantenimiento del empleo se canalizaran a través de otro programa previamente existente, el llamado Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que otorga montos más acotados.

A su vez, se dispuso la prohibición de despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor y las suspensiones por dichas causales.

En Brasil se creó el programa Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), que busca el sostenimiento de los ingresos de empleados formales que tienen un acuerdo formal de suspensión temporaria de contratos o reducción de jornadas y de salarios, y para los trabajadores intermitentes.

Estos acuerdos pueden ser negociados en forma individual bajo ciertas condiciones (por ejemplo, las reducciones del 25%) o formar parte de negociaciones colectivas. Tanto los acuerdos de suspensiones como de reducciones de jornada tienen un plazo máximo de 240 días.

El beneficio se calcula a partir del monto mensual del seguro de desempleo al que el trabajador tendría derecho, y varía entre R\$ 261,25 y R\$ 1.813,03, según el tipo de acuerdo y de reducción negociado con el empleador. En caso de reducción de jornada laboral, la compensación otorgada puede no cubrir la diferencia respecto del salario pleno, de modo que se producen pérdidas salariales.

Este programa prevé una garantía provisoria en el empleo para el trabajador que lo ha recibido mientras esté siendo beneficiado y después de su restablecimiento por un período igual al acordado.

En Costa Rica, el Bono Proteger otorga una transferencia temporal de ingresos para los trabajadores con reducción de ingresos. Cubre a trabajadores formales, independientes e informales. En el caso de los trabajadores formales, se destina a quienes fueron despedidos o tienen contrato laboral suspendido o reducción de jornada laboral, quienes deben certificar su situación a través de una carta del empleador.

En Colombia se definió un subsidio por el 40% del salario mínimo por cada trabajador, para empresas con una disminución igual o superior al 20% de sus ingresos.

En la República Dominicana se creó el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), mediante el cual se paga un subsidio del 70% del salario para las empresas de los sectores más afectados por la pandemia, con un mínimo de RD\$ 5.000 hasta un máximo de RD\$ 8.500 mensuales por cada trabajador.

En México no se observaron este tipo de políticas de subsidio a la masa salarial. Respecto

del sostenimiento de los puestos de trabajo en relación de dependencia, el gobierno indicó que la declaración de emergencia sanitaria no justifica llevar a la separación laboral ni afectar unilateralmente las condiciones de trabajo. En ese sentido, se indica “el diálogo y la concertación deben ser la vía para alcanzar acuerdos favorables tanto para asegurar la viabilidad de las empresas como para conservar las fuentes de empleo”<sup>17</sup>. En otras palabras, no existieron regulaciones taxativas ni políticas de apoyo a las empresas para el pago de salarios y el sostenimiento de los puestos de trabajo<sup>18</sup>.

En Paraguay, donde no existe un seguro de desempleo, se creó un subsidio para asalariados formales que ganaban hasta dos salarios mínimos y cuyos contratos de trabajo estuviesen suspendidos. El monto del subsidio alcanza el 50% del salario mínimo. El primer pago de este subsidio se realizó en el mes de abril a casi 95.000 trabajadores, con un número decreciente de beneficiarios en los meses siguientes (Reinecke y otros, 2020). El limitado número de beneficiarios da cuenta del escaso peso del empleo formal en este país.

Finalmente, en Perú se determinó un subsidio de hasta el 35% de las remuneraciones brutas de empleados con hasta determinado nivel salarial (1500 soles equivalentes a USD 424). Además, los trabajadores suspendidos siguieron contando con el seguro social de salud.

Como se evidencia a partir de la enumeración, las políticas de subsidio a las empresas para apoyar el pago de salarios han sido considerablemente extendidas. Varios países, como Argentina, Colombia y República Dominicana, seleccionaron a las empresas a asistir en función de sus características, priorizando determinados sectores críticos y/o aquellas con reducciones significativas en la facturación. Otros, en cambio, como Brasil y Costa Rica, requirieron que los trabajadores tengan acordada y formalizada la suspensión de su contrato o la reducción horaria pertinente.

<sup>17</sup> Así se explicita en la Procuraduría Digital de Atención al Trabajador/a: <https://procuraduriadigital.stps.gob.mx>

<sup>18</sup> Sí, en cambio, se desarrollaron políticas de crédito, al igual que en otros países, que, tal como se explicitó no se incluyen en el relevamiento de este informe. En este país se dispuso el otorgamiento de créditos (microcréditos) a trabajadores independientes y micro, pequeñas y medianas empresas. Se otorgaron 3 millones de microcréditos cuando existen 4,1 millones de ese tipo de empresas (Feix, 2020).

## 2.1.2 Extensión de los seguros de desempleo para cubrir suspensiones y reducciones de jornada

Varios países de América Latina cuentan con sistemas de seguros de desempleo, contributivos, que cubren el riesgo de despido otorgando ingresos regulares por un tiempo determinado a los trabajadores que hayan sido desvinculados laboralmente. En algunos casos, están vinculados a cuentas individuales de capitalización, cuyo fondo acumulado se obtiene al momento del cese, pudiendo cobrarse no sólo en caso de despido sino también ante desvinculaciones voluntarias.

En algunos países, estos mismos seguros fueron adaptados para ser cobrados en casos de suspensión de contratos o reducción de jornadas con disminución de salarios, mientras se preserva el vínculo laboral.

Así, en Chile se modificaron temporariamente las circunstancias ante las cuales se puede hacer uso del seguro, incorporando el cierre temporal de empresas, suspensiones de personal y reducciones de jornada. En estos casos se mantiene el vínculo laboral, aunque se cobre el seguro.

En Costa Rica se sancionó una ley que autoriza a los trabajadores con suspensión temporal de la relación laboral o reducción de jornada laboral con disminución de salario (autorizada en el marco de la emergencia) a retirar los ahorros que tengan acumulados en el Fondo de Capitalización Laboral (Ley de Entrega del Fondo de Capitalización Laboral a los Trabajadores Afectados por Crisis Económica).

Vale aclarar que el Fondo de Capitalización Laboral establecido por la Ley de Protección al Trabajador se compone con un aporte patronal sobre el salario mensual del trabajador. En condiciones “normales”, puede retirarse ante la extinción de la relación laboral por cualquier causa, el fallecimiento del trabajador o cada cinco años cuando el trabajador mantiene un mismo empleo.

En Colombia, donde existe el Fondo de Cesantías como una forma de seguro de desempleo, se determinó que los asalariados que, mientras dure la emergencia, hayan tenido recortes en sus ingresos puedan retirar montos de ese fondo que les permitan compensar esa disminución, siempre y cuando cuenten con fondos acumulados. Dicha medida se extendió hasta el fin de febrero de 2021.

De modo similar, en Perú se dispuso la posibilidad de retirar hasta un determinado monto (2.400 soles) de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) durante la emergencia por coronavirus. Se trata de un Fondo que en general se cobra en caso de extinción del vínculo laboral por cualquier motivo.

El seguro de desempleo vigente en Uruguay se caracteriza, a diferencia de otros países de América Latina, por otorgar no sólo cobertura ante la desocupación sino también en casos de suspensiones y reducciones de jornada (Dean, 2016). Ante la crisis del coronavirus, se incorporó la causal de reducción de jornada para los trabajadores mensuales (antes sólo estaba disponible para jornaleros) y se flexibilizaron algunos requisitos para su cobro, fundamentalmente la reducción del tiempo requerido de aportes previo. El cobro del seguro resultó muy extendido entre los asalariados formales. Entre marzo y julio de 2020 “más de un 25% de los asalariados privados formales fueron enviados al seguro de desempleo. La mayoría de las solicitudes al seguro no fueron por despido, sino por motivo de suspensión o reducción de jornada” (Marinakís, 2020). En agosto, se habían reintegrado a sus puestos más de la mitad de quienes estaban en este seguro.

Es importante notar como en aquellos países cuyos seguros de desempleo o fondos de cesantías se asocian con cuentas individuales de capitalización, los retiros que hicieron los trabajadores se retrajeron de sus fondos acumulados, limitándose a esa disponibilidad y afectando, a su vez, la posibilidad de contar con ellos a futuro. Este sería el caso de Costa Rica, Colombia y Perú, por ejemplo. En ese sentido, en los países que cuentan con seguros de desocupación que no entran en la lógica de la capitalización individual los trabajadores no se enfrentaron con ese dilema, más allá de que en ese caso el gobierno se haya enfrentado con la necesidad de financiarlos. La lógica distributiva de ambos sistemas queda claramente en evidencia en este escenario de crisis<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Si bien no está dentro de los tipos de política relevados, cabe aquí resaltar que en Chile se habilitó dos veces el retiro de hasta el 10% cada vez de los fondos de retiro administrados por las Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Ante la falta de cobertura adecuada para situaciones de desocupación y pérdida de ingresos, la magnitud de la crisis social y la urgencia por atenderla implicó que existiese una fuerte presión social y política para que se aprobase esta política. También en Perú se habilitó dos veces el retiro extraordinario de fondos de AFP, para los aportantes del sistema privado de pensiones. En la segunda ocasión, se permitió el retiro de hasta el 25%.

### 2.1.3. Subsidios para la reincorporación y contratación formal

Dado que la economía fue recuperándose a medida que pudieron retomarse las diversas actividades, aún en el marco de una situación de pandemia, algunas de las políticas implementadas inicialmente fueron modificándose o finalizándose y, en cambio, se diseñaron otras que apuntan a la reincorporación de trabajadores y al aumento del empleo.

Argentina, a medida que avanzaba la recuperación económica, que resulta muy diferente según el sector de actividad del que se trate, fue acotando el alcance de algunas de las medidas previamente adoptadas (como el programa ATP) y definiendo algunas nuevas. Entre ellas, se dispuso, para las empresas que hubiesen obtenido créditos a tasa subsidiada, que si mantenían o incrementaban su dotación de personal a lo largo de 2021 podrían recibir un reintegro que cubriese total o parcialmente el valor del crédito. El monto del reintegro se define en función del tamaño de la firma y de la proporción de nuevos puestos de trabajo. Se trata, de modo indirecto, de un subsidio a las nuevas contrataciones.

Chile definió a fines de septiembre el Subsidio al Empleo, con dos líneas a las que se puede acceder hasta el mes de marzo de 2021. La “Línea Regresa” otorga un beneficio para incentivar el regreso de personas trabajadoras con contrato suspendido. Se destina a empresas con 20% o más de caída de ingresos brutos interanuales en abril-julio de 2020, y para trabajadores cuyas remuneraciones no superen los 3 salarios mínimos. En esos casos, se subsidian \$ 160.000 pesos chilenos mensuales (equivalentes aproximadamente a USD 200) por cada empleado y por hasta 6 meses.

La otra línea, “Línea Contrata” busca incentivar la contratación de nuevas personas en las empresas, financiando parte de sus remuneraciones. El monto puede ser del 50% de la remuneración bruta o 60% en el caso de mujeres o de empleados varones jóvenes de hasta 23 años. En ambos casos se establece además un tope de \$250.000 o \$270.000, respectivamente. Esta línea se destina a pymes y pequeños contribuyentes y se establece también un tope a las remuneraciones a percibir por los trabajadores, para su admisibilidad.

En Perú el gobierno definió un subsidio al empleo que busca cumplir varios objetivos: recuperar los empleos perdidos, generar nuevos puestos de trabajo, formalizar el empleo e impulsar la contratación de trabajadores jóvenes. El subsidio se otorga a empleadores y tiene un período máximo de 6 meses. Se define entre el 35% y 55% de las remuneraciones de los trabajadores que ganen menos de 2.400 soles (USD 678) durante los primeros meses, y luego se reduce. El rango de subsidio obedece a que si se contrata a jóvenes de hasta 24 años el porcentaje del subsidio es mayor y lo mismo sucede si la contratación es por plazo indeterminado en lugar de ser por plazo determinado.

En Uruguay, de modo similar, se aprobó un aporte estatal de 5.000 pesos uruguayos por mes y por tres meses para cada trabajador reintegrado que hubiese estado suspendido, así como para nuevo asalariado contratado en los casos de aquellas empresas que no hubiesen tenido trabajadores con seguro de desempleo por razón de cese o suspensión de contrato. En los casos en los que las reincorporaciones se realicen a jornada parcial, el subsidio se reduce a la mitad.

## 2.2. Seguros de desempleo

Se ha visto ya como los seguros de desempleo fueron adaptados en algunos países, en el marco de la crisis de coronavirus, para cubrir situaciones de suspensiones y reducciones de jornada y de salarios. Paralelamente, estos mismos instrumentos de política fueron modificados y flexibilizados con el fin de cubrir un mayor porcentaje de desocupados y/o para otorgar un mayor ingreso relativo y/o de mayor duración en calidad de prestación por desocupación. Más allá de las modificaciones, no se trata de una política con cobertura tan amplia frente a otros tipos de políticas implementadas, ante la baja cobertura que tienen estos seguros vinculados exclusivamente al empleo asalariado formal<sup>20</sup>.

En Argentina, si bien no se modificó la estructura del seguro de desempleo, se elevaron los montos mínimo y máximo de la prestación, a \$6.000 y \$10.000, respectivamente. Cabe resaltar que los montos del seguro no habían sido actualizados

<sup>20</sup> Uruguay podría constituir una excepción en este sentido. El seguro de desempleo en este caso fue una de las principales políticas adoptadas, junto con las medidas de transferencias monetarias a hogares, como se verá más adelante.



por un período prolongado por lo cual se encontraban muy atrasados. Aún luego de la actualización, estos montos son relativamente bajos (entre el 30% y menos del 50% del salario mínimo, que a su vez se ha reducido en términos reales en los últimos años y se ha retrasado respecto del salario promedio). Por otra parte, ante la persistencia de los efectos de la pandemia, se establecieron sucesivas prórrogas en el vencimiento de las prestaciones por desempleo. Según información reciente, se prorrogarían hasta febrero de 2021.

Según información de prensa, este seguro lo habrían cobrado más de 140.000 trabajadores en relación de dependencia, en general vinculados a casos de retiros voluntarios, ya que los despidos en Argentina han sido reducidos, ante la vigencia de una ley que los prohíbe temporalmente durante la situación de emergencia. Esta prohibición de despidos, que distingue a Argentina frente a otros países, fue prorrogada en diversas oportunidades y actualmente se extiende hasta finales del mes de abril de 2021.

En Chile, como se vio, existe un Seguro de Cesantía con cuentas individuales de capitalización. Este seguro es complementado con un Fondo de Cesantía Solidario para aquellos trabajadores cuyas cuentas individuales tienen saldos insuficientes para financiar los pagos del seguro. Ante la emergencia que supuso la pandemia y sus efectos, mediante la Ley de acceso flexible de septiembre de 2020 se modificaron transitoriamente los requisitos de acceso a este seguro, permitiendo que aquellos trabajadores que tuviesen saldos disponibles en sus cuentas individuales puedan acceder a sus fondos independientemente de los meses cotizados y reduciendo los meses de cotizaciones necesarias para acceder al Fondo de Cesantía Solidario. Además, se mejoraron las prestaciones del seguro.

A su vez, también desde el mes de septiembre se incorporó en forma permanente a los trabajadores de casas particulares al seguro de cesantía, que estaban anteriormente excluidos.

De acuerdo con OIT (2020a) “esta extensión resulta de gran relevancia para la región por cuanto los y las trabajadoras de casa particular formales suelen quedar excluidas del acceso al seguro por desempleo”.

En el caso de Colombia, cabe aclarar que existen en este país las Cajas de Compensación Familiar, corporaciones sometidas al control estatal que tienen

por objetivo la administración del subsidio familiar, que incluye pagos monetarios y servicios y que se financia con aportes sobre los salarios. Para los trabajadores que quedasen desocupados, que estuviesen afiliados a una Caja de Compensación Familiar y que hubiesen tenido un salario por debajo de determinado monto, se determinó a partir de marzo que pudiesen cobrar una suma de 585.202 pesos colombianos por hasta tres meses siempre y cuando existiesen recursos en las Cajas.

En Ecuador también se flexibilizó el seguro de desempleo, que cubre a los trabajadores en relación de dependencia con afiliación al Instituto de Seguridad Social. Se dispuso que los pagos del seguro se pueden percibir desde los diez días a partir de que se produce la situación de desempleo, cuando antes sólo podía solicitarse luego de 60 días en dicha situación. Esta modificación fue parte de la Ley de Apoyo Humanitario de junio de 2020, que incluye una serie amplia de medidas para hacer frente a los efectos de la crisis sanitaria.

Finalmente, en Uruguay, como se explicó, el seguro de desempleo cubre un rango de situaciones más amplias que la desocupación, y su cobertura fue más extendida en el 2020 buscando aplicarlo a casos donde se mantuviese la relación laboral aún con suspensiones o reducción de jornada. A su vez, “se flexibilizaron los requisitos de acceso a la prestación con una menor cantidad de meses o de jornales requeridos” (OIT, 2020a).

### 2.3. Programas de transferencias de ingresos

El tercer grupo de políticas refiere a las transferencias monetarias o en especie destinadas a familias que hubiesen perdido ingresos como consecuencia de la pandemia. En América Latina, como se vio, es muy significativo el peso del empleo e ingresos informales, además de una proporción importante de las familias se sostiene habitualmente en base a estas actividades, que están a su vez asociadas a menores ingresos relativos. Ante la caída económica que supuso la pandemia, estas familias vieron drásticamente reducidos sus ingresos y quedaban en situación de desprotección respecto a las leyes laborales y los instrumentos de política dirigidos al empleo formal. Por ello, fue preciso diseñar otras políticas que atendieran especialmente estas situaciones y su amplitud. En algunos países, ello implicó “alcanzar a un conjunto de población tradicionalmente

no cubierto por los programas de transferencias no contributivos” (OIT, 2020a), es decir, incorporar como sujeto de políticas a población previamente invisibilizada.

“Los países variaron entre aquellos que optaron por estrategias con criterios más universales de apoyo a los ingresos, cubriendo una gran parte de la población y a los hogares con trabajadores informales –por ejemplo, Argentina y Brasil, aunque con algunos requisitos– y países que optaron por medidas focalizadas a grupos específicos –Chile y Paraguay” (OIT, 2020a:65).

En Argentina, en el mes de marzo se tomaron primeras medidas que apuntaban a otorgar ingresos a familias en las situaciones más vulnerables: así, se otorgaron “bonos” o subsidios por única vez a los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE). La AUH es una asignación mensual para todos los menores de 18 años cuyos padres o madres sean desocupados, trabajadores de la economía informal o del servicio doméstico. En ese mismo momento, se definió también un bono para jubilados y pensionados con un haber hasta 19% superior al mínimo.

En el mismo momento, se definió otra medida que acabaría por ser la principal en términos de cobertura, gasto y permanencia en el tiempo. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) se creó como una prestación de \$ 10.000 (equivalente en ese momento al 60% de un salario mínimo) destinada a personas entre 18 y 65 años, que fuesen trabajadores informales, trabajadoras de casas particulares y trabajadores independientes formales (inscriptos fiscalmente en el régimen denominado “monotributo” con bajos ingresos. Lo podía cobrar sólo un integrante de cada grupo familiar, por lo cual se verificó que en el grupo familiar de quienes lo solicitan no haya ingresos formales o provenientes de jubilaciones o pensiones o planes sociales (CIFRA, 2020). A lo largo del año se otorgaron tres pagos del IFE, el primero entre abril y mayo y el último entre agosto y septiembre. Llegó a casi 9 millones de beneficiarios por lo que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que tiene a su cargo este programa lo define como “la prestación económica de mayor alcance de la historia argentina”. Esta política junto con el ya mencionado programa ATP explican en gran medida el incremento del gasto público entre 2019 y 2020 (Manzanelli y otros, 2020).

También en Bolivia se dispusieron nuevas medidas para atender a las familias afectadas por la crisis del coronavirus (UNICEF, 2020). En marzo se creó el Bono Familia, una transferencia de 500 pesos bolivianos mensuales para familias de bajos recursos por cada hijo que asiste a un establecimiento educativo de nivel inicial, primario o secundario.

También se creó la Canasta Familiar, una transferencia de 400 pesos bolivianos para los adultos mayores que reciben Renta Dignidad, pero no pensiones de jubilación, madres que reciben el bono Juana Azurduy de Padilla y personas que reciben beneficios por discapacidad. La Canasta familiar alcanzaría a cerca de 1,6 millones de personas.

Para las personas de 18 a 60 años que no fueran beneficiarios de algunos de los otros bonos y no recibieran salarios ni rentas del Estado ni del sector privado (un total estimado de 4 millones de personas) se definió otro bono, el Bono Universal, que implica una transferencia de 500 pesos bolivianos por mes.

Finalmente, se dispusieron importantes descuentos universales en los pagos de facturas de energía eléctrica, agua potable y gas residencial, variables según el nivel de consumo.

