

COVID-19: empleo e ingresos en América Latina frente a una crisis sin precedentes

Luis BECCARIA,* Fabio BERTRANOU** y Roxana MAURIZIO**

Resumen: América Latina experimentó durante 2020 una crisis laboral sin precedentes como consecuencia de la pandemia por COVID-19. Este artículo analiza los impactos de la pandemia sobre la dinámica del empleo y los ingresos, así como las políticas implementadas por los países de la región. Se observa una drástica contracción del empleo, de las horas trabajadas y de los ingresos como consecuencia de la fuerte reducción del nivel de actividad económica. Estos impactos han sido desiguales y el sendero de recuperación está siendo acompañado de una ampliación de brechas laborales y de ingresos entre los diferentes grupos de población.

Palabras clave: COVID-19, América Latina, empleo, ingresos, transferencias monetarias, políticas de empleo, políticas activas del mercado de trabajo.

1. Introducción¹

La pandemia de COVID-19 ha generado en América Latina una recesión económica de una magnitud y extensión sin precedentes. Diversas estimaciones ubican la caída del PIB en la región entre el 7 por ciento (FMI 2021) y el 7,7 por ciento (CEPAL 2021a), cifras que son algo más elevadas que la prevista para la zona del euro, del 6,6 por ciento, pero significativamente más intensas que para el mundo en su conjunto, del 3,3 por ciento (FMI 2021), y para otras regiones con mayoría de países emergentes y en desarrollo, como Asia y África.²

La irrupción de la pandemia de COVID-19 en la región se produjo en un contexto caracterizado por la desaceleración económica y la ralentización o

¹ Algunas partes de este artículo se basan parcialmente en Maurizio y Bertranou (2020) y en las contribuciones realizadas por los autores al *Panorama Laboral 2020* (OIT 2020a).

² Todas las estimaciones mencionadas en esta introducción y en la sección 2 se han tomado de las dos fuentes citadas, CEPAL (2021a) y FMI (2021), a menos que se indique lo contrario.

* Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina); labeccari@gmail.com. ** Organización Internacional del Trabajo (OIT); bertranou@ilo.org (autor para la correspondencia); maurizio@ilo.org. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

Artículo traducido al inglés en *International Labour Review* 161 (1) y al francés en *Revue internationale du Travail* 161 (1).

© Los autores, 2022

© Compilación de la revista, Organización Internacional del Trabajo, 2022

reversión de las mejoras laborales logradas en los años previos, pero en el que también persisten características estructurales asociadas con una elevada informalidad laboral, reducidos ingresos medios, significativas brechas salariales y debilidades en los sistemas de protección social y de salud en cuanto a cobertura y suficiencia de las prestaciones. No sorprende, por lo tanto, que el colapso macroeconómico impacte de manera desproporcionada sobre algunos segmentos de la población, amplificando las brechas laborales y sociales que caracterizan la región, aun cuando ha habido un amplio espectro de políticas de respuesta. Las perspectivas de recuperación económica para 2021 son modestas y aún muy inciertas, por lo que las expectativas acerca de una posible reversión de la situación crítica del mercado de trabajo deberían ser muy cautelosas.

Adicionalmente, una parte importante de los progresos logrados en la región en materia laboral durante los últimos años, particularmente de 2000 a 2015, podrían verse ralentizados, como es el caso de la incorporación de la mujer en el mundo del trabajo, debido al escenario más pesimista y a las menores oportunidades que ofrecerá el mercado laboral, o a que los servicios educativos y de cuidado se han visto suspendidos o reducidos, generando mayor peso de las responsabilidades familiares en las mujeres. Otra dimensión que podría modificarse se refiere a las cadenas mundiales de suministro. Estas han sido impactadas directamente por los efectos de la pandemia en el comercio, como también por el surgimiento de nuevas etapas en la disputa internacional por el dominio de las tecnologías de la información y la conectividad.