En diciembre, tras la asunción del nuevo gobierno en este país, se dispuso el pago del Bono contra el Hambre, equivalente a 1.000 pesos bolivianos, y que cobrarían 4 millones de personas. Se destina a personas entre 18 y 60 años que no cuenten con ingresos (formales). Abarca a quienes cobraron previamente el Bono Universal, las personas con bonos por discapacidad y las mujeres beneficiarias del Bono Juana Azurduy; pero no a quienes fueron beneficiarios del Bono Familia.

En Brasil se creó en abril el programa Auxílio Emergencial para asegurar un ingreso mínimo a las personas de mayor vulnerabilidad ante la crisis del coronavirus. Se trata de una transferencia monetaria de R\$ 600 por mes, que se duplica para las madres jefas de hogar en hogares monoparentales. Se destina a personas mayores de 18 años (o madres adolescentes) que sean trabajadores informales, independientes o desempleados, y que pertenezcan a hogares con ingresos mensuales per cápita inferiores a la mitad del salario mínimo o ingresos familiares totales menores a tres salarios mínimos. En septiembre se anunció la continuidad del programa hasta diciembre, pero por un monto inferior de R\$ 300. Una vez vencido este programa, no se extendió ni se dispuso su reemplazo.

Los hogares beneficiarios del programa Bolsa Familia reciben el beneficio de forma automática. Este programa de transferencias condicionadas, existente en Brasil desde 2003, se caracteriza por su extensión, llegando a 14 millones de hogares en el país. El programa temporario Auxílio Emergencial sustituyó el Bolsa Familia solamente en los casos en que era monetariamente más ventajoso para la familia.

Chile, como otros países de la región, no contaba con políticas de protección social

ante situaciones de desempleo de los trabajadores informales o independientes. Sólo contaba con un seguro de desempleo contributivo para los asalariados provenientes de la formalidad y un programa de empleo que se activó en tiempos de alta desocupación (Montt y otros, 2020). Durante la pandemia, se crearon transferencias no contributivas para cubrir a trabajadores independientes e informales.

El Bono de Emergencia COVID-19 entregó por única vez un subsidio de \$ 50.000 a hogares que recibían el subsidio único familiar, hogares que recibían otras transferencias del sistema Seguridades y Oportunidades y hogares identificados como el 60% de los más vulnerables según el Registro Social de Hogares, siempre y cuando ninguno de sus miembros tuviese ingresos formales o por jubilaciones o pensiones.

Se creó asimismo en mayo el Ingreso Familiar de Emergencia que otorga transferencias mensuales a hogares que pertenezcan al 80% más vulnerable y no cuenten con ingresos formales. El monto es variable según el nivel de vulnerabilidad y el número de integrantes del hogar. Originalmente, el bono era de \$65.000 por persona el primer mes y se iba reduciendo en los dos meses sucesivos. Ante la profundidad de la crisis socioeconómica, se redefinió desde junio, de modo que se elevaron los montos, que llegan a \$ 100.000 por persona, y se amplió la cobertura. Además, “se extiende la cobertura a todos los trabajadores, por lo que, si algún miembro del hogar percibe ingresos, el Ingreso Familiar de Emergencia los complementa” (Montt y otros, 2020:28).

También en junio se creó el Beneficio para los Trabajadores Independientes, que incluye un subsidio para los trabajadores con hasta \$ 500.000 de ingresos y un préstamo sin interés para los trabajadores con ingreso superior a ese monto. El subsidio cubre porcentajes decrecientes de la caída experimentada en los ingresos según sea el estrato de ingresos, y tiene un tope de \$ 100.000 mensuales.

Montt y otros (2020) destacan que recién en el mes de junio se consolidó una respuesta integrada de beneficios para ofrecer seguridad de ingresos, mientras que hasta entonces sólo habían existido medidas focalizadas y más limitadas.

En mayo el gobierno anunció la entrega de 2,5 millones de cajas de alimentos, que se fue expandiendo y alcanzó en agosto a 5,6 millones (OIT, 2020a).

El gobierno de Colombia ejecuta sus políticas “para la superación de la pobreza, la inclusión de la población vulnerable y víctima de la violencia, y la consolidación de

los territorios” a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Prosperidad Social contaba ya con dos programas de transferencias condicionadas: Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Familias en Acción es un programa mediante el cual se dan “incentivos” vinculados a asistencia escolar y controles de salud a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes; mientras que Jóvenes en Acción se destina a jóvenes de 14 a 28 años en situación de pobreza y vulnerabilidad para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. Ambos programas fueron reforzados con pagos extraordinarios, y lo mismo sucedió con Colombia Mayor, que otorga un subsidio mensual a la población de la tercera edad que no cuente con ingresos mínimos para la subsistencia.

A su vez, creó otro programa, Ingreso Solidario, destinado a familias en condición de pobreza y vulnerabilidad, afectados en sus ingresos como consecuencia de la pandemia del coronavirus, que no estuviesen alcanzadas por estas políticas. El monto asociado es \$480.000 que se recibe en tres giros. Ingreso Solidario alcanzó en su primera etapa a 1,1 millones de hogares y, tras sucesivas ampliaciones, llegó en julio a 2,6 millones de hogares. De acuerdo con lo anunciado, continuará vigente hasta junio de 2021.

Previo a la pandemia, Ecuador contaba con programas de transferencias condicionadas del “Sistema de protección social integral”, destinados a distintos grupos demográficos: Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable, Pensión Mis Mejores Años, Pensión para Adultos Mayores, Bono Joaquín Gallegos Lara, Pensión Toda una Vida, Pensión para Personas con Discapacidad y Cobertura de Contingencias. Durante 2020, ante las consecuencias de la pandemia, se sumó el Bono de Protección Familiar de Emergencia, destinado a personas en situación de vulnerabilidad, afiliados al Seguro Social Campesino o al régimen de Trabajo No Remunerado en el Hogar, cuyos ingresos sean inferiores a un salario básico unificado (USD 400).

De acuerdo con información de prensa, casi 1 millón de familias recibió el Bono de Protección Familiar, por un total de 240 dólares en dos pagos, el último de los cuales se realizó en junio. Adicionalmente, en octubre se dispuso que las personas que ya fuesen beneficiarias de bonos y pensiones del programa de transferencias monetarias del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) reciban por única vez 90 adicionales dólares para mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 en la economía familiar.

En Costa Rica se creó en el mes de abril, como ya fue mencionado, el Bono Proteger que cubre a quienes tienen ingresos formales, informales e independientes. El

monto económico se definió en 125.000 colones para las personas despedidas y con suspensión de contratos formales, así como a los trabajadores independientes, temporales o informales. Para quienes tuvieron una reducción de jornada igual o superior al 50%, el monto se reduce a la mitad. Inicialmente se definieron pagos mensuales por tres meses, pero prorrogables de acuerdo con la evolución de la pandemia. En mayo se habían recibido 656.000 solicitudes; al mes de diciembre, se habían otorgado casi 700.000 bonos.

México, a diferencia de otros países, no implementó políticas de transferencias de ingresos significativas. A nivel nacional, se definió a finales de marzo el adelanto de 4 meses de las pensiones universales para adultos mayores y para personas con discapacidad. En la justificación de esta política se resaltaron cuestiones de salubridad, más que de ingresos: "Al ser la población objetivo de bienestar, con esta acción se procura que realicen las compras necesarias y puedan quedarse en casa para protegerse y evitar riesgos a su salud". Por otra parte, a nivel subnacional, la ciudad de México estableció el programa "Apoyo Emergente a Personas Trabajadoras No Asalariadas Residentes de la Ciudad de México" mediante el cual se entregaron \$1.500 durante dos meses.

En Paraguay se constituyó el programa denominado "Pytyvõ", que otorga un subsidio del 25% del salario mínimo, que puede cobrarse hasta dos veces, para trabajadores en situación de informalidad. De acuerdo con Reinecke y otros (2020) "se trata de un programa totalmente novedoso en el contexto institucional y político del Paraguay. ". Este programa alcanzaba en el mes de junio a 1,1 millones de beneficiarios. En septiembre, se inició una nueva fase de este programa, y en el marco del Plan de Recuperación Económica se prevé la ampliación de dicho programa con cuatro pagos mensuales adicionales, que alcanzarían a 770.000 potenciales beneficiarios.

También se implementó un programa de asistencia alimentaria para población en situación de vulnerabilidad: "Ñangarekó". Ante la situación de aislamiento las entregas de alimentos fueron mayormente convertidas en transferencias monetarias. Al mes de junio se habían alcanzado prácticamente los 290.000 beneficiarios.

Se amplió, asimismo, el alcance de los programas de protección social no contributivos preexistentes: el programa Tekoporá para familias en situación de pobreza incluyó a 36.000 personas más y el programa Adultos Mayores, para personas mayores en situación de pobreza sumó a casi 210.000 beneficiarios más (Reinecke y otros, 2020).

En Perú se implementaron distintos programas de transferencias, que implicaron otorgar de manera excepcional y por única vez un apoyo económico a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. Se dispusieron asimismo como algunas medidas de apoyo económico para las personas adultas mayores y aquellas con discapacidad severa por ser las de mayor vulnerabilidad ante el contagio del coronavirus.

En primer lugar, el bono “Yo Me Quedo en Casa”, un subsidio monetario excepcional de 380 soles, que se pagó dos veces, para los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor riesgo sanitario. Este subsidio alcanzó a 440.000 hogares aproximadamente. Por otra parte, el Bono Independiente se destinó a trabajadores independientes en situación de vulnerabilidad, equivalente a 760 soles, y lo habrían cobrado 700.000 personas. También el Bono Rural, para familias rurales en situación de pobreza o pobreza extrema, por un monto de 760 soles y, finalmente, el Bono Familiar Universal, por el mismo monto, destinado a hogares vulnerables no cubiertos para los programas anteriores. Este último bono se presenta como el de mayor cobertura, con 8,4 hogares beneficiarios según información de prensa. Un segundo pago de este bono se realizó entre octubre y diciembre de 2020.

Uruguay se basó en programas preexistentes. Se duplicó el monto de la Tarjeta Uruguay Social, una transferencia monetaria que se otorgó a 93.000 hogares identificados como aquellos que están en extrema vulnerabilidad socioeconómica, con un monto variable según la composición del hogar. También se duplicó el monto de las Asignaciones Familiares del Plan Equidad y se dispuso la duplicación del monto de solo uno de estos instrumentos para hogares que percibieran ambos. Estas duplicaciones fueron definidas inicialmente por única vez y luego replicadas una segunda vez (CIESU, 2020). La cobertura aproximada por el mayor monto fue de 131.000 de los 195.000 hogares beneficiarios (Brunet y otros, 2020).

Para aquellos trabajadores informales no cubiertos por otras políticas de protección social, se determinó una canasta de Emergencia Alimentaria, equivalente a 1.200 pesos uruguayos mensuales para usar en compras de alimentos o a una canasta física.

En síntesis, la necesidad se impuso en esta pandemia y tanto los países que tenían sistemas de protección social para familias en situación de pobreza o coberturas para familias con trabajadores en ocupaciones informales como aquellos que no habían implementado estas políticas previamente se vieron compelidos a implementar ayudas



económicas para las familias más afectadas por la crisis. Los ocupados independientes y asalariados informales fueron, salvo contadas excepciones, los que más vieron disminuir su nivel de empleo y por ello sus familias precisaban de modo urgente asistencia para sostener los consumos más básicos. Se dificulta en general contar con información fehaciente sobre su situación laboral y de ingresos, por la propia condición de informalidad, y no forman parte de políticas ligadas a sistemas contributivos; por ello se requirió de medidas amplias de transferencias para poder asegurarles un ingreso mínimo.

Si bien la aplicación de este tipo de políticas ha sido muy extendida, los países se diferencian entre sí por la cobertura alcanzada, por el monto de transferencias otorgado, y por su permanencia en el tiempo. A su vez, mientras algunos dispusieron pagos mensuales, lo que otorgó a las familias mayor previsibilidad inmediata sobre sus ingresos, otros realizaron transferencias no regulares. En general, incluso los que habían dispuesto medidas por única vez, se vieron en la necesidad de prorrogarlas, repetirlas o extenderlas.

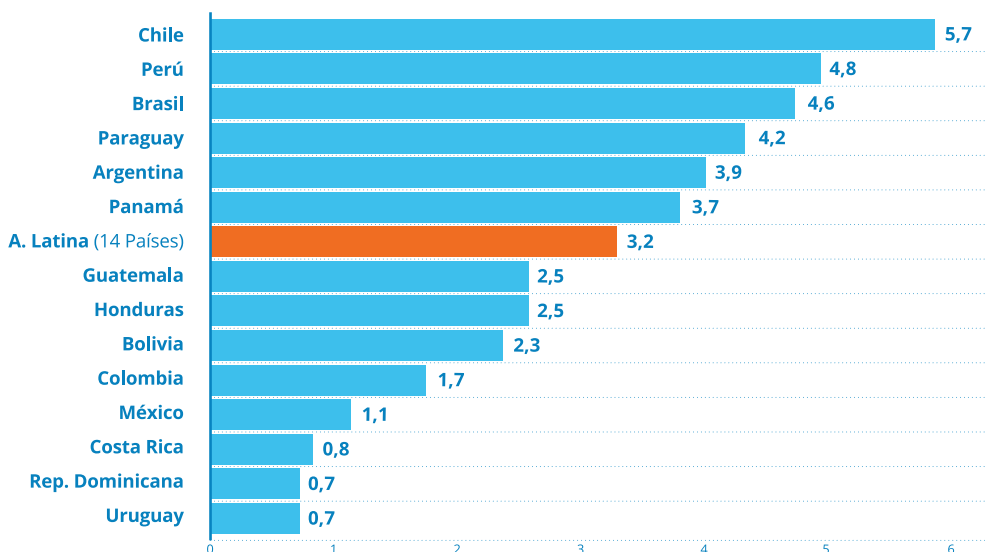
Se diferenciaron además aquellos casos que ya contaban con algún tipo de política hacia los hogares de bajos ingresos con miembros con ocupaciones informales o desocupados, para los que resultó relativamente más sencillo identificar a los potenciales beneficiarios y llegar a ellos. Algunos países determinaron que los padrones de beneficiarios se armasen directamente en función de bases de datos preexistentes, mientras que otros debieron recurrir a inscripciones masivas y procesos de cruces de información y selección. Estos procesos, así como las dificultades para hacer llegar los pagos en un contexto de aislamiento social a las personas no bancarizadas, implicaron demoras en una asistencia económica que requería de la mayor celeridad posible.

Este panorama no estaría completo sin alguna apreciación sobre la cuantía de recursos implícito en estas medidas. En CEPAL (2020) se incluye un dimensionamiento del esfuerzo fiscal que implican las medidas contempladas que los gobiernos anunciaron para hacer frente a la pandemia y la crisis económica resultante. Ese esfuerzo se basa en medidas de gasto (reasignaciones presupuestarias y gastos extraordinarios), desgravación fiscal y liquidez (préstamos al sector privado y capitalización de fondos e instituciones financieras públicas, exceptuando las garantías estatales). Implica un universo de medidas más amplio que el aquí descrito, ya que por ejemplo incluye las desgravaciones impositivas temporales, así como las medidas para el fortalecimiento del sistema de salud.

El Gráfico 7 muestra la heterogeneidad de los esfuerzos fiscales. De un total de 14 países con un promedio ponderado de 3,2%, tres países muestran porcentajes sobre el PIB inferiores al 1% mientras que seis países exhiben valores entre 3,5% y 6%.

En el caso de Uruguay el bajo valor (0,7%) puede vincularse con el hecho de que la pandemia implicó un efecto negativo sanitario y sobre el nivel de actividad y de empleo menor que en otros países. De todos modos, las medidas de protección de empleo y de ingresos adoptadas por el país, que se concentraron en la ampliación del seguro de desempleo y en el otorgamiento de una canasta alimentaria, han sido calificadas como insuficientes (Instituto Cuesta Duarte, 2020). Entre los grandes países de la región, México resalta por el bajo nivel relativo de gasto público (1,1%), a pesar de que en este caso tanto las consecuencias sanitarias como económicas de la pandemia resultaron fuertemente negativas.

### Gráfico 7. Esfuerzo fiscal de las medidas anunciadas para enfrentar la pandemia de coronavirus (en porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Elaboración de CIFRA en base a CEPAL (2020)<sup>21</sup>.

Adicionalmente a estos gastos anunciados, varios gobiernos pusieron garantías estatales a disposición del sector privado para respaldar su capacidad de endeudamiento y así permitir hacer frente a la caída en el nivel de ventas mientras se sostiene el empleo y los salarios. Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay han implementado este tipo de medidas no incluidas en el cómputo previo (CEPAL, 2020).

<sup>21</sup> Las cifras corresponden a medidas anunciadas aprobadas o en proceso de ser aprobadas al 20 de mayo de 2020, por lo que podrían surgir discrepancias con respecto a su ejecución presupuestaria final.

## Capítulo 3

# EL IMPACTO DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL MERCADO DE TRABAJO

### 3.1. La evolución de la actividad económica

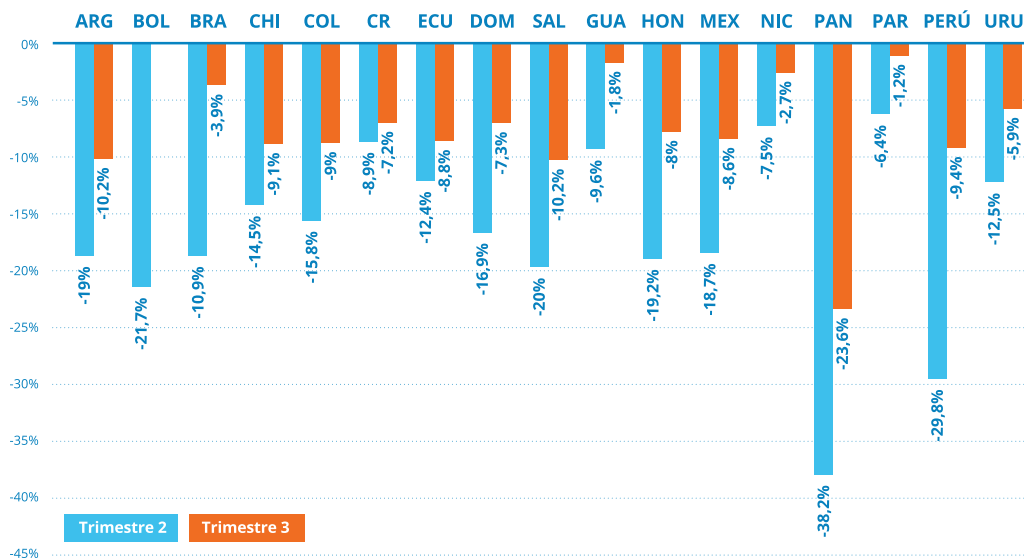
A finales del mes de febrero, se confirmó en Brasil el primer caso de un paciente infectado con coronavirus COVID-19 en América Latina. Desde entonces, como es sabido, la enfermedad se extendió rápidamente a todos los países de la región. Con igual velocidad se expandieron sus efectos económicos, dadas las limitaciones a la circulación de personas –sea con cuarentenas, autoaislamiento o distanciamiento social– y la necesidad de imponer el cierre total o parcial de diversas actividades, sumado a las propias restricciones que impone la situación de pandemia sobre las posibilidades de producir y de consumir. La recesión se produjo en todos los países, independientemente del rigor de las medidas sanitarias adoptadas. En efecto, el PIB se redujo con intensidad en todos los países en los que se cuenta con registros<sup>22</sup>, aunque con marcadas heterogeneidades. Las variaciones negativas interanuales del segundo trimestre fueron desde tasas inferiores al 10% en Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y Paraguay, hasta caídas máximas del 38,2% en Panamá, 29,8% en Perú y 21,7% en Bolivia.

El conjunto de estas economías experimentó cierta recuperación en el tercer trimestre. Aunque los efectos sanitarios del coronavirus continuaron, en general con menor virulencia, se verificó un crecimiento relativo en relación con el momento inicial de derrumbe de las economías. Los niveles de actividad económica, de todos modos, se ubican por debajo de los niveles prepandemia en todos los países. Así, Paraguay, Guatemala, Nicaragua y Brasil son los países que tienen las menores tasas de caída interanual, inferiores en todos los casos al 4%, mientras que 8 de los 16 para los cuales se dispone de datos tienen reducciones que van entre 8% y 10%. Perú, que se había ubicado entre los países con caídas interanuales más fuertes en el segundo trimestre, quedó en el trimestre siguiente con una tasa de caída más en línea con el resto de los países. Panamá, en cambio, se alejó

<sup>22</sup> Se incluyó a todos los países para los cuales se publica información, que son algunos más que aquellos para los cuales se puede desarrollar más adelante el análisis del mercado laboral de acuerdo con la disponibilidad de datos provenientes de Encuestas a Hogares.

nuevamente del conjunto, con una reducción interanual del 23,6% mientras que Bolivia no publicó aún la información correspondiente<sup>23</sup>.

**Gráfico 8. Variación interanual del PIB a precios constantes en moneda local, trimestres 2/3 de 2020 en %**

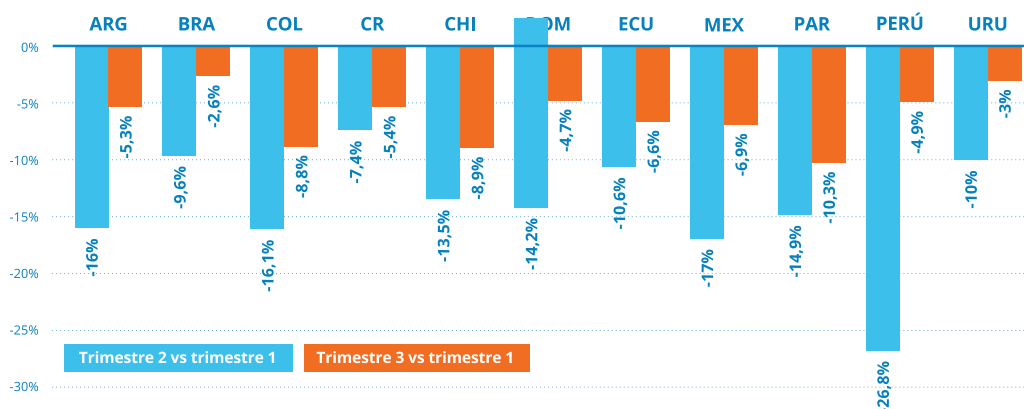


Fuente: elaboración de CIFRA en base a Institutos de Estadística y Bancos Centrales de los distintos países.

Para los países que cuentan con series desestacionalizadas, se puede ver específicamente la evolución del PIB en los trimestres 2 y 3 respecto del primer trimestre del año, es decir, el período previo a la irrupción de la pandemia. En este detalle, aparecen más fuertes las caídas de Costa Rica y Paraguay en relación con lo que evidenciaban las caídas interanuales. La reducción del PIB en el segundo trimestre en relación con el primero se ubicó en estos países dentro del rango del 7,4% (Costa Rica) y el 17,0% (México), con la sola excepción de Perú que cayó 26,8%. Tras la mejora de la segunda parte del año, en el tercer trimestre los niveles de actividad quedan entre 2,6% (Brasil) y 10,3% (Paraguay) por debajo del primer trimestre.

<sup>23</sup> En base a indicadores mensuales de actividad económica hasta el mes de octubre, en CEP XXI (2021) se destaca que la mayor parte de los países de la región lleva seis meses consecutivos de recuperación y que para ese mes tres países ya mostraban una recuperación respecto de los niveles de febrero (Ecuador, Honduras y Guatemala).

**Gráfico 9. Variación del PIB a precios constantes en moneda local desestacionalizado, trimestres 2 y 3 de 2020 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA en base a Institutos de Estadística y Bancos Centrales de los distintos países.

## 3.2. El impacto de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo

### 3.2.1. Breves consideraciones metodológicas

Previo a desarrollar el análisis acerca del modo en que el empleo se vio afectado en la región, cabe realizar un paréntesis metodológico con algunas aclaraciones. El análisis agregado del mercado de trabajo se realiza fundamentalmente a partir de la información provista por los institutos nacionales de estadística de cada país correspondiente a las respectivas Encuestas a Hogares<sup>24</sup>.

El análisis incluye la totalidad de los países de América Latina para los cuales el relevamiento de la encuesta correspondiente se realiza con periodicidad mensual o trimestral, quedando excluidos aquellos países en los cuales el relevamiento se realiza una vez al año, ya que en estos casos los resultados se conocerán a lo largo de 2021. En el Cuadro 2 del Anexo se sintetizan las fuentes básicas del documento y la información disponible en cada caso. Como se anticipó en la Introducción, los países incluidos en el documento son 14 (catorce): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>24</sup> En algunos casos la información se tomó de informes técnicos; en otros, de archivos de datos disponibles en las páginas web correspondientes.

Para los países que publican la información con frecuencia trimestral, el análisis se realiza considerando los tres primeros trimestres del año, lo que constituye la información más actualizada posible. En el caso de los países que publican información mensual y/o trimestre móvil se toma la correspondiente a los trimestres enero-marzo, abril-junio y julio-septiembre, para mantener la comparabilidad.

Para dar cuenta del impacto de la pandemia sobre el mercado de trabajo se compara la información correspondiente a los trimestres segundo y tercero de 2020 respecto al primero de dicho año. Al respecto cabe considerar los siguientes puntos:

- En la mayoría de los casos las encuestas de hogares del segundo y tercer trimestre fueron realizadas de modo telefónico, lo que –tal como todos los Institutos nacionales de estadística advierten– puede implicar sesgos en las estimaciones, de modo que las mismas no son estrictamente comparables con estimaciones de trimestres anteriores hasta tanto no se realicen estudios que permitan descartar o medir dichos sesgos.
- Si bien se reconocen los ciclos estacionales y las dificultades que entraña la comparación entre dos trimestres diferentes del mismo año, en este documento se considera que la comparación respecto a la situación vigente al primer trimestre de 2020 se presenta como la más ajustada. De este modo, se pueden realizar comparaciones con la situación inmediata prepandemia, mientras que si la comparación se realizara con igual trimestre de 2019 se incluirían movimientos que no son propios del impacto de la pandemia, sino que se desarrollaron con anterioridad.
- De acuerdo con las recomendaciones internacionales, las definiciones de población ocupada adoptadas por las Encuestas a Hogares implican que aquellos ocupados que han enfrentado situaciones de suspensiones con reducciones salariales, reducciones en la extensión de la jornada laboral, etc. continúan considerándose como ocupados y que tales situaciones no se reflejan como una contracción del empleo<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> En este sentido, en distintos países se incluyeron en las respectivas encuestas de hogares preguntas tendientes a captar la incidencia de los “ocupados ausentes”, del teletrabajo, etc. Habida cuenta de la dificultad de homogeneizar la distinta forma de tratamiento en cada caso, así como la imposibilidad de comparación con la situación prepandemia (dado el carácter novedoso de la pregunta), su abordaje ha quedado por fuera de los alcances del presente informe.

El análisis se focaliza en lo ocurrido en el ámbito urbano, en tanto es allí donde es de esperar que las medidas de restricción a la circulación tomadas por los diferentes gobiernos frente a la crisis sanitaria causada por el COVID-19 hayan causado el mayor impacto. No obstante, y tal como se indica en el referido Cuadro A.2., en función de la disponibilidad de información en algunos casos la cobertura corresponde al total nacional.

### 3.2.2. La fuerte contracción de la cantidad de ocupados

El impacto inmediato de la pandemia y las correspondientes medidas de restricción a la circulación adoptadas por los distintos gobiernos fue indudablemente la caída del empleo. En todos los casos es el segundo trimestre el que evidencia el impacto más fuerte, reflejando que fue el lapso donde dichas medidas tuvieron –de hecho, o de derecho– mayor vigencia. Si se considera estrictamente el universo de análisis del presente informe (mayormente, las grandes áreas urbanas), en el segundo trimestre se perdieron alrededor de 34 millones de empleos. Si las tendencias verificadas en dicho universo se extrapolan al total poblacional de cada país, el total de empleos perdidos en los catorce países aquí considerados alcanza los 46 millones.

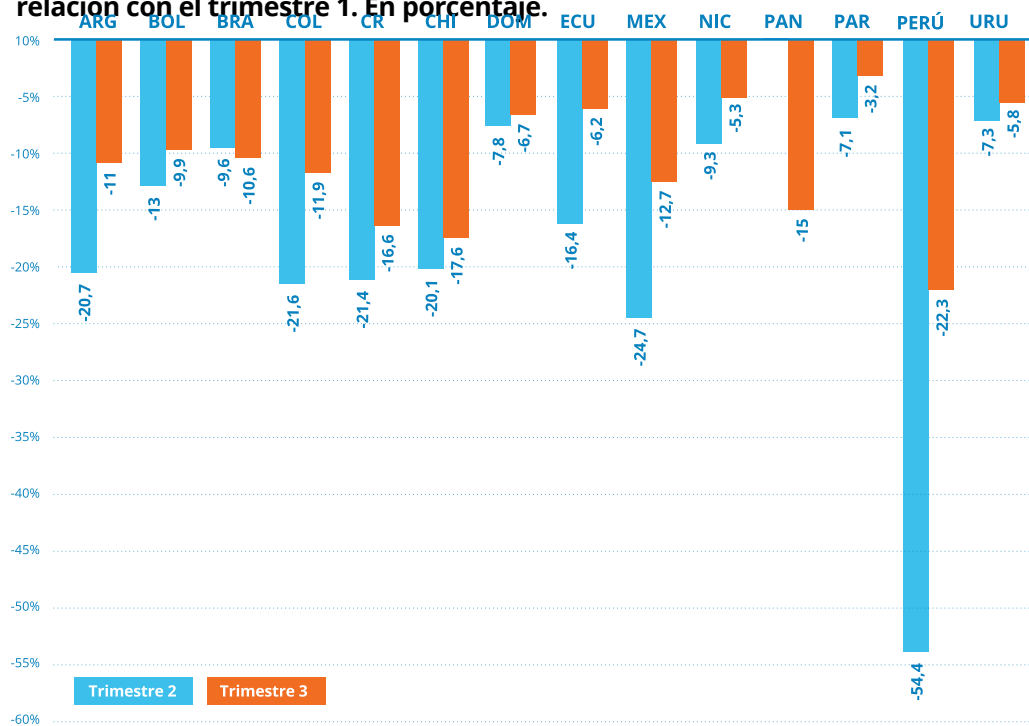
En tal contexto, por la magnitud del impacto es posible identificar tres grupos de países: a) Bolivia, Brasil, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, donde la caída se ubicó entre el 7% y el 13%; b) Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y México, donde la caída se ubicó entre el 15% y el 25%; y c) Perú, donde la caída resultó del 55%.

Fuera de períodos excepcionales como el que atravesamos, en las últimas décadas el empleo en América Latina ha tendido a responder a variaciones en la actividad económica, es decir, a moverse en el mismo sentido, con una intensidad relativamente moderada. Incrementos del PIB del 1% provocan aumentos de empleo menores al 1% y, análogamente, por cada 1% de reducción en el PIB el empleo se reduce en menos de 1%.

Pero ante el impacto inicial de la pandemia, se verificó un resultado excepcional. Si bien existió, como se mostró anteriormente, una reducción significativa del nivel de actividad económica, la disminución en el empleo fue aún más fuerte. En efecto, sólo en tres países entre aquellos para los que se cuenta con información la merma en el empleo fue menor que la de la actividad económica: Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En otros países, en cambio, la caída en el empleo se vio magnificada y este efecto fue particularmente importante en Perú, donde la ocupación se redujo una tasa que duplicó la de

la actividad productiva, y Costa Rica, donde casi la triplicó. El grado de informalidad en la ocupación, como se discute más adelante, seguramente estuvo asociado con esta abrupta reducción del empleo y es una muestra más del grado de vulnerabilidad de estas ocupaciones.

**Gráfico 10. Variación de la cantidad de ocupados. Año 2020. Trimestres 2 y 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

En el tercer trimestre en todos países –a excepción de Brasil– se observa una recuperación del empleo (de diferente magnitud según el país), aunque en ningún caso la misma alcanzó para revertir lo sucedido previamente. En consecuencia, en todos los casos el empleo del tercer trimestre es menor que a comienzos de año. En términos absolutos, al considerarse el universo de cobertura de las encuestas de hogares se habrían perdido 19 millones de empleos, mientras que la extrapolación al total poblacional indicaría una retracción del orden de los 22,5 millones de empleos.

En tal contexto, es posible distinguir las situaciones de: a) Ecuador, Paraguay y Uruguay, con una contracción menor al 10%; b) Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia



y México, donde la contracción ronda el 10%/12%; c) Costa Rica y Chile, con un retroceso entre el 15% y el 20%, y d) Perú, donde a pesar de la importante recuperación del empleo la caída entre el primer y el tercer trimestre supera el 20%. Finalmente, en Panamá en septiembre de 2020 se observa, en relación con agosto de 2019, una caída del empleo del orden del 15%.

Cuando se compara esta situación con la recuperación relativa de la economía, puede observarse que continuó observándose disminuciones en el nivel de empleo en general más fuertes que las del nivel de actividad, con la sola excepción de Paraguay y Ecuador. De los 11 países para los cuales se cuenta con datos comparables, se destacan los casos más extremos de Costa Rica, donde la reducción del empleo triplicó a la del PIB, y Brasil y Perú, donde más que la cuadruplicó.

### 3.2.3. El limitado impacto de la caída del empleo en la tasa de desocupación

La fuerte contracción del empleo en el segundo trimestre implicó un incremento generalizado de la tasa de desocupación, excepto en Paraguay y Uruguay (donde se mantuvo relativamente constante) y República Dominicana, donde se contrajo significativamente. Dicho incremento resulta marcadamente diferente según país, en función no solo de la magnitud de la ya comentada caída del empleo, sino también del incremento de la población económicamente inactiva, cuestión que se analizará seguidamente. En este sentido, si se considera el universo cubierto por las encuestas de hogares la población desocupada se incrementó en el segundo trimestre en 2 millones de personas, nivel que ascendería a 3,9 millones de extrapolarse las tendencias observadas al total poblacional de cada país. Ello implica que apenas entre el 6% y el 8,5% de los empleos destruidos se tradujo en un incremento de la cantidad de desocupados, ya que –tal como se analiza seguidamente– la mayor parte de las personas que perdieron su empleo transitaron a la inactividad.

En concreto, y más allá del nivel absoluto de la tasa de desocupación en cada país: en a) Brasil y Nicaragua la misma se expandió un 10%; en b) Argentina, Bolivia, Chile y México la expansión fue entre 30% y 50%; en c) Colombia, Costa Rica y Perú del orden del 100%, y d) Ecuador, país donde la tasa de desocupación se multiplicó por 3,5.

Si bien en todos los países para los cuales se cuenta información correspondiente al tercer trimestre (excepto Brasil) en el mismo se observó un aumento del empleo en relación con el segundo, ello no se reflejó automáticamente en una reducción de la tasa de desocupación, habida cuenta el efecto “reincorporación” a la población económicamente activa de parte de quienes habían transitado a la inactividad en el segundo trimestre. En efecto, si se considera el universo representado por las encuestas de hogares, la población desocupada se incrementó en el tercer trimestre relación con el primero en 4,3 millones de personas, nivel que ascendería a 6,7 millones de extrapolarse las tendencias observadas al total poblacional de cada país. De este modo, al considerar la situación del tercer trimestre, la proporción de empleos destruidos que se tradujo en un incremento de la desocupación resulta entre el 18% y el 23%. Ello es marcadamente mayor a lo sucedido en el segundo trimestre, no obstante, no se revierte el hecho de que la mayor parte de la caída del empleo significó un incremento de la inactividad y no del desempleo.

Así, en a) Argentina, Colombia, Costa Rica y Ecuador se verifica una tasa de desocupación menor a la del segundo trimestre, aunque en todos los casos mayor al del primero; en b) Chile, Nicaragua y Perú se observa una constancia en la tasa de desocupación, y en c) Bolivia, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay se verifica un crecimiento de la tasa de desocupación en el tercer trimestre.

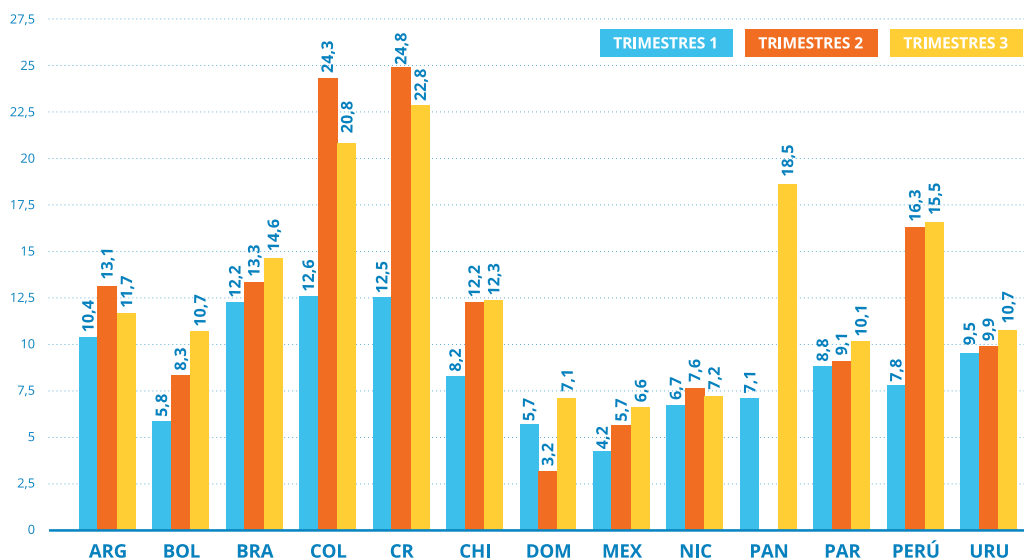
De esta manera, hacia el tercer trimestre de 2020 en todos los países se verifica una tasa de desocupación mayor a la del primer trimestre, donde es posible distinguir a) Argentina, Brasil, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, con un incremento en torno al 10%/30%; b) Chile y México, con un incremento del 50%/60%; c) Bolivia, Colombia, Costa Rica y Ecuador, con un incremento del 70%/80%, y finalmente d) Perú, con una duplicación de la de desocupación. A ello cabe agregar la situación de Panamá, donde entre septiembre de 2020 y agosto de 2019 la tasa de desocupación se multiplicó por 2.5 veces.

De esta manera, hacia el tercer trimestre de 2020 en Argentina, Chile, y Perú la tasa de desocupación se ubicó abiertamente por encima del 10% (siendo que ello no ocurría en el primero), mientras que en Colombia y Costa Rica, países en los cuáles ya superaba dicho nivel, en el segundo trimestre se ubicó por encima del 20%.

En este sentido, y en relación con el comportamiento de la tasa de desocupación en los años previos a la irrupción de la pandemia COVID-19, la misma significó una profundización de la tendencia al incremento que ya venía manifestándose

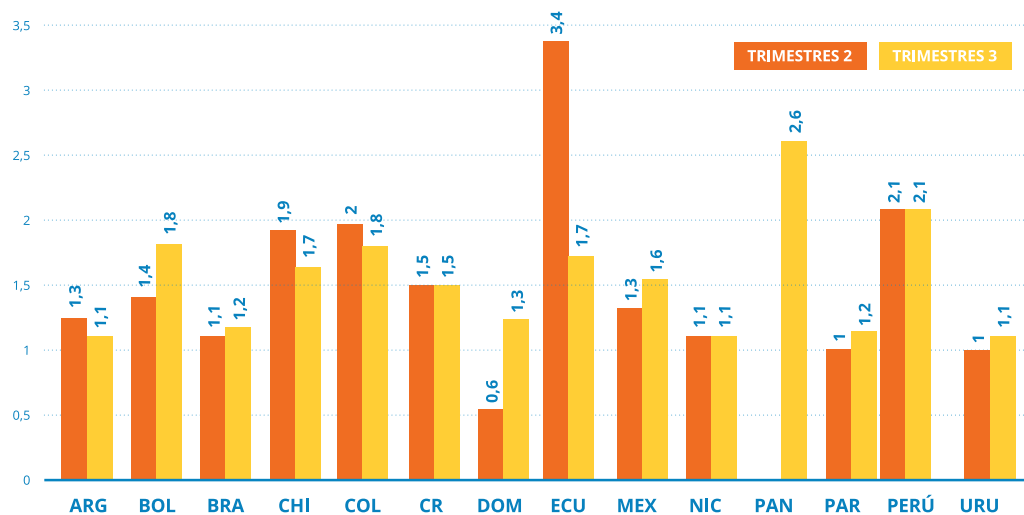
en la mayoría de los países. Por su parte, Bolivia, Ecuador, México y Perú, países en donde no se venía manifestando un crecimiento de la tasa de desocupación, se encuentran entre aquellos donde más se expandió la misma, situación que resulta particularmente marcada en el caso peruano.

**Gráfico 11. Tasa de desocupación. Año 2020. Trimestres 1, 2 y 3 de 2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

**Gráfico 12. Multiplicación de la tasa de desocupación. Año 2020. Trimestres 2 y 3 respecto al trimestre 1.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

### 3.2.4. El marcado crecimiento de la inactividad

Como se anticipó previamente, la evolución de la tasa de desocupación no refleja la magnitud de la caída del volumen del empleo observada. En efecto, las medidas tendientes a la restricción de la circulación de los trabajadores –sea con cuarentenas, autoaislamiento o distanciamiento social– implicaron que, particularmente en el segundo trimestre, la caída observada en el volumen de empleo no se tradujera en su mayor medida en un incremento de la desocupación, sino en la transición de dicha fuerza de trabajo a la inactividad. A los fines de captar la magnitud de dicho movimiento, se calcula qué proporción de la caída del empleo se tradujo en un incremento de la población económicamente inactiva y qué proporción en un incremento de la desocupación (donde la suma de dichas proporciones es 100% –esto es, la caída del empleo–). En el caso que la proporción entre la variación de la población económicamente inactiva y del empleo supere el 100%, ello indica que incluso una porción de fuerza de trabajo desocupada en el primer trimestre del año se convirtió en población económicamente inactiva.