El presente artículo evalúa los impactos de la pandemia en América Latina sobre el empleo, las horas trabajadas, los ingresos y la desigualdad, identifica los tránsitos laborales asociados y analiza la naturaleza de las políticas implementadas. Se han utilizado diferentes fuentes de información para dar cuenta de los impactos de la COVID19 sobre el nivel de actividad económica, el empleo y los ingresos. Por un lado, se utilizan las series de los indicadores de nivel de actividad económica y del producto interno bruto (PIB) provistas por los organismos nacionales de estadística. Por otro lado, se utilizaron las proyecciones del PIB para 2020 realizadas por organismos internacionales (concretamente, CEPAL y FMI). Adicionalmente, se hace uso de la información sobre los mercados de trabajo provista por el Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe de la OIT (SIALC/OIT). Finalmente, se recurrió a los microdatos provenientes de las encuestas a hogares para los países con información para todos los trimestres del año 2020.

La sección 2 brinda un panorama general de la magnitud y extensión de la crisis económica generada por la COVID-19. La sección 3 presenta el contexto laboral previo a la irrupción de la pandemia. La sección 4 analiza en detalle el impacto negativo inicial de la crisis económica sobre el empleo, el desempleo, la fuerza de trabajo y las horas trabajadas, y su parcial reversión posterior. La sección 5 estudia los efectos de la crisis sobre la generación y distribución de los ingresos. La sección 6 detalla los diferentes tipos de políticas implementadas para sostener el empleo y los ingresos laborales y familiares. Finalmente, en la sección 7 se formulan unas reflexiones finales.

2. Impactos económicos de la pandemia: la mayor crisis de toda la historia de América Latina

La pandemia de COVID-19 ha generado en América Latina y el Caribe una recesión económica de una magnitud y extensión sin precedentes. Las últimas proyecciones del FMI consultadas, correspondientes al mes de octubre de 2021, estimaban para 2020 una contracción del PIB regional de -7 por ciento, con caídas de -9,9 por ciento en Argentina, -4,1 por ciento en Brasil, -5,8 por ciento en Chile, -6,8 por ciento en Colombia, -8,3 por ciento en México, -0,6 por ciento en Paraguay, -11,0 por ciento en Perú y -5,9 por ciento en Uruguay (FMI 2021).