Sobre esta base, en el segundo trimestre se observa que en diez países la proporción de empleos destruidos que fueron absorbidos por la población económicamente inactiva se ubicó por encima del 85% (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Nicaragua y Perú), donde en tres de ellos la misma superó el 100% (Paraguay y Uruguay, por un lado, y República Dominicana, por el otro, donde la proporción supera el 130%). Por su parte, en Colombia, Costa Rica y Ecuador la proporción de la caída de empleo absorbido por la inactividad se ubica entre el 30% y el 50% (lo cual se reflejó en el hecho que fueron los países donde más se multiplicó la tasa de desocupación –junto a Perú, habida cuenta de la violenta reducción del empleo–).

De esta forma, en el segundo trimestre la población económicamente inactiva se incrementó en 32 millones de personas (94% de la caída del empleo) si se considera el universo cubierto por las encuestas de hogares, nivel que asciende a 42 millones si se extrapolan las tendencias observadas al total poblacional de cada país (91% de la disminución del empleo).

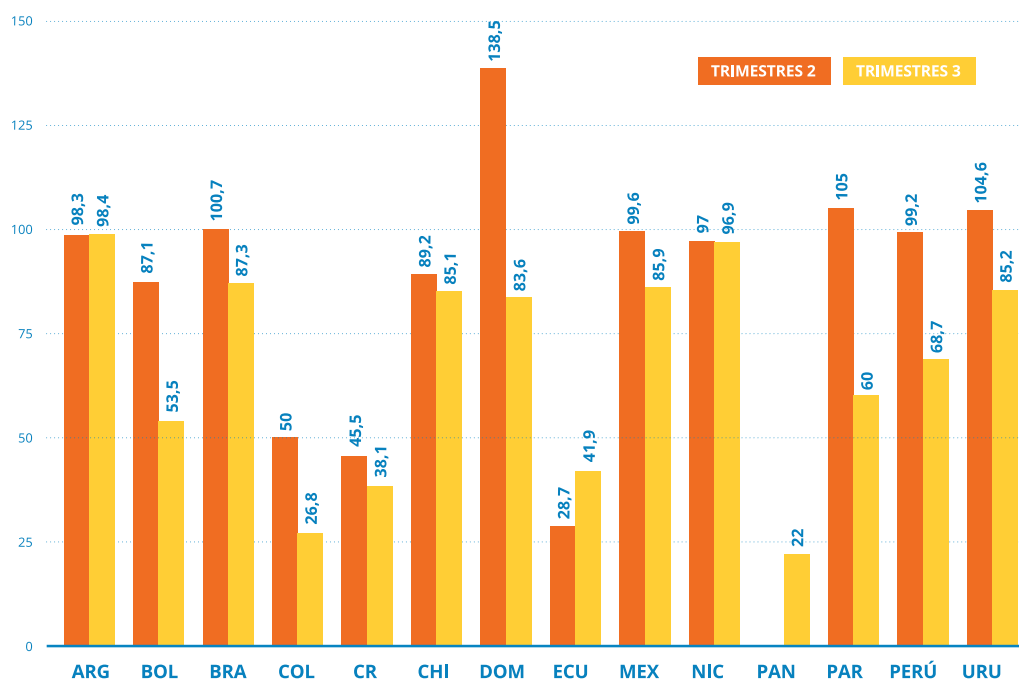
En lo que respecta al tercer trimestre, a la ya mencionada recuperación parcial del empleo relación con el segundo, cabe desatacar la generalizada menor absorción por parte de la inactividad de la caída del empleo respecto al primer trimestre. Las excepciones la constituyen Argentina, Chile y Nicaragua (donde el nivel es similar) y, sobre todo, Ecuador (donde se incrementó la proporción del empleo absorbido por la inactividad). En

cualquier caso, se destaca que en Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, México, Nicaragua y Uruguay la proporción de la caída del empleo absorbida por la inactividad supera el 80%, y en Bolivia, Paraguay y Perú se ubica entre el 50% y el 70%.

De esta forma, en el tercer trimestre la población económicamente inactiva se incrementó en relación con el primer trimestre en 19 millones de personas (81% de la caída del empleo) si se considera el universo cubierto por las encuestas de hogares, nivel que asciende a 22 millones si se extrapolan las tendencias observadas al total poblacional de cada país (77% de la disminución del empleo).

En cualquier caso, dicha diferencia del comportamiento de la inactividad entre el segundo y el tercer trimestre muy posiblemente se deba al hecho de que inicialmente quienes se quedaron sin ocupación no buscaron activamente trabajo (sea por restricciones a la circulación y/o por expectativas) pero que luego sí lo hicieron, sea por las menores restricciones a la movilidad y/o por la imperiosa necesidad de obtener un ingreso trascurridos varios meses luego de la pérdida de la fuente laboral.

**Gráfico 13. Proporción de la caída del empleo absorbido por la Población Económicamente Inactiva. Año 2020. Trimestres 2 y 3 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**

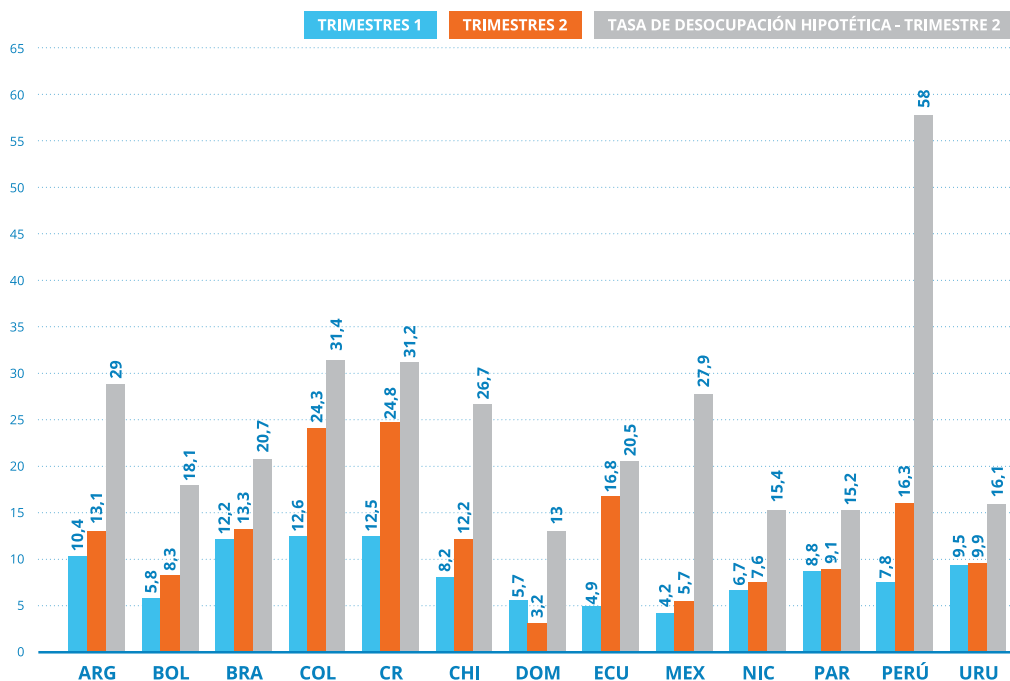


Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

A estrictos fines de ilustrar el efecto completo que la caída del empleo hubiera tenido sobre la desocupación en caso de no haber ocurrido el referido tránsito a la inactividad, se computa la tasa de desocupación que se hubiera verificado si la totalidad de la caída del empleo se hubiera traducido en un incremento de la desocupación (a la que se denomina tasa de desocupación hipotética).

Sobre esa base, se expresa la relación existente entre la tasa de desocupación hipotética y la tasa efectiva, en el segundo y tercer trimestre. Como se observa en el Gráfico 14, en el segundo trimestre la tasa de desocupación hubiera resultado ser al menos 50% mayor a la efectiva en la generalidad de los países (con las excepciones de Colombia, Costa Rica y Ecuador), nivel que resulta del doble en Argentina, Bolivia, Chile y Nicaragua, de 3,5 veces en Perú, de 4 veces en República Dominicana y de 5 veces en México. Así las cosas, en la totalidad de los países bajo estudio en el segundo trimestre la tasa de desocupación hubiera superado los dos dígitos, superando el 20% en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México, el 30% en Colombia y Costa Rica y siendo prácticamente del 60% en Perú.

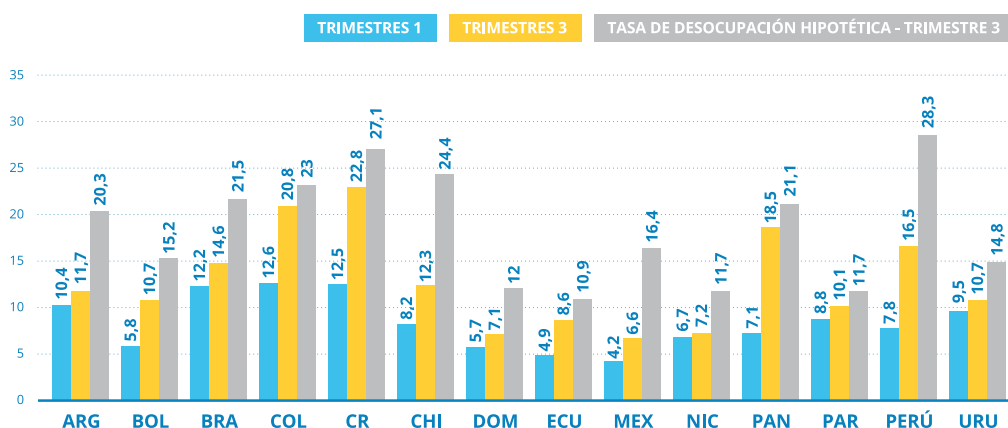
**Gráfico 14. Tasa de desocupación. Trimestres 1 y 2 (efectiva e hipotética). En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Por todo lo antedicho, tal como se observa en el Gráfico 15, la brecha entre ambas tasas se reduce en el tercer trimestre, aunque en Argentina, Bolivia, Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Perú la tasa de desocupación hipotética supera en un 50% a la efectiva, mientras que en Chile resulta del doble y en México 2,5 veces mayor. No obstante, la reducción de la brecha entre ambas tasas, para el tercer trimestre la tasa de desocupación hipotética no es menor a los dos dígitos en los catorce países bajo estudio. En tal contexto general, en Argentina, Brasil, Chile, Panamá y Perú supera el 20% (siendo que la efectiva se ubica por debajo de dicho umbral), mientras que en Colombia y Costa Rica la efectiva supera el 20%.

**Gráfico 15. Tasa de desocupación. Trimestres 1 y 4 (efectiva e hipotética). En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

### 3.2.5. Mayor caída relativa del empleo independiente

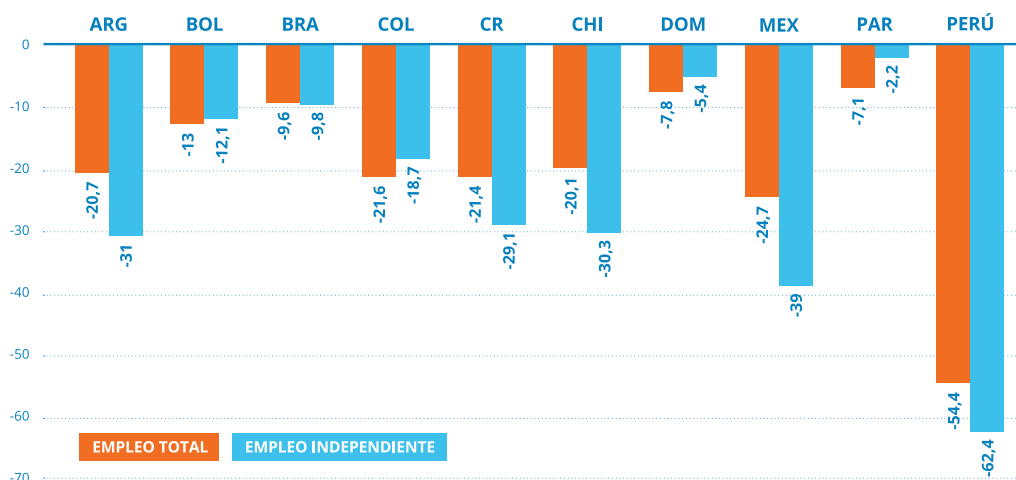
Tomando en consideración lo comentado en el apartado 1.1, se propone seguidamente el análisis de la evolución del empleo según categoría ocupacional e informalidad. En ambos casos cabe mencionar que se cuenta con información para un menor conjunto de países, tal como se expone en el ya referido Cuadro A.2.

En relación con la categoría ocupacional, tal como se observa en el Gráfico 16, en cinco de los diez países para los cuales se cuenta con información del segundo trimestre la caída del empleo independiente fue marcadamente mayor que la del empleo total: en Argentina, Chile y México el empleo independiente disminuyó en 50% o más que la ocupación total, en Costa Rica 36% más y en Perú la reducción fue 15% más intensa. Por

otra parte, en Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana la caída fue relativamente similar. Sólo en Paraguay se observa un comportamiento diferente, en tanto el empleo independiente prácticamente no se redujo.

Cabe resaltar que esta mayor retracción relativa del empleo independiente puede considerarse –sobre la base de la correlación presentada en el apartado 1.1– un fuerte indicio de que el sector informal no jugó en el segundo trimestre el típico rol de “amortiguador” del mercado de trabajo; esto es, no se constituyó un refugio frente a la posibilidad de desempleo sino más bien lo contrario. Ello resulta indudablemente un rasgo distintivo de esta crisis, poniendo en evidencia su particular gravedad <sup>27</sup>.

**Gráfico 16. Variación del empleo total y del empleo independiente. Año 2020. Trimestre 2 relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



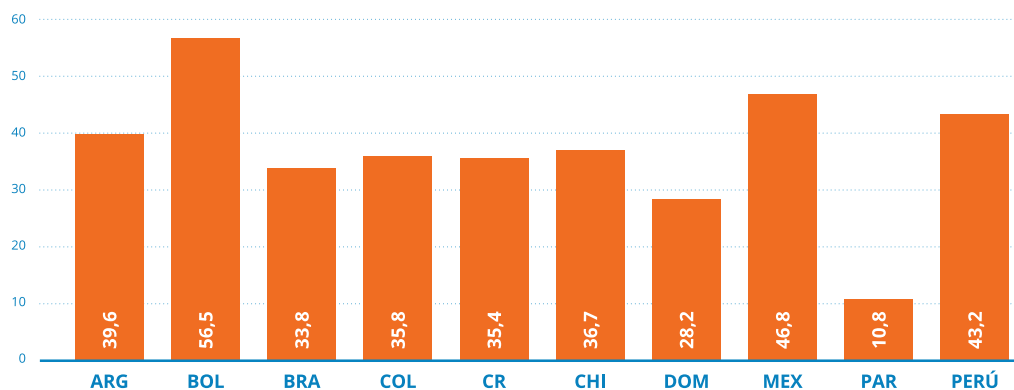
Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Complementariamente, se calcula la proporción en que la caída del empleo independiente explica la del empleo total en cada país (lo cual surge de la caída absoluta del empleo independiente referida en el párrafo anterior ponderada por el peso que el empleo independiente tiene en el empleo total). En este sentido, en el segundo trimestre se observa que –excepto en Paraguay– dicha proporción no es menor a la tercera parte, significando un 56% en Bolivia, un 46% en México, un 43% en Perú y un 40% en Argentina (Gráfico 17).

<sup>27</sup> No se cuenta aún con información sobre el empleo en el sector formal e informal (en el sentido de lo expuesto en el apartado 1.1.), ya que para ello deben estar disponibles las bases usuarias de las correspondientes encuestas de hogares.



**Gráfico 17. Variación del empleo independiente / Variación del empleo total. Año 2020. Trimestre 2 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**



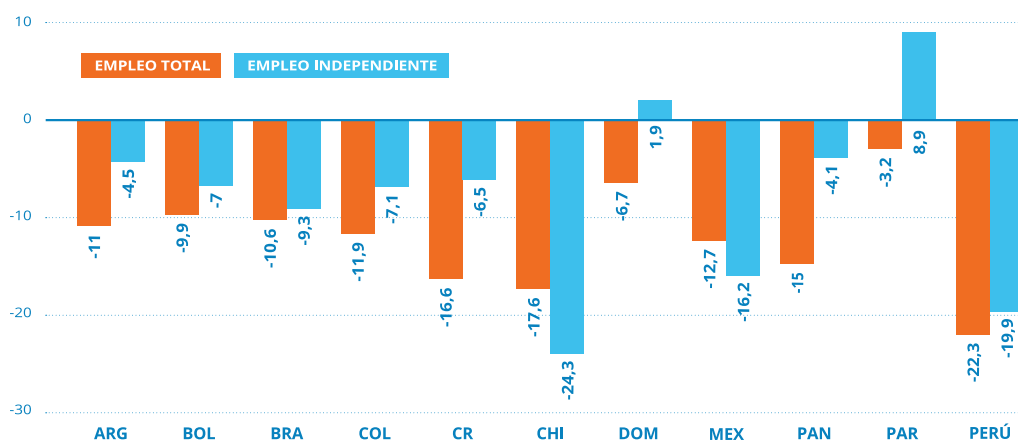
Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Esta situación se modifica en buena medida al considerar el tercer trimestre en relación con el primero. Tal como se visualiza en el Gráfico 18, en Argentina, Costa Rica y Perú, países en los cuales la caída del empleo independiente había sido marcadamente mayor al del total del empleo la situación se presenta invertida. Es decir que la recuperación del empleo evidenciada en el tercer trimestre respecto al segundo estuvo concentrada particularmente en la categoría de empleo más afectada inicialmente. Si bien es arriesgado dar una explicación sobre esta diferencia en el grado de retracción de las ocupaciones, pueden indicarse dos posibilidades: 1) que el empleo independiente tenga una mayor concentración en actividades consideradas no esenciales respecto a las ocupaciones de asalariados y por ello haya tenido una elevada retracción inicial, 2) que los trabajadores independientes, tras pocos meses sin trabajar y sin poder generar ingresos, se hayan visto forzados a continuar con sus actividades a pesar de los riesgos sanitarios. En ese sentido, los trabajadores formales en relación de dependencia habrían quedado protegidos en mayor medida ya sea que trabajaran para el sector público o para el sector privado; en este último caso siempre y cuando no cerrasen las empresas para las cuales trabajaban.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe notar que, al no expandirse el empleo independiente en relación con el primer trimestre, se confirma que el sector informal no jugó para el conjunto del período analizado el referido rol de amortiguador del mercado de trabajo. En contraposición, en Chile y México en

el tercer trimestre la caída del empleo independiente continúa siendo mayor que la del empleo total. Por su parte, en Bolivia, Brasil y Colombia el escenario al considerar el tercer trimestre es similar al del segundo. Finalmente, cabe destacar los casos de República Dominicana y Paraguay, donde se verificó un crecimiento del empleo independiente, en un contexto de contracción del empleo total (aunque, como fuera mencionado previamente, de relativa escasa cuantía en el caso de Paraguay). Finalmente, en el caso de Panamá, con datos exclusivamente del tercer trimestre se observa una caída del empleo independiente menor a la del empleo total.

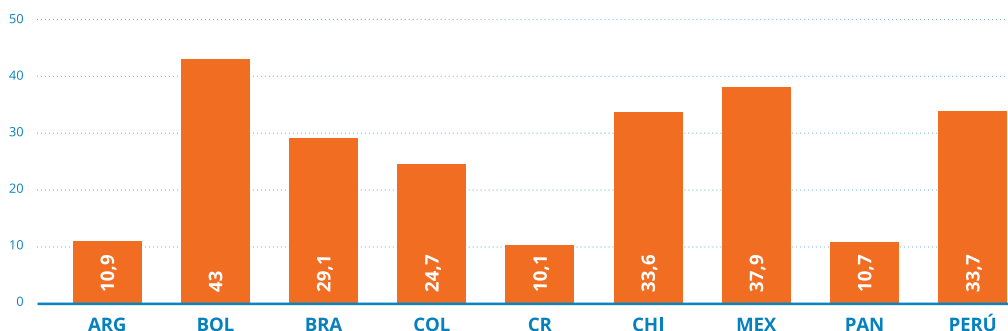
**Gráfico 18. Variación empleo total e independiente. Año 2020. Trimestre 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

En términos de la proporción que la variación del empleo independiente explica sobre la del empleo total, al considerar la información del tercer trimestre en el Gráfico 19 se observa una marcada disminución en relación con el segundo trimestre en Argentina, Bolivia, Colombia y Costa Rica, mientras que en Brasil y Chile la situación resulta relativamente similar. Se han excluido del gráfico los casos de Paraguay y República Dominicana, dado que –como se apuntó– se trata de países con incremento del empleo independiente en un contexto de caída del empleo total. En el caso de Panamá, la información del tercer trimestre indica que sólo el 10% de la caída del empleo es explicada por el empleo independiente.

**Gráfico 19. Variación del empleo independiente / Variación del empleo total. Trimestre 3 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

### 3.2.6. Fuerte contracción del empleo no registrado o empleo informal

Como se mencionó en la Introducción, interesa aquí analizar la informalidad, en tanto forma de captar algún grado de “vulnerabilidad” en el empleo, sea en términos de sector informal o de empleo informal<sup>28</sup>. En tal contexto, se busca aquí analizar (siempre en función de la información disponible) la evolución del empleo informal, toda vez que a la “vulnerabilidad” estructural que dicho vínculo laboral representa se suma en el caso concreto de la crisis actual el hecho de que se trata de los trabajadores con mayores dificultades para ser protegidos por la legislación laboral vigente y las distintas medidas de política adoptadas para la preservación de los puestos de trabajo. A fines de simplificar la exposición, en lo que sigue se denominará empleo no registrado al empleo informal (y, por oposición, empleo registrado al empleo formal).

Tal como se observa en el Cuadro 1, la forma operativa de captar el empleo no registrado difiere en cada país (siendo que en algunos casos la definición para el empleo independiente se corresponde con la de sector informal). Esto supone una diferencia importante respecto al resto de las variables previamente analizadas, para las cuales las definiciones operativas resultan relativamente similares en los países. Cabe agregar que en algunos países la información se encuentra disponible para el total de asalariados, en otros para el total de ocupados y en otros para ambos universos.

<sup>28</sup> Si bien sería de suma relevancia analizar el impacto de la pandemia COVID-19 sobre el mercado de trabajo en términos del sector informal diferenciando sus distintas categorías, ello demanda un esfuerzo de procesamiento de bases usuarias de las encuestas de hogares que excede a los alcances de este trabajo (más allá de que no todas las correspondientes a los trimestres que aquí se analizan están disponibles).

**Cuadro 1. Definiciones de empleo no registrado según país.**

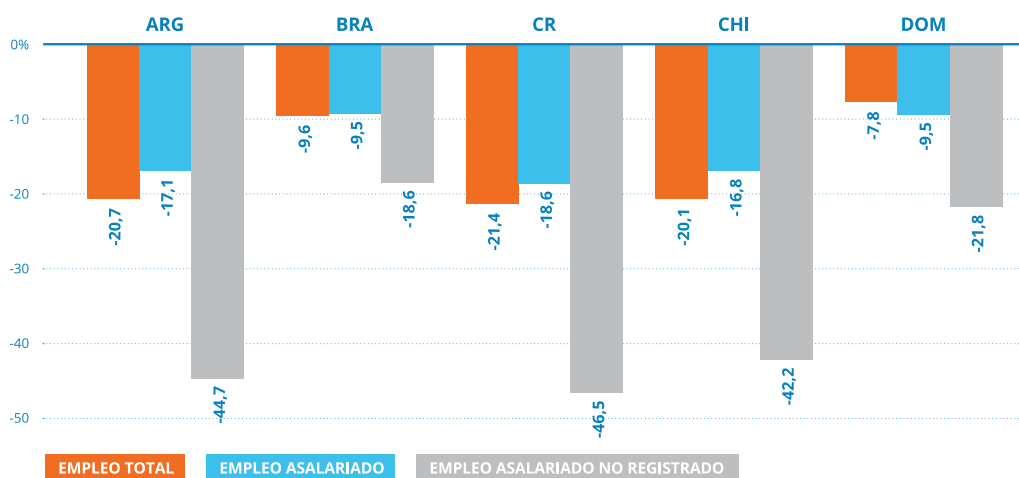
| País                 | Asalariados  | Ocupados  | Trim 2 | Trim 3                       |
|----------------------|--|---|--------|------------------------------|
| Argentina            | No registrados en el Sistema seguridad Social.   |   | X      | X                            |
| Bolivia              |  |   |        |                              |
| Brasil               | Sim carteira.  | Estimacion propia: Asal sim carteira + No Asal sim Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNJP) + Trabalhador familiar auxiliar.   | X      | X                            |
| Colombia             | Tipo de contrato: verbal.  |   |        | AGO-OCT 2020 VS DIC-FEB 2020 |
| Costa Rica           | Personas que cotizan el régimen de aseguramiento social.   |   | X      | X                            |
| Chile                | Asalariados que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador.                                 | Para el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del Hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dada las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeña.  | X      | X                            |
| República Dominicana | Asalariados que no tienen acceso a los beneficios de la seguridad social, como son el plan de pensión y seguro de salud, producto de la relación de trabajo. |   | X      |                              |
| Ecuador              |  | Estimación propia: Sector Informal (Personas con empleo que trabajan en empresas que no tienen Registro Único de Contribuyentes) + Servicio Doméstico + Población con empleo no clasificadas por Sector (Personas con empleo que trabajan en empresas que no saben o no responden si su empresa tiene Registro Único de Contribuyentes).  |        | X                            |
| México               |  | Proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son labroalmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.  | X      | X                            |
| Nicaragua            |  |   |        |                              |
| Panamá               |  | Comprende a la población ocupada de 15 y más años de edad agrícola, tanto en el sector formal como en el sector informal o en hogares durante un período de referencia determinado; considerando todas las ocupaciones a excepción de los gerentes, administradores(as) y profesionales, siempre y cuando trabajen por cuenta propia o como patronos. Esta información se basa en el trabajo prncipal. A) Empleados de empresa privada: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social o sin contrato de trabajo. B) Cuenta Propia: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social. C) Patronos: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social, cuyas empresas son de menos de cinco personas. D) Servicio Doméstico: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social Trabajador familiar |        | SEP 2020 VS AGO 2019         |
| Paraguay             |  |   |        |                              |
| Perú                 |  | Con seguro de salud.  | X      | X                            |
| Uruguay              |  | Registrado en el sistema de Seguridad Social.   | X      | X                            |

A los fines del presente informe, y sin perjuicio de lo comentado previamente, se analiza la evolución del empleo no registrado considerando por tal la definición de cada país; en esencia, interesa aquí saber si la condición de informalidad implica o no un impacto diferente de la pandemia COVID-19 sobre el empleo.

En lo que respecta al empleo asalariado, en los cinco países para los cuáles se cuenta con información la caída del empleo no registrado resulta significativamente más pronunciada que la del empleo asalariado y la del empleo total (Gráfico 20). La tasa de reducción en el empleo asalariado registrado al menos duplica la correspondiente al empleo asalariado y en tres de esos cinco países se multiplica por 2,5 veces o más. Lo propio ocurre para el caso de los seis países para los cuales se cuenta con información respecto al total de ocupados, con excepción de Perú, donde la caída del empleo no registrado es apenas superior a la del empleo total (Gráfico 21).

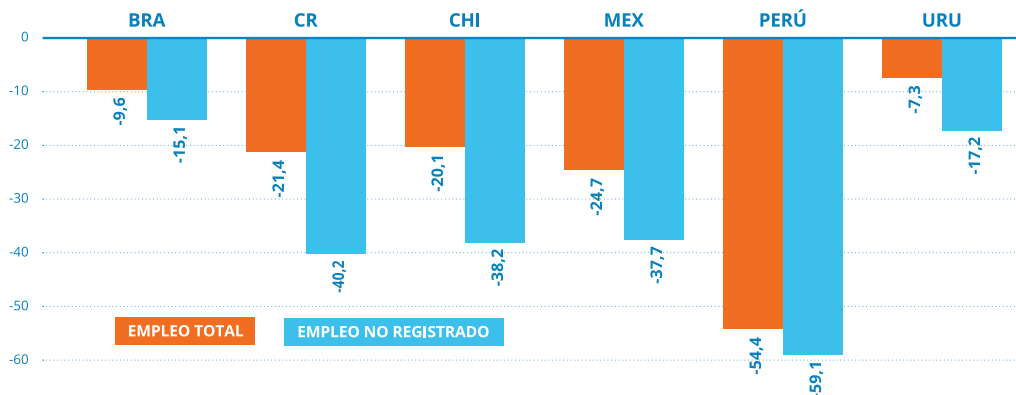
Es decir que, como podía preverse, este tipo de empleo que resulta por su naturaleza más inestable en general y que cuenta con menores posibilidades de protección por parte de la regulación estatal, mostró una reducción muy significativa, más aún que la del empleo en general. Dado que los países de América Latina se caracterizan en general por el elevado grado de no registración en su estructura del empleo, puede pensarse que ello incidió en el sentido de tener una mayor pérdida de empleos respecto a los países desarrollados.

**Gráfico 20. Variación del empleo total, del empleo asalariado y del empleo asalariado no registrado. Trimestre 2 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

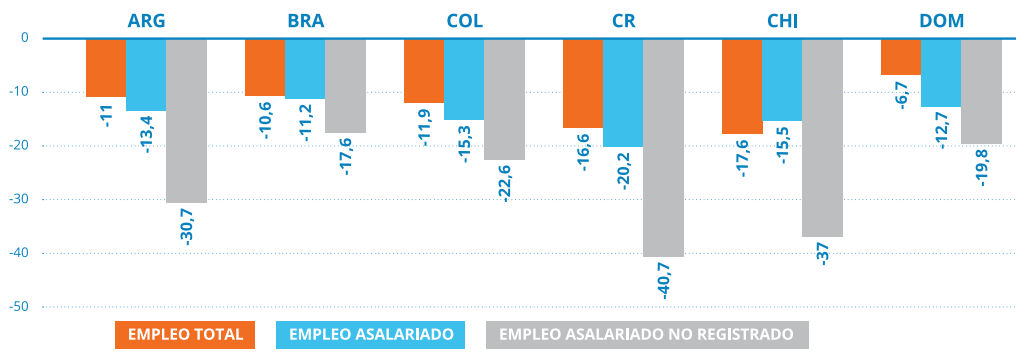
**Gráfico 21. Variación del empleo total y del empleo no registrado. Trimestre 2 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

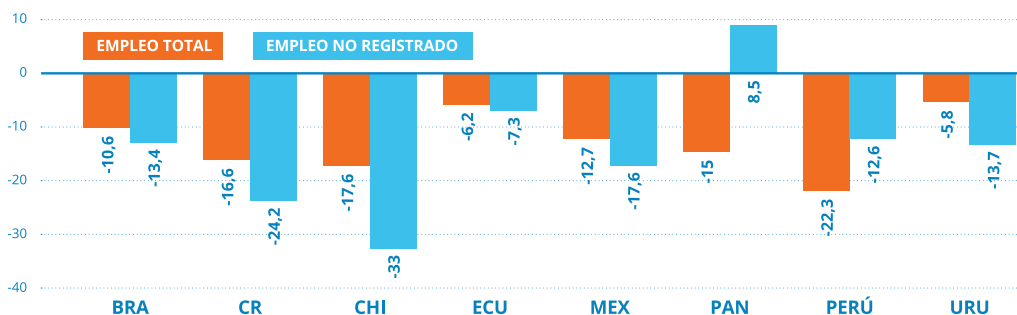
En relación con lo ocurrido en el tercer trimestre respecto al primero, en el Gráfico 22 se observa que para el empleo asalariado la situación resulta prácticamente similar, a un nivel de contracción de empleo menor (tal como ya se apuntó previamente). En tal contexto, cabe mencionar la excepción de Perú, en donde la contracción del empleo sin cobertura de salud se redujo menos que el empleo total, y Panamá, donde el empleo no registrado se expandió (Gráfico 23).

**Gráfico 22. Variación del empleo total, del empleo asalariado y del empleo asalariado no registrado. Trimestre 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

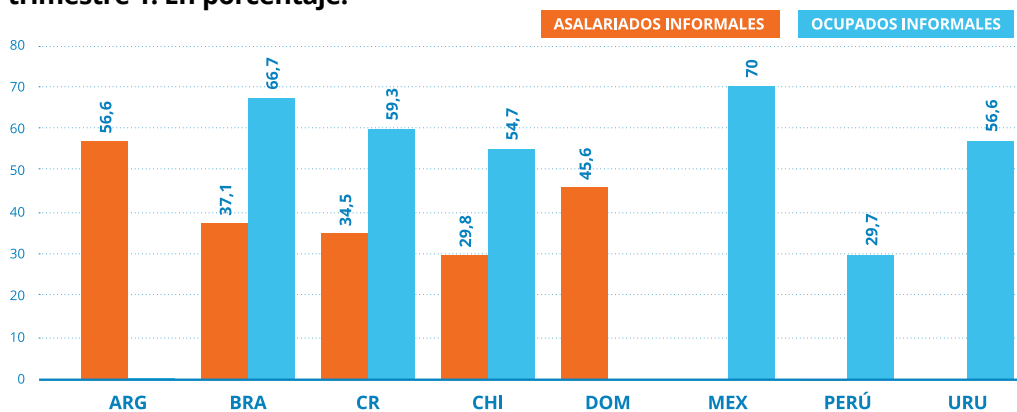
**Gráfico 23. Variación del empleo total y del empleo no registrado. Trimestre 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

En los siguientes gráficos se expresa la proporción que la variación del empleo no registrado (asalariados y total de ocupados) representa sobre la variación del empleo total (Gráfico 24). En términos de asalariados, en el segundo trimestre la no registración explica no menos del 30% de la variación del empleo total, alcanzando el 45% en República Dominicana y el 57% en Argentina. Por su parte, al considerar los países para los cuales se cuenta con información de no registración para el total de ocupados, en todos los casos el indicador supera el 55% (con excepción de Perú -30%). En otras palabras, la mayor parte de los empleos perdidos al inicio de la pandemia fueron no registrados, y cabe destacar los casos de Brasil (67%) y México (70%) donde dos tercios de las ocupaciones caídas tuvieron esta característica.

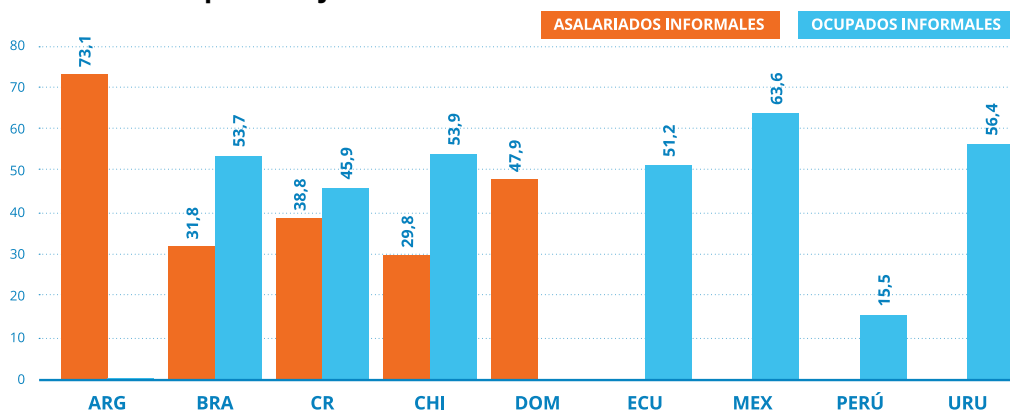
**Gráfico 24. Variación del empleo asalariado no registrado y del empleo no registrado respecto de la variación del empleo total. Trimestre 2 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

En lo que respecta al tercer trimestre en relación con el primero, en el Gráfico 25 el empleo asalariado no registrado explica una proporción similar de la variación total de empleo en el conjunto de países, con excepción de Argentina, en donde la caída del empleo asalariado no registrado respecto a la del total de empleo trepa al 75%. La situación tampoco se vio sustancialmente modificada en lo que respecta al empleo no registrado, no obstante, cabe destacar que en Brasil y Costa Rica el indicador presenta una baja relativamente importante, al descender el 66% al 54% en el primer caso y del 60% al 46% en el segundo.

**Gráfico 25. Variación del empleo asalariado no registrado y del empleo no registrado respecto de la variación del empleo total. Trimestre 3 en relación con trimestre 1. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

De esta forma, y más allá de las diferencias entre el segundo y el tercer trimestre, resulta claro que tanto el empleo en el sector informal como el empleo no registrado (esto es, el empleo informal) resultaron particularmente afectados por la pandemia COVID-19. Teniendo en cuenta la fuerte asociación entre el empleo de dichas características y los niveles de pobreza, expuesta en el apartado 1.1, puede preverse que la crisis ha significado un fuerte incremento en los niveles de pobreza en el conjunto de la región, con una agudización de la desigualdad. La mayor desigualdad puede inferirse en tanto este tipo de empleos, de por sí ubicados en los deciles inferiores de la distribución, fueron los que más se redujeron y a la vez los que exhibieron mayor dificultad para percibir las diferentes políticas tendientes a preservar los puestos de trabajo. Por esto mismo, fueron generalizadas en los distintos países las políticas de transferencias de ingresos a los hogares sin ingresos formales, como forma de proveer ingresos a estos trabajadores y sus familias.



### 3.2.7. El impacto diferencial en el empleo según sector de actividad

La irrupción de la pandemia implicó la paralización o fuerte reducción en el nivel de producción de las distintas actividades, con fuertes heterogeneidades. Por ejemplo, las actividades vinculadas con la producción de alimentos y bebidas y con los insumos médicos en general estuvieron entre las menos afectadas, por estar vinculadas con producciones esenciales en un contexto de pandemia. Asimismo, las actividades desarrolladas por el sector público mostraron en general un desempeño más favorable que el conjunto del empleo, más allá de las posibilidades de realizar total o parcialmente tareas. En otro extremo, las construcciones se vieron en general paralizadas, en especial en los países que impusieron restricciones a la circulación y contacto social, así como fueron severamente afectadas las actividades vinculadas al turismo (hoteles y restaurantes) y aquellas que implican de por sí aglomeración de personas como las vinculadas a los espectáculos y la cultura. La enseñanza no fue de las más perjudicadas ya que, incluso sin asistencia presencial a clases, se mantuvieron distintas formas de enseñanza a distancia o virtual, tal como se detalla en este informe. Por otra parte, se trata de un sector vinculado en gran medida a la provisión por parte del Estado en sus distintos niveles, lo cual también contribuyó a una mayor preservación de los empleos.

En tal contexto, este apartado presenta un análisis de la evolución del empleo distinguiendo la rama de actividad. El análisis por rama de actividad reviste, al igual que el caso de la informalidad, una mayor complejidad que el caso de las otras variables analizadas, por dos razones. Por un lado, implica un mayor volumen de información, lo cual dificulta la identificación de las tendencias observadas en los distintos países. Por el otro, en el caso de encontrarse disponible la información, el agrupamiento de ramas de actividad es diferente según el país, complejizando la comparación.

Los países para los cuales se cuenta con información de empleo por rama de actividad, con una desagregación que permite encontrar tendencias relevantes, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana (en este caso, exclusivamente para el segundo semestre) y Panamá (en este caso, exclusivamente para el mes de septiembre de 2020 en relación con agosto de 2019). Paraguay y Perú, por su parte, presentan la información correspondiente a los sectores de Servicios de modo sumamente agregado (excepto comercio), de modo que en el análisis se considerará únicamente la información correspondiente a las ramas productoras de bienes. Asimismo, dado que en la mayor parte de los países se consideró lo ocurrido en el ámbito urbano, se excluye del análisis la información correspondiente a las Actividades primarias. De la misma manera, se prescinde del análisis las ramas que son “residuo”.

Al igual que en los casos anteriores, se analizará –para el segundo y tercer trimestre relación con el primero– la variación del empleo por rama en relación con la variación del empleo total, por un lado, y la proporción entre la variación del empleo por rama y el empleo total. A fines estrictamente analíticos, en relación con la primera dimensión se identifican las ramas en las cuales la variación del empleo resulta un 25% más pronunciada que la del empleo total, mientras que en relación con la segunda dimensión se identificaron las ramas cuya variación del empleo explica más del 10% del empleo total. Asimismo, se analizará específicamente lo sucedido en la rama Enseñanza, sin considerar si supera o no los umbrales arbitrarios establecidos, dado que la educación es el tema que motiva este informe.

En términos de variación del empleo, y tal como se expone en el Cuadro 2, en el segundo trimestre el rasgo generalizado es que en todos los países las ramas que disminuyeron su empleo en una proporción 25% mayor a la del empleo total son:

- Construcción, en siete de los nueve países para los cuales se cuenta información (excepto en Costa Rica y República Dominicana)
- Hoteles y restaurantes, en seis de los siete países para los cuales se cuenta información (excepto Colombia)
- Servicio doméstico, en los seis países para los cuales se cuenta información.
- Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, en cuatro de los cinco países para los cuáles se dispone información (excepto Colombia)

De modo adicional, cabe destacar el comportamiento particularmente negativo de Comercio en Argentina, Brasil y Paraguay y de la Industria Manufacturera en este último (donde si bien la tasa de caída del 14% es similar a la de otros países, resalta por significar prácticamente el doble de la caída del empleo total).