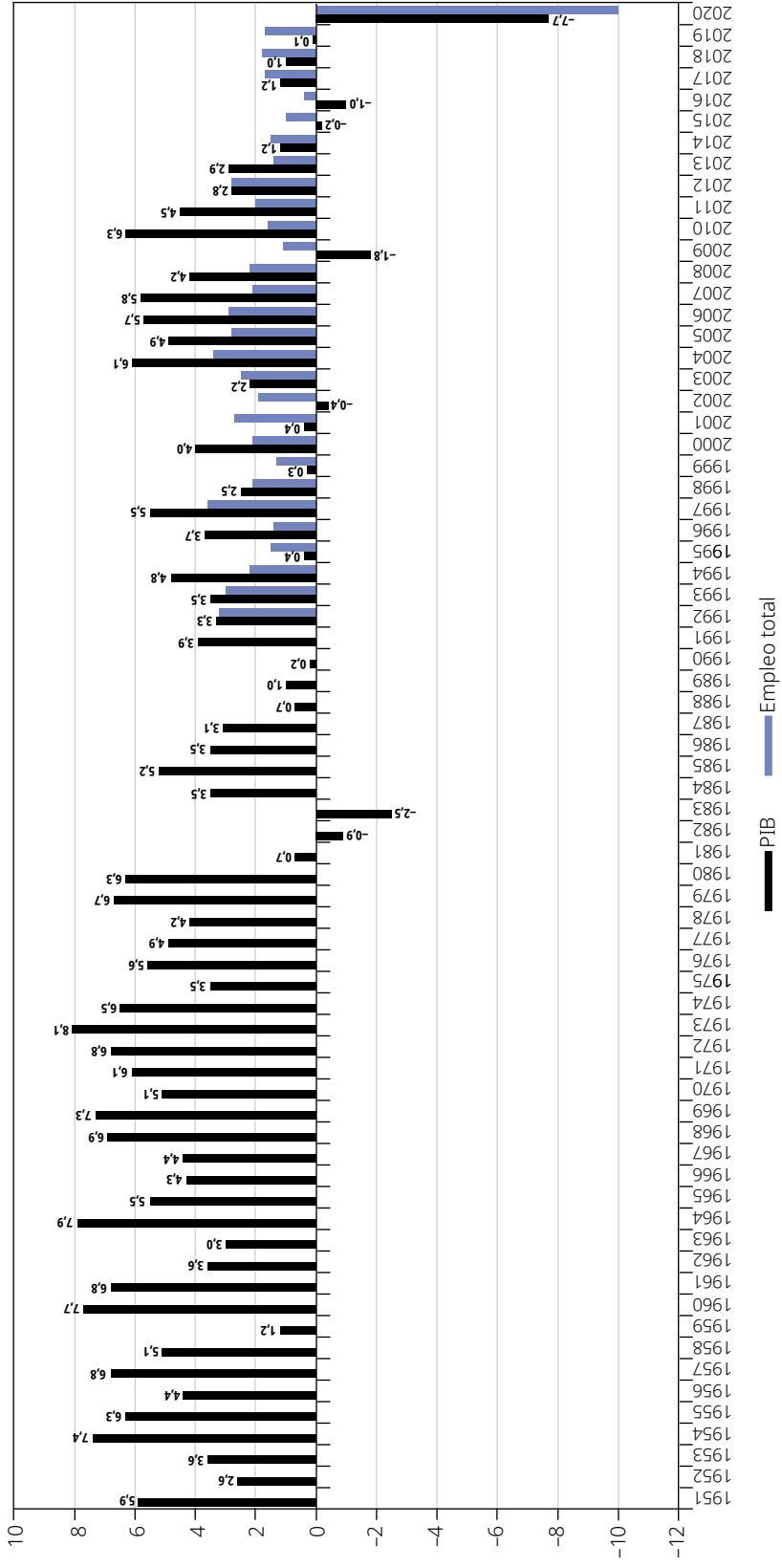
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2021a) también pronostica un descenso similar del PIB regional (-7,7 por ciento). Este organismo ha señalado que estamos viviendo la mayor crisis económica que América Latina y el Caribe en su conjunto ha experimentado en toda su historia desde los primeros registros estadísticos, de inicios del siglo xx. Durante la denominada «crisis de la deuda», el PIB de la región se contrajo hasta un -2,5 por ciento (en 1983), y la caída del PIB por las turbulencias financieras internacionales en 2009 fue de -1,8 por ciento (gráfico 1). Es, por otra parte, la primera vez en que todos los países registrarán contracciones de su nivel de actividad en un contexto de crisis global.

La caída estimada de la producción agregada de la región en 2020 es muy intensa en términos comparativos con otras regiones porque duplicaría la proyectada por el FMI para el mundo en su conjunto (-7 frente a -3,1 por ciento) y constituye la más elevada entre las regiones, superando incluso a la caída de las economías de la zona del euro (-6,3 por ciento, FMI 2021).

Además de su profundidad y alcance, una característica sobresaliente de esta crisis –aun para una región caracterizada por perturbaciones macroeconómicas recurrentes– ha sido la velocidad del impacto, producto de un shock inmediato de oferta –asociado al cierre de las economías y a las medidas de contención y distanciamiento social– seguido por una abrupta caída de la demanda agregada. Dada la forma en la cual se expandió el virus entre diferentes continentes y países, los efectos más significativos sobre el nivel de actividad en América Latina se registraron en el segundo trimestre de 2020.