En tal contexto, la rama “enseñanza” no presenta marcadas caídas del empleo relación con el empleo total en ninguno de los países para los cuales se cuenta con información con el correspondiente grado de apertura, es decir, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile y República Dominicana. En concreto, en Argentina se verificó en el segundo trimestre una expansión del 2% del empleo en la rama, mientras que en Bolivia, Chile y República Dominicana se mantuvo prácticamente estable. Por su parte, en Costa Rica se observa una notable contracción en relación con lo sucedido en la rama en el resto de los países (10%), más allá de que resulte menor a la caída del empleo total que estuvo en el orden del 21%.

En lo que respecta a la proporción que la variación del empleo de cada rama explica de la variación del empleo total, de modo complementario a lo señalado previamente cabe destacar (Cuadro 3):

- Comercio: en los nueve países para los que se cuenta con información, esta rama explica alrededor del 20% de la reducción del empleo total (61% en Paraguay)

- Industria manufacturera: si bien –como se apuntó previamente– sólo en Paraguay la reducción del empleo fue 25% mayor a la del empleo total, en Bolivia, Brasil, Colombia y Perú explica entre el 12% y el 17% de la variación del empleo total

En este contexto, en Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana la variación del empleo en la rama Enseñanza representa una proporción menor respecto de la variación del empleo total. En contraposición, en Costa Rica dicha proporción representa el 6%, que si bien, no supera el umbral arbitrario del 10% establecido a fines analíticos, indudablemente resalta en relación con lo ocurrido en los otros países.

**Cuadro 2. Variación del empleo según rama de actividad. Año 2020. Trimestre 2 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**

| País  | ARG          | BOL        | BRA         | COL          | CR           | CHI          | DOM         | PAR         | PER          |
|---|--------------|------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>EMPLEO TOTAL</b>                                 | <b>-20,7</b> | <b>-13</b> | <b>-9,6</b> | <b>-21,6</b> | <b>-21,4</b> | <b>-20,1</b> | <b>-7,8</b> | <b>-7,1</b> | <b>-54,6</b> |
| Industria manufacturera                             | -12,3        | -12,6      | -9,4        | -23,7        | -8,1         | -12,6        | -5,7        | -14,1       | -62,7        |
| Construcción  | -34,3        | -17,6      | -16,6       | -27,6        | -25,7        | -30,4        | -9,1        | -11,4       | -72,3        |
| Comercio  | -26,2        | -12,9      | -12,3       | -18,1        | -21,3        | -21,2        | -8,2        | -13,7       | -50,4        |
| Hoteles y restaurantes                              | -45,2        | -24,6      | -25,2       | -26,8        | -46          | -46,7        | -24,9       |             |              |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones         | -20,6        | -4,7       | -10,9       | -19          | -11,9        | -17,9        | 1,3         |             |              |
| Servicios financieros, de alquiler y empresariales  | -16,6        | -14,2      | -5,3        | -15,3        | -19,1        | -19,4        | -23,3       |             |              |
| Administración pública, defensa y seguridad social  | -8,1         | -3,2       | 1,6         | -16,9        | -11,1        | -1           | 8,1         |             |              |
| Enseñanza   | 1,9          | -1,3       |             |              | -10,7        | 0,9          | -0,1        |             |              |
| Servicios sociales y de salud                       | -7,6         | -9,1       |             |              |              | -7,2         | -6,8        |             |              |
| Servicio doméstico                                  | -37,1        | -24,6      | -21,1       | -58,4        | -37,2        | -39,2        |             |             |              |
| Otros servicios comunitarios, sociales y personales | -40,6        | -19,6      |             | -23,8        | -41,6        | -51,3        |             |             |              |

Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Nota: se resaltan en amarillo las celdas de aquellas ramas en las cuales la variación del empleo es al menos 25% más importante que la evidenciada por el empleo total. Las celdas grises indican que no existe información para esas ramas en esos países.

**Cuadro 3. Variación del empleo según rama de actividad / Variación empleo total. Año 2020. Trimestre 2 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**

| País  | ARG        | BOL        | BRA        | COL        | CR         | CHI        | DOM        | PAR        | PER        |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>EMPLEO TOTAL</b>                                 | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |
| Industria manufacturera                             | 6,6        | 13,9       | 12,6       | 17,3       | 4,8        | 6,9        | 8,7        | 25,3       | 15,1       |
| Construcción  | 13,8       | 12,9       | 11,9       | 9,7        | 8,1        | 12,8       | 8,2        | 14,2       | 9,9        |
| Comercio  | 23,5       | 22,2       | 24,1       | 17,4       | 17,1       | 19,9       | 21,3       | 61         | 19,9       |
| Hoteles y restaurantes                              | 8,9        | 19,6       | 15,2       | 9,6        | 13,7       | 11,1       | 25,2       |            |            |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones         | 7,2        | 3,4        | 6          | 9,2        | 3,1        | 7,3        | -1,2       |            |            |
| Servicios financieros, de alquiler y empresariales  | 8,5        | 7,7        | 6,3        | 9,8        | 11,6       | 9,7        | 7,1        |            |            |
| Administración pública, defensa y seguridad social  | 3,5        | 1          | -3         | 10,3       | 2,5        | 0,3        | -5,9       |            |            |
| Enseñanza   | -0,7       | 0,5        |            |            | 6          | -0,3       | 0,1        |            |            |
| Servicios sociales y de salud                       | 2,3        | 2,4        |            |            |            | 2,2        | 3,6        |            |            |
| Servicio doméstico                                  | 13,7       | 4,4        | 14,3       | 9,1        | 10,5       | 7,3        |            |            |            |
| Otros servicios comunitarios, sociales y personales | 12,5       | 6,4        |            | 7,2        | 19,6       | 3,2        |            |            |            |

Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Notas: Se resaltan en amarillo las celdas de aquellas ramas en las cuáles la proporción de la variación del empleo respecto al empleo total supera el 10%.

Las celdas grisáceas indican que no existe información para esas ramas en esos países.

La suma de celdas por país no debe sumar necesariamente 100%, dado que –como se mencionó en el cuerpo del texto– no se expresa el valor de todas las ramas (sea por el tipo de rama o por inexistencia de la información correspondiente).

En lo que respecta al tercer trimestre, en el Cuadro 4 se observa que Hoteles y restaurantes, Servicio doméstico y Otros servicios comunitarios, sociales y personales continuaron evidenciando una reducción del empleo más fuerte que la del conjunto de las ramas de actividad. Lo contrario sucede con Construcción: mientras que en el segundo trimestre mostró una caída del empleo sustancialmente mayor al total en siete de los nueve países para los cuales se cuenta con información, en el tercero sólo en Chile verificó tal condición. A ello cabe sumar Panamá, país para el cual se cuenta con información sólo para el tercer trimestre (mes de septiembre de 2020 en relación con agosto 2019).

En tal contexto, lo que se evidencia en el tercer trimestre es una mayor dispersión en las ramas que en cada país muestran un comportamiento más desfavorable que el empleo en su expresada en el mismo conjunto. De la información Cuadro 4 cabe destacar la fuerte caída del empleo en los siguientes casos:

- Industria manufacturera: en Costa Rica y nuevamente en Paraguay
- Transporte y comunicaciones: en Brasil y Panamá
- Servicios financieros: en Bolivia y nuevamente en República Dominicana
- Comercio: sólo en Argentina vuelve a evidenciar un comportamiento particularmente negativo, situación a la que se suma Panamá
- Administración Pública y Defensa: en Costa Rica
- Servicios sociales y de salud: en República Dominicana y Panamá.

En relación con la rama Enseñanza se encuentra que:

- En República Dominicana la contracción del empleo resulta del 11%, siendo la del empleo total del 6,7%.
- Si bien menor a la caída del empleo total, se observa una contracción del empleo en Bolivia (5,7%) y Costa Rica (6,4%).
- En Argentina se verifica una expansión del 6,7%, en Chile casi del 2% y en Panamá (septiembre 2020 en relación con agosto 2019) del 18,5%.

En términos de la proporción que la variación del empleo de cada rama explica sobre el empleo total (Cuadro 5), de modo complementario a lo comentado respecto a la variación del empleo se puede destacar:

- A pesar de no presentar un comportamiento particularmente negativo, Industria manufacturera y Comercio son, de modo generalizado, las ramas que más explican la variación del empleo total (dado su elevado peso en la estructura del empleo).
- Hoteles y restaurantes también explica en la mayor parte de los países una importante proporción de la variación del empleo.
- Servicios financieros explica una importante proporción de la caída del empleo en Argentina, Bolivia y Colombia.
- Administración pública y Defensa explica alrededor del 10% de la caída del empleo en Costa Rica.

En relación con la rama Enseñanza, sin perjuicio de lo ya comentado previamente respecto a las modificaciones en el nivel de empleo, exclusivamente en República Dominicana la variación del empleo en la rama explica una parte importante de la variación del empleo total, considerando el umbral del 10% arbitrariamente establecido. No obstante, cabe destacar que:

- En Argentina y Panamá, al haber crecido el empleo en la rama en un contexto de caída del empleo total, el indicador en cuestión presenta un signo negativo.
- En Chile lo ocurrido en la rama Enseñanza explica el 5% de la caída del empleo, proporción que resulta del 2,5% en Bolivia.

**Cuadro 4. Variación del empleo según rama de actividad. Año 2020. Trimestres 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**

| País  | ARG   | BOL   | BRA   | COL   | CR    | CHI   | DOM   | PAN   | PAR   | PER   |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>EMPLEO TOTAL</b>                                 | -11   | -11,9 | -10,6 | -11,9 | -16,6 | -17,6 | -6,7  | -15   | -3,2  | -22,1 |
| Industria manufacturera                             | -4,6  | -8,6  | -10,7 | -8,4  | -25,4 | -8,2  | -4,2  | -0,7  | -10,2 | -19,4 |
| Construcción  | -8,9  | -11,1 | -10,3 | -13,5 | -13   | -31,3 | 4,6   | -19,8 | 1,6   | -19,4 |
| Comercio  | -14,5 | -7,4  | -12,3 | -7,1  | -17,4 | -19,7 | -3,5  | -21   | -2,4  | -19,3 |
| Hoteles y restaurantes                              | -18,8 | -27,5 | -28,2 | -22,5 | -18,9 | -43,5 | -30,3 | -31,4 |       |       |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones         | -9    | -8,8  | -15,5 | -11,9 | -7,5  | -20,5 | 6,7   | -19,3 |       |       |
| Servicios financieros, de alquiler y empresariales  | -13,3 | -18,9 | -7,1  | -13,8 | -5,6  | -14,8 | -13,5 | -10,3 |       |       |
| Administración pública, defensa y seguridad social  | -10,5 | -12,2 | -2,1  | -9,7  | -27,8 | 5,8   | -8,2  | -1,4  |       |       |
| Enseñanza   | 6,7   | -5,7  |       |       | -6,4  | 1,8   | -11   | -18,4 |       |       |
| Servicios sociales y de salud                       | 2,2   | -13,3 |       |       |       | -3,2  | -9,7  | -22,4 |       |       |
| Servicio doméstico                                  | -26,7 | -28,7 | -22,6 | -32   | -36,2 | -38,2 |       | -19,6 |       |       |
| Otros servicios comunitarios, sociales y personales | -26,6 | -25,5 |       | -12,6 | -21   | -42,5 |       | -33,9 |       |       |

Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Notas: Se resaltan en amarillo las celdas de aquellas ramas en las cuáles la proporción de la variación del empleo respecto al empleo total supera el 10%.

Las celdas grisáceas indican que no existe información para esas ramas en esos países.

La suma de celdas por país no debe sumar necesariamente 100%, dado que –como se mencionó en el cuerpo del texto– no se expresa el valor de todas las ramas (sea por el tipo de rama o por inexistencia de la información correspondiente).

**Cuadro 5. Variación del empleo según rama de actividad / Variación empleo total. Año 2020. Trimestre 3 en relación con el trimestre 1. En porcentaje.**

| País  | ARG        | BOL        | BRA        | COL        | CR         | CHI        | DOM        | PAN        | PAR        | PER        |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>EMPLEO TOTAL</b>                                 | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |
| Industria manufacturera                             | 4,7        | 10,3       | 12,9       | 11,1       | 19,5       | 5,1        | 7,5        | 0,4        | 40,3       | 11,5       |
| Construcción  | 6,8        | 8,9        | 6,7        | 8,6        | 5,2        | 15         | -4,8       | 11,8       | -4,4       | 6,6        |
| Comercio  | 24,4       | 13,9       | 21,9       | 12,3       | 18         | 21,1       | 10,7       | 25,4       | 23         | 18,9       |
| Hoteles y restaurantes                              | 6,9        | 23,9       | 15,5       | 14,5       | 7,2        | 11,8       | 35,3       | 11         |            |            |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones         | 5,9        | 7          | 7,8        | 10,5       | 2,5        | 9,5        | -7,1       | 9,7        |            |            |
| Servicios financieros, de alquiler y empresariales  | 12,8       | 11,3       | 7,7        | 16         | 4,4        | 8,5        | 4,7        | 6,3        |            |            |
| Administración pública, defensa y seguridad social  | 8,5        | 4,1        | 3,6        | 10,7       | 8          | -1,8       | 6,9        | 0,6        |            |            |
| Enseñanza   | -4,8       | 2,6        |            |            | 4,7        | -0,8       | 9,8        | -6,7       |            |            |
| Servicios sociales y de salud                       | -1,3       | 3,8        |            |            |            | 1,1        | 6,0        | 7,1        |            |            |
| Servicio doméstico                                  | 18,6       | 5,6        | 14         | 9,1        | 13,1       | 8,1        |            | 6,0        |            |            |
| Otros servicios comunitarios, sociales y personales | 15,4       | 9,1        |            | 6,9        | 12,8       | 3          |            | 5,5        |            |            |

Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de Institutos de Estadísticas Nacionales (ver Anexo).

Notas: Se resaltan en amarillo las celdas de aquellas ramas en las cuáles la proporción de la variación del empleo respecto al empleo total supera el 10%. Las celdas grisáceas indican que no existe información para esas ramas en esos países.

La suma de celdas por país no debe sumar necesariamente 100%, dado que –como se mencionó en el cuerpo del texto– no se expresa el valor de todas las ramas (sea por el tipo de rama o por inexistencia de la información correspondiente)

### 3.3. El impacto en los ingresos laborales

Los ingresos laborales representan entre el 70% y el 90% de los ingresos de los hogares de la región, es decir, son por lejos la fuente principal de ingresos (OIT, 2020b). La pérdida de empleos que tuvo lugar en el marco de la pandemia implicó dejar de percibir los ingresos correspondientes, y ello constituirá seguramente la causa principal del incremento de los niveles de pobreza que se observará en los distintos países (que en muchos casos ya se encontraba en niveles elevados, tal como se explicitó oportunamente). No obstante, la cuestión no se agota allí, en tanto es de esperar que la crisis desatada por la pandemia COVID-19 implique, también, una reducción de los ingresos laborales reales de quienes sí mantuvieron su empleo ya sea por disminución en las horas trabajadas, suspensiones con reducciones salariales, dificultades para negociar actualizaciones salariales en países con inflación, menores ingresos por menores ventas en el caso de trabajadores independientes y empleadores, etc. También esta disminución de los ingresos laborales reales actúa en el mismo sentido de elevar los niveles de pobreza. En ambos casos, las políticas de transferencias directas desplegadas por los distintos gobiernos actúan, claro está, en sentido contrario.

En este contexto, el presente apartado se propone analizar la evidencia disponible respecto a la evolución de los ingresos laborales reales. Antes de ello, se realizan unas breves consideraciones metodológicas, relevantes a los fines propuestos:

- El análisis se acota a la información publicada por los diferentes institutos de estadísticas basada en las correspondientes Encuestas de Hogares (prescindiendo de la información de registro o encuestas específicas a empresas formales), de modo de mantener la comparabilidad con el análisis desarrollado previamente. En este sentido, los países para los cuáles se cuenta con información se reduce sustancialmente, quedando comprendidos en el análisis Argentina, Brasil, República Dominicana y Perú.
- Se analiza la evolución de los ingresos reales, es decir, del poder adquisitivo de los ingresos descontando el efecto de la inflación. Para ello, se deflactan los ingresos nominales por el Índice de precios al consumidor correspondiente a cada país, excepto en el caso de Brasil (país para el que se cuenta directamente con la información en términos reales).
- Al momento de interpretar la información disponible debe tenerse en cuenta el denominado “efecto composición”, particularmente en el contexto de la



pandemia COVID-19 por las inéditas caídas en el nivel de ocupación<sup>29</sup>. Por ello, resulta fundamental el análisis de la información a un nivel de desagregación que contemple en alguna medida la posibilidad de captar las variaciones de ingresos de las categorías de empleo relevantes, a los fines de evitar conclusiones erróneas observando el promedio. No obstante, en tanto la heterogeneidad salarial existe aún al interior de las categorías ocupacionales, el efecto composición no queda plenamente anulado al analizar a las mismas separadamente.

- En el análisis del impacto de la pandemia COVID-19 sobre los niveles de empleo se procedió a la comparación de lo sucedido en los trimestres segundo y tercero de 2020 respecto del primero, con los señalamientos oportunamente realizados. Ahora bien, en el caso de los ingresos la situación es diferente, toda vez que en los empleos asalariados registrados tienden a existir componentes salariales que se abonan específicamente en ciertos momentos del año<sup>30</sup>, lo cual le da a la variable una estacionalidad marcadamente mayor que la del empleo (más allá de lo que ocurre con este último en ciertas ramas de actividad). En este sentido, puede resultar más apropiada la comparación de lo ocurrido en los trimestres segundo y tercero de 2020 en relación con idénticos trimestres de 2019, aún a sabiendas de que ello implicará imputar a la pandemia COVID-19 consecuencias que en rigor ocurrieron de modo previo a su irrupción.

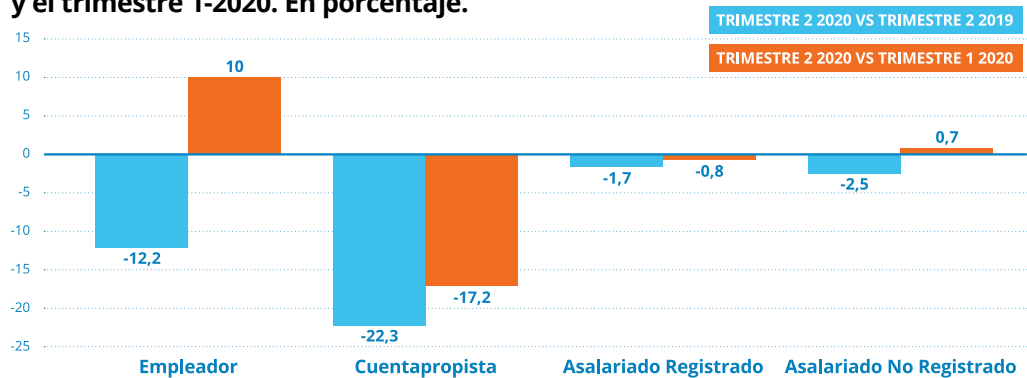
En el caso de Argentina, tal como se observa en el Gráfico 26, en el segundo semestre de 2020 es la categoría de cuentapropistas la que evidencia un fuerte impacto en su ingreso, del orden del 22% o del 17% según se compare contra igual trimestre de 2019 o contra el primero de 2020. Esta reducción es esperable ya que precisamente son los ingresos de los trabajadores independientes los que están en general más expuestos antes las variaciones en el nivel de demanda y de actividad económica. Los asalariados que conservaron su empleo, tanto registrados como no registrados, no evidencian reducciones significativas del salario. Finalmente, en el caso de los empleadores se observa una caída importante en relación a igual trimestre de 2019 (12%), y un incremento similar en relación al primer trimestre de 2020. Si bien es posible que la información correspondiente a patrones tenga baja significancia estadística en la encuesta realizada en el contexto

<sup>29</sup> Para explicitarlo, se presenta un ejemplo acorde a una de las tendencias centrales en el empleo previamente analizadas. Dado el reconocido mayor ingreso promedio en el empleo formal que en el informal, el marcado cambio de composición en el empleo a favor del empleo formal, habida cuenta de la fuerte destrucción de empleo informal previamente observada, puede dar por resultado un aumento del ingreso laboral promedio del total de los empleos incluso en un contexto de caída del ingreso de ambos tipos de empleo. Ello en tanto en el cálculo del promedio deja de estar incluida una gran proporción de los ingresos más bajos (dada la mayor destrucción relativa del empleo informal).