La crisis se ha traducido en una merma importante y rápida del empleo que derivó en el colapso inmediato de los ingresos laborales y familiares de un conjunto muy amplio de la población. Por ello, los ajustes de corto plazo de las variables del mercado de trabajo difieren respecto a las crisis anteriores y pueden no reflejar totalmente la dinámica que se produzca en el mediano y largo plazo. Un indicio de ello se observa en el gráfico 1, donde se aprecia que la caída del empleo resultó no solo ser la más intensa desde que se cuenta con información a nivel regional, sino también de una magnitud muy significativa en relación con el cambio del PIB, lo cual implica una elasticidad empleo-producto muy elevada.

Gráfico 1. Tasa anual de crecimiento del PIB y del empleo total en América Latina, 1950-2020



Fuentes: Estimaciones propias a partir de datos de la CEPAL (<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>) para el PIB; de datos sobre la tasa de ocupación de 2010 en adelante de la SJALC/OIT, y de datos sobre la variación anual del empleo del Banco Mundial para periodos anteriores (<https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.ZS>).

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

A inicios de 2020, cuando la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) impactó en América Latina y el Caribe, la región atravesaba una situación económica y laboral caracterizada por el estancamiento y por la ralentización o reversión de ciertas mejoras previas en sus mercados de trabajo.

El periodo 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950 (gráfico 1). El bajo ritmo de crecimiento económico que caracterizó, en general, los años posteriores a la crisis financiera internacional (2008-2009) se tradujo en una débil creación de puestos de trabajo, especialmente de aquellos de mayor calidad. En particular, la tasa de ocupación durante el periodo 2015-2019 se mantuvo relativamente estable, en torno al 58 por ciento. Ello contrasta claramente con el aumento significativo observado en el periodo 2003-2008.

El débil aumento de ocupación en 2019 no resultó suficiente para reducir la tasa de desocupación promedio de la región, que se mantuvo en el 8 por ciento, porcentaje máximo registrado en los últimos quince años.

El menor impulso en la generación de empleo también estuvo acompañado de un empeoramiento en su composición. Mientras que durante 2019 el empleo total se expandió en un 1,8 por ciento, el trabajo por cuenta propia lo hizo con mayor intensidad, con un crecimiento del 2,2 por ciento, a la vez que los puestos asalariados crecieron solo un 1,7 por ciento. Ello refuerza las tendencias verificadas en 2015-2019 y refleja el tradicional mecanismo de ajuste en estos mercados de trabajo donde el empleo independiente juega un rol contracíclico frente a la insuficiente creación de empleo en relación de dependencia.

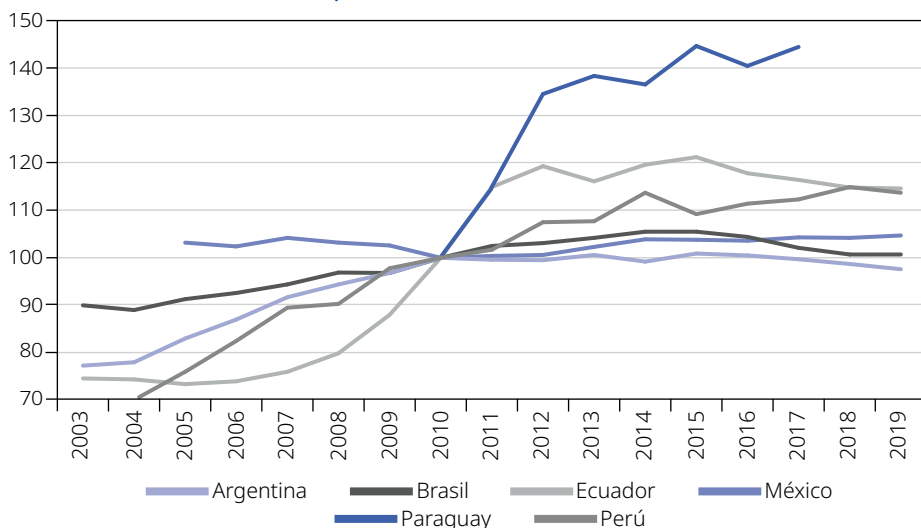
El desmejoramiento laboral del periodo 2015-2019 también se observa en el estancamiento de la incidencia del empleo asalariado formal en el total de asalariados, dinámica que revirtió los avances que se habían logrado desde el inicio del nuevo siglo (gráfico 2). En algunos países, incluso, la interrupción del proceso de formalización se produjo con anterioridad (al inicio de la década de 2010), por ejemplo, en Argentina, Brasil y Ecuador.

De la mano de un muy bajo dinamismo en el mercado de trabajo y en un marco de crecimiento de la tasa de desocupación, el poder adquisitivo de los ingresos laborales se incrementó solo levemente. Este débil comportamiento positivo se observó incluso entre los salarios reales de los trabajadores que realizan cotizaciones a la seguridad social. En efecto, estos crecieron solo un 1 por ciento (promedio para 14 países de la región) luego de haber experimentado alzas de alrededor del 1,5 por ciento en los dos años previos. Ello acentuó, por lo tanto, la desaceleración del crecimiento de los salarios observada durante los últimos años (CEPAL/OIT 2020).

A este resultado puede haber contribuido, entre otros factores, el también debilitado comportamiento del salario mínimo real, que creció incluso por debajo del salario promedio en 2018 y 2019 (ibíd.). Ello contrasta con el periodo 2005-2015, donde se registró una mejora generalizada de los salarios mínimos reales en la región (OIT 2017).

Por lo tanto, en 2019 continuaron intensificándose las tendencias desfavorables observadas en los mercados de trabajo de la región. En particular, el

Gráfico 2. Porcentaje de asalariados formales en el total de trabajadores asalariados previo a la pandemia, en países seleccionados de América Latina, 2003-2019



Nota: Índice, 2010 = 100.

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de las encuestas de hogares de los países.

mantenimiento de una tasa de desocupación elevada fue acompañado de un empeoramiento en la calidad del empleo y de un muy reducido incremento en las remuneraciones reales de los trabajadores.

4. La «cronología» de los impactos sobre el empleo³

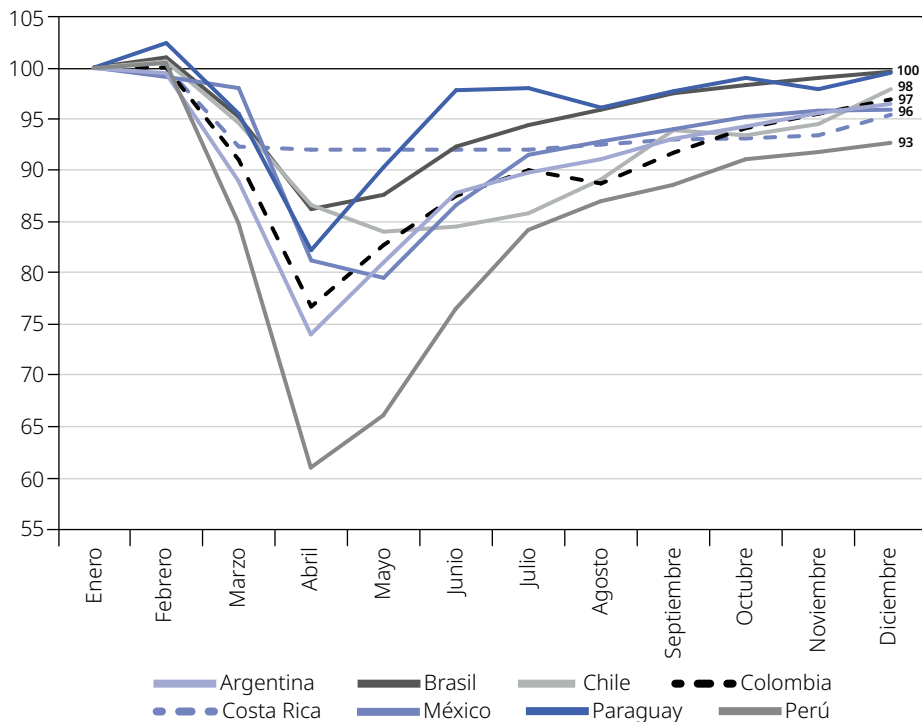
Como ilustra el gráfico 3, la llegada del virus SARS-CoV-2 a la región en marzo de 2020 y las medidas de restricción a la movilidad y de distanciamiento social establecidas –que inicialmente fueron en general muy restrictivas– tuvieron un impacto negativo rápido y contundente sobre el nivel de actividad a partir de dicho mes y hasta mayo del mismo año en el caso de algunos países. Posteriormente se inició un proceso de recuperación a medida que se relajaban las restricciones a las actividades económicas. En la mayoría de los países para los cuales se cuenta con información, el registro del nivel de actividad de diciembre de 2020 fue, sin embargo, inferior al de comienzos de ese mismo año.