<sup>30</sup> En particular, es extendido en América Latina el pago del comúnmente llamado “aguinaldo” o decimotercer salario.

de pandemia, el incremento evidenciado respecto al primer trimestre de 2020 podría estar reflejando que conservaron su ocupación aquellos de mayor ingreso relativo.

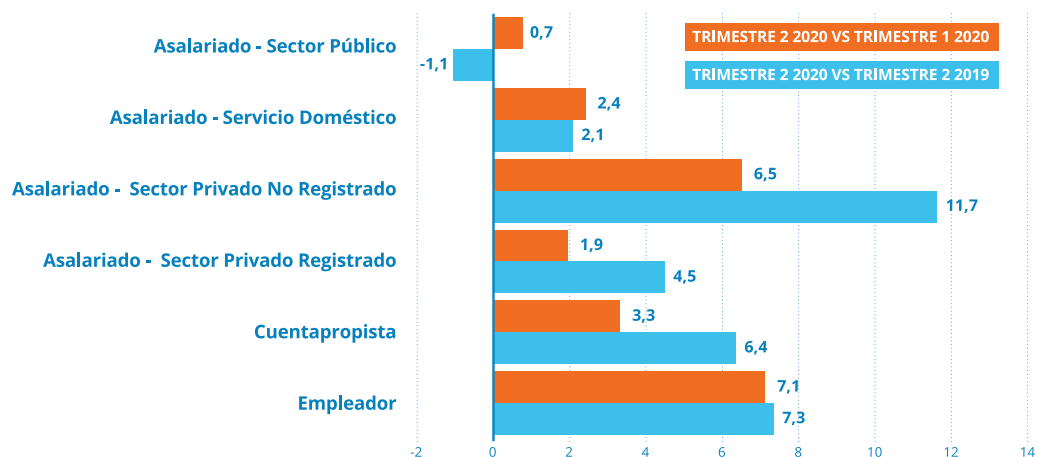
**Gráfico 26. ARGENTINA. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 2-2020 en relación con el trimestre 2-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de EPH-INDEC.

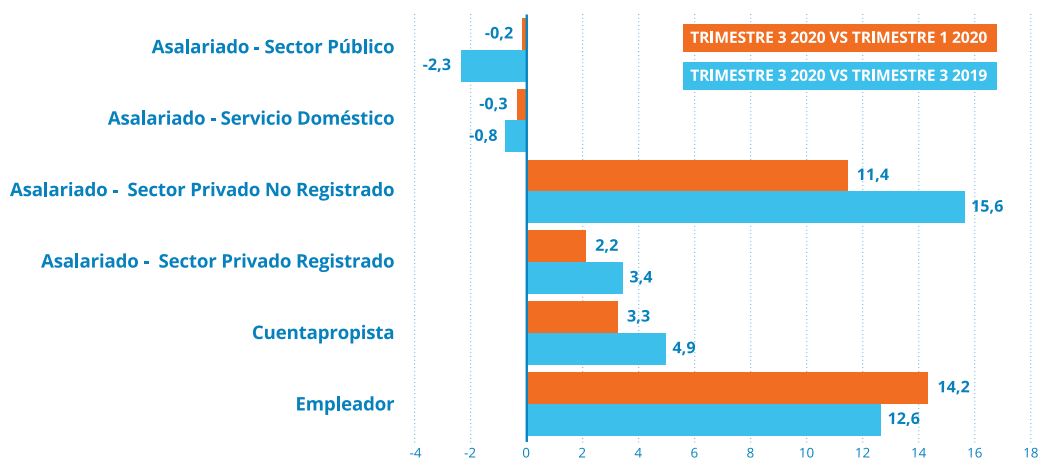
Como puede observarse en los Gráficos 28 y 29, en el caso de Brasil la pandemia COVID-19 no solo no tuvo un efecto negativo sobre los ingresos laborales reales promedio de las distintas categorías, sino que los mismos evidencian incrementos en la generalidad de los casos, tanto en el segundo como en el tercer trimestre de 2020. Las categorías que peor desempeño relativo tuvieron fueron la de asalariados del sector público y asalariados del servicio doméstico: ambas mostraron reducciones en el tercer trimestre del año.

**Gráfico 27. BRASIL. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 2-2020 en relación con el trimestre 2-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de PNAD-IBGE.

**Gráfico 28. BRASIL. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 3-2020 en relación con el trimestre 3-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**

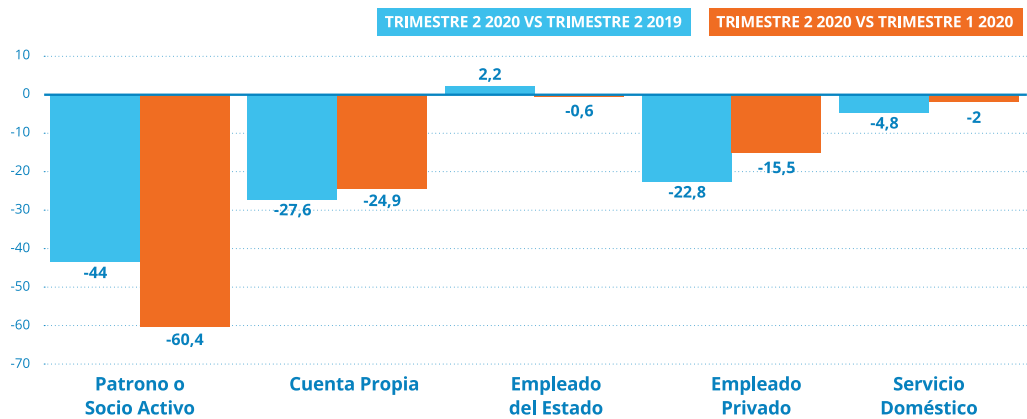


Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de PNAD-IBGE.

En el caso de República Dominicana en el segundo trimestre se verifica una fuerte contracción del ingreso laboral real en las categorías de empleadores, cuentapropistas y asalariados del sector privado, mientras que los empleados públicos y del servicio doméstico mantuvieron relativamente el poder adquisitivo. La contracción es muy profunda en el caso de los patrones (entre el 45% y el 60% según se compare con igual trimestre de 2019 o con el trimestre anterior), aunque ello podría reflejar algún problema de representatividad estadística de la información. Por su parte, la reducción del ingreso de los cuentapropistas se ubica entre el 25% y 30%, mientras que para los asalariados del sector privado el rango es entre el 15% y el 23%.

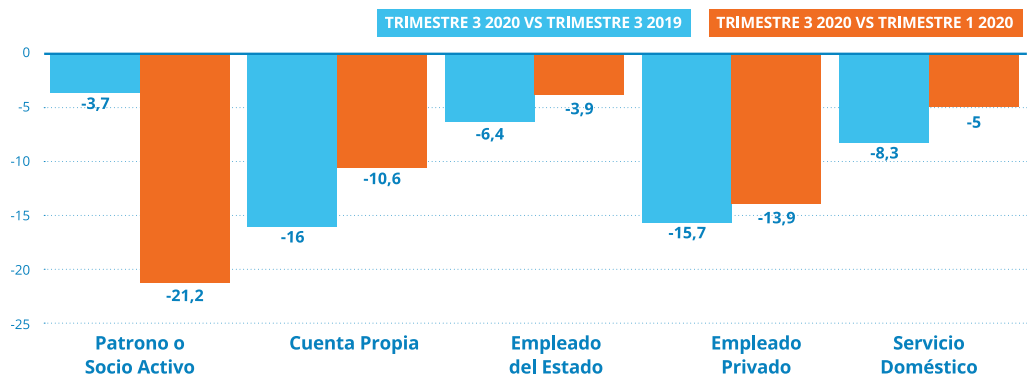
La situación cambia relativamente al considerar el tercer trimestre. Tal como se observa en el Gráfico 29 tanto patrones (con la salvedad previamente realizada) como cuentapropistas muestran contracciones menores a las evidenciadas en el segundo (15%) pero significativas, –presumiblemente como resultado de la recuperación relativa de los niveles de actividad económica– que resultan ahora similares a la de los asalariados del sector privado. A su vez, se observa una contracción del salario real de los asalariados públicos (en torno al 5%) y del servicio doméstico (entre el 5% y el 8%).

**Gráfico 29. REPÚBLICA DOMINICANA. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 2-2020 en relación con el trimestre 2-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de ENCFT-BCRD.

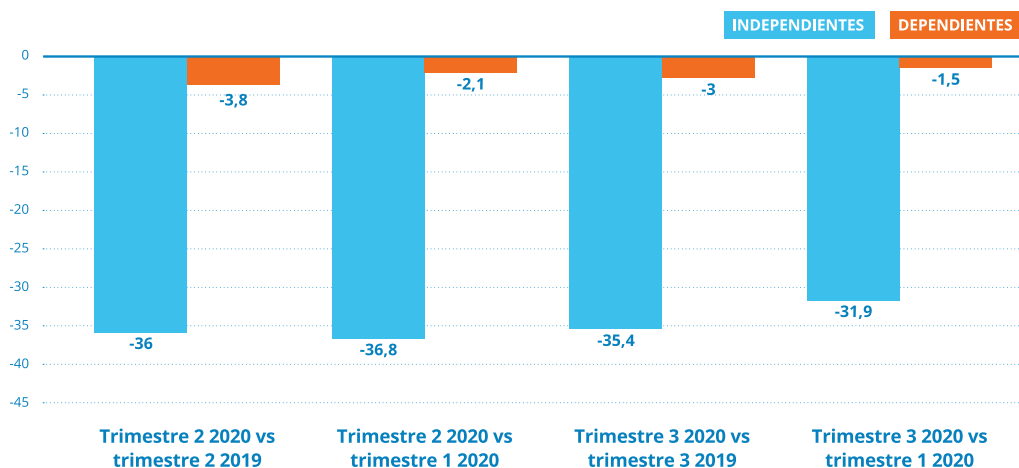
**Gráfico 30. REPÚBLICA DOMINICANA. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional e informalidad. Trimestre 3-2020 en relación con el trimestre 3-2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de ENCFT-BCRD.

Finalmente, en Perú (país en donde, cabe recordar, se observó la mayor caída del empleo) en todos los casos se verifica una contracción de los ingresos laborales de los empleados independientes del orden del 35%, situación marcadamente diferente a la de los empleados en relación de dependencia, para quienes la contracción se ubicó entre el 1,5% y 4%.

**Gráfico 31. PERÚ. Variación del ingreso laboral real según categoría ocupacional. Trimestre 2 y 3 de 2020 en relación con los trimestres 2 y 3 de 2019 y el trimestre 1-2020. En porcentaje.**



Fuente: elaboración de CIFRA sobre la base de EPE-INEI.

Como resumen de este último apartado, puede destacarse que en general, con excepción de Brasil, han sido muy importantes las caídas de ingresos laborales de los ocupados no asalariados o independientes. Los ingresos de estos trabajadores son de por sí más inestables, porque están sujetos a la variabilidad que pueda tener la demanda de sus productos o servicios que a su vez se asocia con el nivel de consumo de la población. En el marco de una situación tan excepcional como la que se vivió en 2020, se vieron especialmente afectados.

Asimismo, se destaca que en el caso de los asalariados las reducciones reales de salario fueron de menor magnitud relativa (excepto en República Dominicana), tanto para quienes tienen una relación laboral registrada como para aquellos que no están registrados. En un contexto de caída de horas trabajadas y suspensiones parciales no deja de resultar llamativo que esta disminución sea acotada. Presumiblemente, esté operando un efecto composición ante la mayor pérdida relativa de puestos de trabajo de ingresos menores<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Se precisa más información para poder ahondar en este aspecto, que podrá abordarse cuando se cuente con las bases de las Encuestas a Hogares.

## SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

La pandemia de coronavirus COVID-19 provocó a nivel global una crisis que es a la vez económica, social y humanitaria, que aún está en curso y cuyos efectos finales no se conocen. El mundo cambiará en diversos sentidos luego de esta pandemia y existen numerosas discusiones al respecto. Seguramente veremos modificarse las formas de producir, de trabajar y de vivir.

En lo que respecta a nuestra región y al limitado alcance de este informe y del contenido desarrollado en esta sección, se buscó analizar cómo se vio afectado el mercado de trabajo en el año 2020 como consecuencia de la pandemia y, a su vez, relacionar dichos impactos con las estructuras y tendencias preexistentes en materia laboral. Se espera que esta información contribuya también a pensar qué cambios podrán producirse hacia el futuro, y cómo deben los trabajadores prepararse para enfrentar colectivamente dichos cambios.

En relación con las características estructurales de los países de América Latina se destacaron dos aspectos que, más allá de las diferencias entre las naciones, son propios de la región e implican problemáticas que difieren de las de los países desarrollados.

Por un lado, la estructura del empleo con un elevado peso del empleo no asalariado y, más en general, del empleo en el llamado sector informal urbano. Se verificaba, previamente al año 2020, una elevada proporción de empleo en el sector informal en todos los países analizados, desde algo menos del 30% en Chile hasta los niveles máximos de 50% o más en Ecuador, Perú y Bolivia. Históricamente, las ocupaciones en el sector informal tendieron a funcionar como “refugio”, incrementándose ante situaciones de crisis socio-laborales. Pero se verá que, en particular en la crisis actual, este tipo de empleo se encontraron especialmente expuestos ante la crisis económica y, sobre todo, con mayores dificultades para ser protegidos por la legislación laboral vigente y las distintas medidas de política adoptadas para la preservación de los puestos de trabajo.

Por otra parte, la preexistencia de niveles de pobreza abismalmente superiores a los de los países desarrollados, que implican que esta crisis golpee sobre hogares que ya atravesaban situaciones de penurias previas y que contaban con menores activos, menores ahorros y posibilidades para enfrentar las condiciones de aislamiento y disminución de ingresos. También en materia de pobreza las distancias entre países son significativas: desde incidencias inferiores al 5% en Chile y Uruguay

hasta valores cercanos o superiores al 30% en Colombia y Nicaragua, según la medición del Banco Mundial que cuantifica el porcentaje de la población cuyo ingreso per cápita medio se ubica por debajo de 5,5 dólares (PPA) por día.

No casualmente, los niveles de informalidad y de pobreza se encuentran correlacionados, de modo que los países cuyos mercados de trabajo se caracterizan por un mayor peso del sector informal tienden además a presentar mayores incidencias en la pobreza.

Además de los problemas estructurales laborales y sociales de los países de la región, el mercado de trabajo venía evidenciando, de modo general, marcadas dificultades al momento de la irrupción de la pandemia. La tasa de desocupación, que puede considerarse el indicador sintético más representativo, había sufrido en la mayoría de los países un incremento, ya sea por caídas en la tasa de empleo o por incrementos mayores en la población económicamente activa que en los empleos.

Mientras el mayor desempleo implica un desbalanceo de fuerzas en contra de los trabajadores, se sucedieron en varios países reformas laborales regresivas o intentos de avances en ese sentido, continuando la tendencia de los años noventa en la región. Sólo por mencionar algunos ejemplos, cabe mencionar la reforma de Brasil de 2017, el intento frenado en Argentina en el mismo año, el proyecto de Uruguay a inicios de 2020, la reforma del Estado impulsada en Paraguay.

En este contexto general de la región irrumpe en marzo de 2020 la pandemia de coronavirus COVID-19. Frente a la crisis económica y social que causaría, varios gobiernos de la región adoptaron medidas tendientes al sostenimiento de las empresas y la preservación de los puestos de trabajo, por un lado, y la compensación de pérdidas de ingresos para aquellos hogares cuyos miembros sufrieron reducciones totales o parciales de sus ingresos laborales, por otro. Algunos países adoptaron dichas medidas muy tempranamente, anticipándose a la profundidad de la crisis que se avizoraba, mientras que otros reaccionaron más tardíamente. Algunos extendieron las medidas a lo largo de todo el año 2020 e incluso hasta inicios de 2021, mientras que otros concentraron las políticas en los meses en los que la caída de la actividad económica tuvo mayores impactos sociales. Del mismo modo, son también variables los montos asociados a estas políticas, de acuerdo con las necesidades económicas y las restricciones presupuestarias, pero también con la decisión política de cada gobierno.

En el capítulo 2 se reseñaron estas políticas. Una parte importante de los países realizó aportes estatales directos para evitar la ruptura de las relaciones laborales. Estos aportes se basaron en subsidios sobre la masa salarial y/o en la ampliación de los seguros de desempleo para cubrir situaciones de suspensiones o reducciones de jornada.

En este sentido, la comparación de políticas muestra las diferencias entre las distintas modalidades que adoptan los seguros de desempleo o fondos de cesantías. En aquellos países en los cuales los mismos se asocian con cuentas individuales de capitalización, como Chile, Costa Rica, Colombia y Perú, los retiros que hicieron los trabajadores se retrajeron de sus fondos acumulados, limitándose a esa disponibilidad y afectando, a su vez, la posibilidad de contar con ellos a futuro. Ello no sucedió para los seguros que no tienen esta modalidad.

Apuntando a quienes perdieron sus empleos, también los seguros de desocupación se modificaron y flexibilizaron con el fin de cubrir un mayor porcentaje de desocupados, con mayor ingreso relativo y/o por un lapso mayor de tiempo. Pero más allá de las modificaciones, no se trata de una política con cobertura tan amplia frente a otros tipos de políticas implementadas, ante la baja cobertura que tienen estos seguros vinculados exclusivamente al empleo asalariado formal.

En relación con el empleo formal, cabe resaltar que a medida que la actividad económica se fue recuperando, algunas de las políticas inicialmente implementadas fueron modificándose o finalizándose y, en cambio, se diseñaron otras que apuntan a la reincorporación de trabajadores y al aumento del empleo.

El elevado peso de la informalidad en la estructura laboral de los países de América Latina implicó que una porción más que significativa de las ocupaciones, las más vulnerables, sufriesen en mayor medida durante la pandemia. Para alcanzar a estos ocupados, las políticas implementadas en los diversos países fueron transferencias monetarias (o en especie) destinadas a familias sin ingresos formales. Ello implicó en muchos casos llegar a un conjunto de hogares y población que no estaba previamente cubierto por programas de este tipo, es decir, incorporar como sujeto de políticas a población previamente no considerada.

En relación con este tipo de políticas, algunos países implementaron criterios de cobertura más universales de apoyo a los ingresos, cubriendo una gran parte de la población y a los hogares con trabajadores informales, como Argentina y Brasil,



mientras que otros se focalizaron en grupos específicos, como Chile –particularmente en los primeros meses– y Paraguay.

El esfuerzo fiscal implícito en las medidas tomadas por los países ha sido medido parcialmente por CEPAL, con información al mes de mayo que en algunos casos se basaba en anuncios. En base a esta información pueden verse situaciones heterogéneas. En el promedio, el gasto sobre el PIB de las medidas anunciadas para enfrentar la pandemia de coronavirus alcanza el 3,2%, con seis países por sobre ese valor: Chile, Perú, Brasil, Paraguay, Argentina y Panamá, en orden decreciente. Se destaca a su vez que tres países del total de 14 seleccionados tuvieron porcentajes sobre el PIB inferiores al 1%: Uruguay, República Dominicana y Costa Rica, mientras que México estuvo muy cercano a ese valor.

El capítulo 3 se concentró en la descripción del impacto de la pandemia sobre la economía y el mercado laboral. Desde que se confirmó a finales de febrero el primer caso de infección con coronavirus COVID-19 en la región, la enfermedad se extendió rápidamente a todos los países y con igual velocidad se expandieron sus efectos económicos, dadas las limitaciones a la circulación de personas –sea con cuarentenas, autoaislamiento o distanciamiento social– y la necesidad de imponer el cierre total o parcial de diversas actividades, sumado a las propias restricciones que impone la situación de pandemia sobre las posibilidades de producir y de consumir. La recesión fue profunda y se produjo en todos los países, independientemente del rigor de las medidas sanitarias adoptadas.

En efecto, el PIB se redujo con intensidad en todos los países en los que se cuenta con registros, aunque con marcadas heterogeneidades. En el segundo trimestre, la reducción del PIB en relación con el primero se ubicó dentro del rango del 7,4% (Costa Rica) y el 17,0% (México), con la sola excepción de Perú que cayó 26,8%.

Aunque la pandemia estuvo lejos de ser erradicada, la cantidad de infectados tendió a disminuir en la segunda parte del año<sup>32</sup> y se relajaron las restricciones al funcionamiento de las actividades económicas. En este marco, en el tercer trimestre el conjunto de estas economías experimentó una recuperación relativa en relación con el derrumbe previo. Los niveles de actividad económica, de todos modos, se ubican por debajo de los niveles prepandemia en todos los países. Las tasas de caída respecto del primer trimestre van desde el 2,6% en Brasil hasta el 10,3% en Paraguay.

<sup>32</sup> Como es sabido, los contagios volvieron a recrudecer, en algunos países incluso con mayor intensidad que la que habían tenido en su peor momento, desde las últimas semanas de 2020.

En este escenario de caída generalizada en el PIB, el capítulo se centra en los impactos sobre el mercado laboral. Para ello, toma información de las encuestas de hogares publicada por los institutos nacionales de estadística de cada país para los 14 países para los que estos datos están disponibles: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El principal impacto es indudablemente el desplome en el nivel de empleo. Pueden identificarse tres grupos de países de acuerdo con la magnitud de la caída experimentada en el segundo trimestre del año: Bolivia, Brasil, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, donde la caída se ubicó entre el 7% y el 13%; Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y México, donde estuvo entre el 15% y el 25% y el caso extremo de Perú, donde resultó del 55%.

Si se considera estrictamente el universo de análisis del presente informe (mayormente, las grandes áreas urbanas de los 14 países), en el segundo trimestre se perdieron alrededor de 34 millones de empleos. Si la información de las encuestas se extrapola al total nacional, puede estimarse que en ese trimestre se perdieron aproximadamente 46 millones de empleos en total.

Más allá de que la economía mostrase en este período una retracción significativa, esta disminución del empleo fue aún más fuerte. En efecto, sólo en tres países entre aquellos para los que se cuenta con información la merma en el empleo fue menor que la de la actividad económica: Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En otros países, en cambio, la caída en el empleo se vio magnificada y este efecto fue particularmente importante en Perú, donde la ocupación se redujo una tasa que duplicó la de la actividad productiva, y Costa Rica, donde casi la triplicó. El grado de informalidad en la ocupación, que se presenta más adelante, seguramente estuvo asociado con esta abrupta reducción del empleo y es una muestra más del grado de vulnerabilidad de estas ocupaciones.

En el tercer trimestre en todos países, con excepción de Brasil, se produjo una recuperación del empleo que acompañó la mejora económica. De todos modos, en ningún caso fue suficiente para revertir lo sucedido previamente y el nivel de empleo del tercer trimestre quedó por debajo de lo que era a inicios de año.

Pueden distinguirse las situaciones de los siguientes países: Ecuador, Paraguay y Uruguay, mostraron una contracción menor al 10% en relación con el primer tri-

mestre; Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México, tuvieron reducciones entre el 10%/12%; Costa Rica, Chile y Panamá, entre el 15% y el 20%, y Perú, donde a pesar de la importante recuperación del empleo la caída entre el primer y el tercer trimestre supera el 20%. En términos absolutos, quedaron en este trimestre 22,5 millones de empleos menos en relación con la situación prepandemia.

Las disminuciones en el nivel de empleo entre estos trimestres fueron en general más fuertes que las del nivel de actividad económica, con la sola excepción de Paraguay y Ecuador. De los 11 países para los cuales se cuenta con datos comparables, se destacan los casos más extremos de Costa Rica, donde la reducción del empleo triplicó a la del PIB, y Brasil y Perú, donde más que la cuadruplicó.

La fuerte contracción del empleo en el segundo trimestre implicó un aumento generalizado de la tasa de desocupación, excepto en Paraguay y Uruguay, donde se mantuvo relativamente constante, y República Dominicana, donde tuvo una fuerte disminución. Este aumento es muy diferente según cada país, no sólo por la magnitud que en cada caso tuvo la caída del empleo sino también porque una parte significativa de quienes perdieron su ocupación se retiraron –al menos temporalmente– del mercado de trabajo, al no poder buscar empleo, quedando clasificados como población económicamente inactiva. En el conjunto de los países, considerando la extrapolación de datos a nivel nacional, el aumento en el número de desocupados fue de casi 4 millones.

En el tercer trimestre, más allá del aumento generalizado en el empleo, no se verificó automáticamente una menor desocupación, dado que una parte de las personas que habían estado en la inactividad previamente se reincorporó al mercado laboral. Las tasas de desocupación, que en todos los casos fueron más altas que las del segundo trimestre, quedaron en Argentina, Chile, y Perú por encima del 10% sobre la población económicamente activa y en Colombia y Costa Rica por encima del 20%. En el conjunto de países analizados, la población desocupada en este trimestre resultó 6,7 millones superior a la del primero.

No debe olvidarse que se observaba en los años previos a 2020 una tendencia al incremento del desempleo en la mayoría de los países, que fue profundizada abruptamente como consecuencia de la pandemia. Bolivia, Ecuador, México y Perú, países en donde no se venía manifestando un crecimiento de la tasa de desocupación, se encuentran entre aquellos donde más se expandió la misma

Pero la evolución de la tasa de desocupación no refleja ni por asomo la magnitud de la caída en el nivel de ocupación. En particular en el segundo trimestre, ante un cuadro donde se conjugaban el cierre total o parcial de actividades económicas, medidas tendientes a la restricción de la circulación de personas, temor y autoaislamiento, sucedió que en gran medida quienes perdieron su empleo no buscaran activamente otra ocupación, sea por no poder circular, por entender que no se podría encontrar otro empleo y/o por esperar a saber si podría recuperarse a futuro la propia ocupación o actividad. De este modo, estas personas quedaron clasificadas como población económicamente inactiva.

En el segundo trimestre, en diez países sucedió que la proporción del empleo perdido que fue absorbido por la población económicamente inactiva se ubicó por encima del 85%, mientras en otros tres, Colombia, Costa Rica y Ecuador, la proporción de la caída de empleo absorbido por la inactividad se ubica entre el 30% y el 50%. Así, la población económicamente inactiva se incrementó en 42 millones de personas si se extrapolan las tendencias observadas al total poblacional de cada país.

En el tercer trimestre, una parte importante de los inactivos volvió al mercado laboral. Esto implica que, así como en un primer momento una parte importante de quienes se quedaron sin ocupación no buscaron activamente trabajo (sea por restricciones a la circulación y/o por expectativas), luego sí lo hicieron, sea por las menores restricciones a la movilidad y/o por la imperiosa necesidad de obtener un ingreso trascurridos varios meses luego de la pérdida de la fuente laboral. Entre el tercer trimestre y el primero, la población económicamente inactiva creció en 22 millones.

Con el fin de ilustrar el efecto completo que la caída del empleo hubiera tenido sobre la desocupación en caso de no haber ocurrido el referido tránsito a la inactividad, se plantea un ejercicio hipotético: computar la tasa de desocupación que se hubiera verificado en caso de que la totalidad de la caída del empleo se hubiera traducido en un incremento de la desocupación. En el segundo trimestre, esta tasa de desocupación hipotética hubiera resultado muy superior a la efectiva en la generalidad de los países, quedando en todos los casos por sobre los dos dígitos, superando el 20% en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México, el 30% en Colombia y Costa Rica y siendo prácticamente del 60% en Perú. Estas cifras muestran más cabalmente la dramática situación sufrida por los trabajadores en esos meses, que no queda plenamente reflejada en el aumento de la desocupación abierta.

Aunque en el tercer trimestre se observó una reducción en la tasa de desocupación hipotética, tanto por la recuperación relativa del empleo como por la vuelta de numerosos trabajadores a la condición de activos, esta tasa fue superior a los dos dígitos en los catorce países analizados. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú superó el 20%.

Puede concluirse, en función de las evidencias presentadas, que existió una reducción muy fuerte en el empleo en la región, asociada con la menor actividad económica pero incluso más intensa que esta caída. Para ahondar en este tema, se presentó también un análisis de la evolución del empleo, que distingue según categorías ocupacionales e informalidad.

En primer lugar, en función de la información disponible, se comparó la variación del empleo independiente (no asalariado) con la del empleo total. Cabe recordar que este tipo de empleo tiene en América Latina, como en general en los países en desarrollo, una sobrerrepresentación en relación con los países desarrollados.

En cinco de los diez países para los cuales se cuenta con información sobre esta categoría, se observó en el segundo trimestre que la reducción del empleo independiente fue marcadamente mayor que la del empleo total mientras que en otros cuatro países las retracciones fueron similares. Sólo en Paraguay se observa un comportamiento diferente, en tanto el empleo independiente prácticamente no se redujo.

Esta mayor caída relativa del empleo independiente puede considerarse como un fuerte indicio de que el sector informal no habría jugado el típico rol de “amortiguador” del mercado de trabajo; esto es, no se constituyó un refugio frente a la posibilidad de desempleo sino más bien lo contrario, su fuerte caída potenció la pérdida de empleos. En efecto, la caída del empleo independiente explica una porción no menor a un tercio de la pérdida total de empleos en todos los países excepto Paraguay, y resulta muy superior a esa proporción en algunos casos.

Esta situación se modifica parcialmente en varios de los países hacia el tercer trimestre dado que, así como resultó intensa en términos relativos la caída del empleo independiente en el segundo trimestre, también su recuperación relativa fue mayor en el tercero respecto al empleo total.

En segundo lugar, se distingue la evolución relativa del empleo informal o no registrado. Como podía preverse, dado que este tipo de empleo que resulta por su naturaleza más inestable y cuenta con menores posibilidades de protección por parte de la regulación estatal, su reducción fue aún más pronunciada que la del empleo en general tanto en el segundo como en el tercer trimestre. Siendo que los países de América Latina se caracterizan por el elevado grado de no registración en su estructura del empleo, puede pensarse que ello incidió en el sentido de tener una mayor pérdida de empleos respecto de los países desarrollados.

La diferencia en el grado de ajuste que sufrieron los empleos no asalariados o independientes, así como los empleos no registrados puede tomarse como una evidencia sobre el incremento en el grado de desigualdad en las sociedades latinoamericanas. Este tipo de empleos, que se concentran en los niveles más bajos de ingresos, fueron los que más se redujeron y a la vez los que exhibieron mayor dificultad para percibir las diferentes políticas tendientes a preservar los puestos de trabajo. Por esto mismo, como se dijo, fueron generalizadas en los distintos países las políticas de transferencias de ingresos a los hogares sin ingresos formales, como forma de proveer ingresos a estos trabajadores y sus familias.

Al analizar el empleo según rama de actividad, se concluye que las ramas que tuvieron mayores destrucciones relativas de empleo fueron Construcción en el segundo trimestre, y Hoteles y restaurantes, Servicio doméstico y Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios en ambos trimestres analizados. La enumeración no sorprende, ya que se trata de actividades particularmente afectadas por el aislamiento y la distancia social, con una problemática repetida a nivel mundial.

La rama Enseñanza, en cambio, no presenta caídas marcadas del empleo relación con el empleo total en ninguno de los países para los cuales se cuenta con información con el correspondiente grado de apertura. Ello puede vincularse con el hecho de que incluso sin asistencia presencial a clases, se mantuvieron distintas formas de enseñanza a distancia o virtual, tal como se detalla en este informe. Por otra parte, su asociación en gran medida al empleo público en sus distintos niveles también contribuyó seguramente a una mayor preservación de los empleos.

Finalmente, se incluye información sobre la evolución de los ingresos reales de quienes mantuvieron sus ocupaciones. Se destacan las caídas de ingresos laborales

de los ocupados no asalariados o independientes, que son quienes de por sí tienen ingresos más inestables, sujetos a la variabilidad que pueda tener la demanda de sus productos o servicios. La reducción en los ingresos laborales de los asalariados resulta en general acotada, lo cual puede estar influido por un cambio en la composición de estos asalariados, ya que presumiblemente quienes más se vieron afectados por la pérdida de empleo fueron aquellos con menores ingresos relativos.

El apretado resumen de las evidencias encontradas evidencia la profundidad de esta crisis socioeconómica en América Latina. Dada la estructura preexistente en los mercados laborales, caracterizados por el elevado peso del empleo no asalariado y la informalidad, por los bajos ingresos y el elevado nivel de pobreza y de desigualdad, la crisis habría golpeado de modo especialmente intenso a los hogares de la región. Los hogares cuyos miembros tenían inserciones laborales más inestables y desprotegidas debieron ser asistidos mediante políticas amplias de transferencias de ingresos ante la dificultad para proteger los puestos de trabajo y los ingresos mediante otro tipo de políticas. Aun así, ante la pérdida masiva de empleo y la disminución de los ingresos, se produjeron indudablemente en 2020 aumentos severos de la incidencia de la pobreza y una agudización de la desigualdad.

El panorama que resulta hacia finales de 2020, cuyos efectos probablemente perduren en la pospandemia, muestra una parte importante de la clase trabajadora luchando por la supervivencia y, en conjunto, a los trabajadores en una posición debilitada ante el incremento de la desocupación y la pérdida de ingresos. Ante ello, resulta crucial la organización para frenar los embates que puedan producirse en relación con la implementación de formas desprotegidas de contratación, del mayor deterioro de las condiciones laborales y la flexibilización del tiempo de trabajo y las tareas. La agenda de las reformas laborales continúa siendo una amenaza. Para los países donde ya se produjeron reformas legales regresivas, el marco de la pandemia propició la facilidad de su implementación, e incluso en algunos casos se realizaron modificaciones normativas en 2020 que afectaron la estabilidad laboral y las condiciones de trabajo.

Frente a otra agenda que se esgrime como una amenaza desde los organismos multilaterales, como lo es la reforma al sistema de seguridad social, también la organización colectiva es importante en la defensa de políticas que garantizan una mínima protección social a las familias que se encuentran en las peores condiciones de exclusión y cuya situación se vio empeorada en este año.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brunet, G., A. Girona, G. Fajardo, V. Iragola, L. Machín, G. Ares e I. Bove (2020) "Acciones del Estado uruguayo para favorecer el acceso a alimentos y productos de higiene", Colección Salud y bienestar. La respuesta de Uruguay frente a la crisis generada por el coronavirus (COVID-19), UNICEF, Montevideo, agosto.

CEPAL (2020) "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", CEPAL, Santiago de Chile.

CEP XXI (2021) "Informe de Panorama Productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva", Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina, Buenos Aires.

CIESU, Área de Estudios Laborales del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (2020) "Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay: Un balance preliminar", Trabajo y Sociedad N° 35, Vol. XXI, Invierno.

CIFRA (2020) "Medidas socioeconómicas ante la crisis provocada por el coronavirus", Buenos Aires, abril.

Dean, A. (2016) "Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay", Serie Estudios y perspectivas, CEPAL, Montevideo.

Feix, N. (coord.) (2020) "México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos", Nota Técnica País, OIT, octubre.

Instituto Cuesta Duarte (2020) "Empleo, salarios y actividad económica. Actualidad y perspectivas 2021. ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos?", Montevideo, diciembre.

Manzanelli, P., D. Calvo y C. Garriga (2020) "Informe de coyuntura de CIFRA N° 34", CIFRA, Buenos Aires.

Marinakís, A. (coord.) (2020) "Uruguay. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos", Nota Técnica País, OIT.

Maurizio, R. (2020) "Rotación ocupacional y calidad del empleo. El caso de los trabajadores independientes en América Latina", Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, vol. 60 N° 230, IDES, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/ Banco Mundial/ INDEC (2005) "La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada", Buenos Aires.



Montt, G., F. Ordóñez e I. Silva (2020) "Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica", Informes Técnicos OIT Cono Sur N°15, OIT, Santiago de Chile.

Navarro, L. (2009) "Crisis y dinámica del empleo en América Latina", Revista CEPAL N° 99, diciembre.

OIT (2020a) "Panorama laboral 2020. América Latina y El Caribe", Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe, Lima.

OIT (2020b) "Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Nota Técnica. Impactos en el mercado de trabajo y los Ingresos en América Latina y el Caribe", segunda edición, septiembre.

UNICEF (2020) "Protección de la niñez y adolescencia frente a crisis COVID19. Elementos para la discusión", La Paz.

Weller, J. (1998) "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", Serie Reformas Económicas N° 11, CEPAL.

**ANEXO. Cuadro A.2. Fuentes de información y disponibilidad en cada país.**

| PAÍS                 |              | FUENTE DE INFORMACIÓN                                      |  |  |   |                                    | DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN |        |               |                                       |             |              |
|----------------------|--------------|--|--|--|---|------------------------------------|-------------------------------|--------|---------------|---------------------------------------|-------------|--------------|
| NOMBRE               | COD          | ENCUESTA   | ORGANISMO  | LINK   | PERIODICIDAD  | COBERTURA                          | TRIM 2                        | TRIM 3 | TASAS BASICAS | CAT.OCCUPACIONAL                      | SECTOR      | INFORMALIDAD |
| ARGENTINA            | ARG          | ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES                             | INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC)          | <a href="http://www.indec.gob.ar/indec/web/nivel4-Tema-4-31-58">www.indec.gob.ar/indec/web/nivel4-Tema-4-31-58</a>                 | TRIMESTRAL  | 31 AGLOMERADOS URBANOS             | X                             | X      | X             | X                                     | X           | X            |
| BOLIVIA              | BOL          | ENCUESTA CONTINUA DE EMPLEO                                | INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS)                     | <a href="http://www.ine.gob.bo/index.php/desocupacion/">www.ine.gob.bo/index.php/desocupacion/</a>                                 | MENSUAL Y TRIMESTRAL                                | URBANA                             | X                             | X      | X             | X                                     |             |              |
| BRASIL               | BRASIL (nac) | PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍLIAS (PNAD)           | INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IEGE)       | <a href="http://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-">www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-</a>       | MENSUAL (TOTAL PAÍS) Y TRIMESTRE MÓVIL (POR REGIÓN) | NACIONAL                           | X                             | X      | X             | X                                     | X           | X            |
| COLOMBIA             | COL          | GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES (GEIH)                  | DANE   | <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-">www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-</a>                       | TRIMESTRE MÓVIL                                     | 13 CIUDADES Y ÁREAS METROPOLITANAS | X                             | X      | X             | X                                     | X           |              |
| COSTA RICA           | CR           | ENCUESTA CONTINUA DE EMPLEO                                | INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC)           | <a href="http://www.inec.cr/empleo">www.inec.cr/empleo</a>   | TRIMESTRAL  | URBANA                             | X                             | X      | X             | X                                     | X           | X            |
| CHILE                | CHILE        | ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO                                | INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (IME)                     | <a href="http://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral">www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral</a>             | TRIMESTRE MÓVIL                                     | VER                                | X                             | X      | X             | X                                     | X           | X            |
| REPÚBLICA DOMINICANA | DOM (NAC)    | ENCUESTA NACIONAL CONTINUA DE FUERZA DE TRABAJO (ENCFT)    | BANCO CENTRAL REPÚBLICA DOMINICANA                           | <a href="http://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-">www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-</a>           | TRIMESTRAL  | NACIONAL                           | X                             | X      | X             | X                                     | X           | X            |
| ECUADOR              | ECU          | ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO, DESMPLEO Y SUBEMPLEO (ENEMDU) | INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC)           | <a href="http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-septiembre-2020/">www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-septiembre-2020/</a>         | TRIMESTRAL  | URBANA                             | X                             | X      | X             |                                       |             | X            |
| MÉXICO               | MEX          | ENCUESTA NACIONAL DE OCUPACIÓN Y EMPLEO (ENOE)             | INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)        | <a href="http://www.inegi.org.mx/temas/empleo/">www.inegi.org.mx/temas/empleo/</a>   | MENSUAL   | 32 CIUDADES                        | X                             | X      | X             | X (SOLO INDENPENDIENTE Y DEPENDIENTE) |             | X            |
| NICARAGUA            | NIC          | ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES                               | DE INFORMACIÓN DE DESARROLLO (INIDE)                         | <a href="http://www.inide.gob.ni/docs/Ech/3er-Trim2020/Publicacion_ECH">www.inide.gob.ni/docs/Ech/3er-Trim2020/Publicacion_ECH</a> | TRIMESTRAL  | URBANA                             | X                             | X      | X             |                                       |             |              |
| PANAMÁ               | PAN          | ENCUESTA DE MERCADO LABORAL TEFÓNICA (EMLT)                | INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO                   | <a href="http://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLIC">www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLIC</a>   | ANUAL (AGO 2019 - SEP2020)                          | NACIONAL                           |                               | X      | X             | X                                     |             | X            |
| PARAGUAY             | PAR          | ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES CONTINUA (EPHC)             | DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTA Y CENSOS (DGEEC) | <a href="http://www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=3">www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=3</a>                         | TRIMESTRAL  | URBANA                             | X                             | X      | X             | X                                     | X           |              |
| PERÚ                 | PERÚ         | ENCUESTA PERMANENTE DE EMPLEO (EPE)                        | INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)       | <a href="http://www.inei.gob.pe/boletines/info">www.inei.gob.pe/boletines/info</a>   | TRIMESTRE MÓVIL                                     | LIMA METROPOLITANA                 | X                             | X      | X             | X (CP Y EMPLEADORES JUNTOS)           | X (SOLO SD) | X            |
| URUGUAY              | URU (NAC)    | ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES (ECH)                         | INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE)                     | <a href="http://www.ine.gub.uy/actividades-empleo-y-desempleo">www.ine.gub.uy/actividades-empleo-y-desempleo</a>                   | MENSUAL   | NACIONAL                           | X                             | X      | X             |                                       |             | X            |