Dada esta evolución de la actividad agregada, el descenso más significativo del empleo agregado se apreció sobre todo en abril y continuó en varios países al menos durante un par de meses más (gráfico 4).⁴

³ Otros informes y estudios que han analizado los impactos de la crisis generada por la pandemia en la región son, por ejemplo, OIT (2021) y CEPAL (2021a, 2021b).

⁴ Es importante destacar que analizar las dinámicas laborales en este contexto particular para el conjunto de la región no está libre de dificultades debido a que la pandemia se propagó en los países a distintas velocidades, y la forma en que las estadísticas oficiales comenzaron a registrar los cambios en los mercados de trabajo exhiben algunas diferencias. Por otra parte, solo se dispone de información de empleo a nivel mensual o de trimestres móviles para todo el año 2020 sobre siete países. Para el caso de Bolivia, Colombia, México y Uruguay se trata de datos mensuales. Para Brasil, Chile y Perú, se dispone de datos correspondientes a trimestres móviles. En estos casos, el mes de referencia corresponde al último del trimestre móvil.

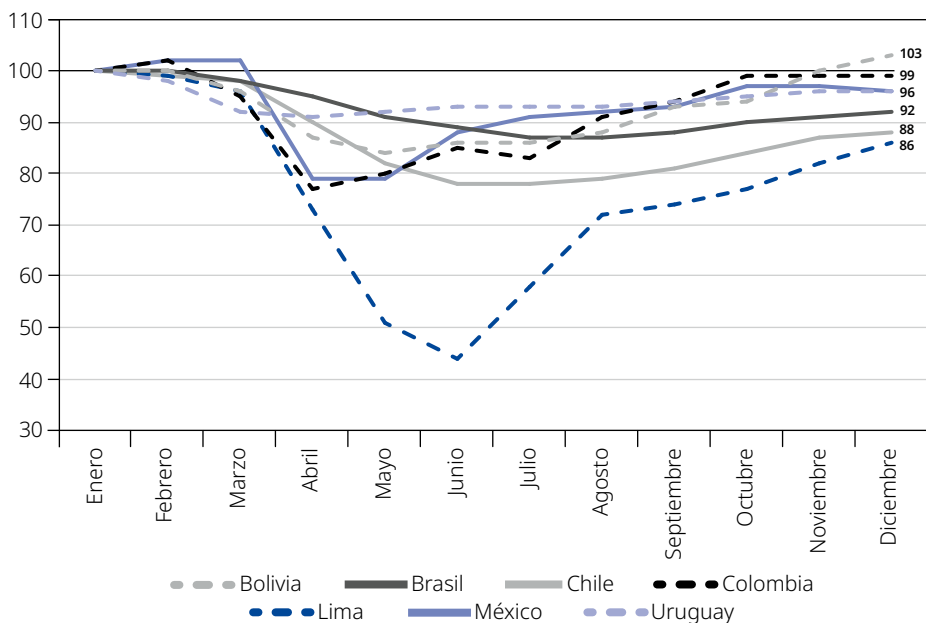
Gráfico 3. Nivel de actividad económica (datos desestacionalizados), países seleccionados de América Latina, enero-diciembre de 2020



Nota: Índice, enero de 2020 = 100.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales de los países.

Gráfico 4. Evolución del empleo total, países seleccionados de América Latina, enero-diciembre de 2020



Nota: Índice, enero de 2020 = 100. Véase la nota 4.

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de las encuestas de hogares de los países.

Al igual que lo observado para el nivel de actividad –e incluso con mayor intensidad–, el volumen de empleo en diciembre de 2020 resultaba en la mayor parte de los países inferior al de comienzos de ese año, con caídas que alcanzaron del 12 al 14 por ciento.

4.1. El impacto negativo inicial

La tasa de ocupación promedio⁵ de los diez países de América Latina para los cuales se cuenta con información para el año 2020 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay)⁶ fue de 51,3 por ciento en el primer semestre de 2020 (véase el cuadro 1), lo que representa una reducción de 5,4 puntos porcentuales (pp) respecto del registro del mismo periodo del año anterior.⁷

Al comparar los dos primeros trimestres de 2020 para este conjunto de países, la caída resulta aún más intensa, de alrededor de 9 pp.⁸ Ello representa un mínimo histórico, como se apreció más arriba (gráfico 1), y supuso que alrededor de 35 millones de trabajadores de estos diez países perdieran su puesto de trabajo en la primera mitad del año, lo que representa una disminución del 16 por ciento del empleo total.

La caída en la tasa de ocupación fue algo más elevada entre las mujeres en tanto se redujo en un 18 por ciento, mientras que entre los hombres fue del 14 por ciento.⁹ El impacto más intenso entre las mujeres se asocia, por un lado, a la mayor presencia femenina en sectores económicos fuertemente afectados como, por ejemplo, los de hotelería y restauración y otros servicios, y el sector de hogares; por otro, a la mayor incidencia de la informalidad entre las mujeres. Como se comentará más adelante, a diferencia de crisis previas, en esta crisis la pérdida de empleo estuvo explicada mayormente por lo sucedido con los puestos informales, que se contrajeron aún con mayor intensidad que los formales.

⁵ Todos los promedios que emplearemos son ponderados.

⁶ En conjunto, estos países representaron en 2019 alrededor del 80 por ciento del total de la fuerza de trabajo en América Latina y el Caribe.

⁷ Debido a los cambios implementados en el mecanismo de recolección de información en las encuestas de empleo y en las encuestas a los hogares tras la pandemia, pueden presentarse dificultades para su comparabilidad con datos correspondientes a periodos anteriores. En efecto, en todos los países las entrevistas para las encuestas de hogares dejaron de ser presenciales durante unos meses y se realizaron telefónicamente; el periodo durante el cual se empleó esta modalidad difirió entre países. A su vez, este cambio estuvo asociado en ciertos casos a modificaciones (acortamientos) de los formularios. Algunos países disminuyeron también el tamaño de la muestra y fue más generalizado el incremento en las tasas de no respuesta (véase OIT 2020a, 112-114, para más detalles). Estas dificultades que enfrentó la recolección de datos durante la pandemia hacen que las cifras de este periodo pudieran tener menor calidad que la usual y ello, por tanto, podría afectar a la comparabilidad de los datos en el tiempo, aunque han sido consideradas cifras confiables por parte de las oficinas nacionales de estadística.

⁸ Si bien la comparación entre estos dos trimestres puede estar afectada por la presencia de estacionalidad, se recurre a ella a fin de poder observar en mayor detalle los impactos de corto plazo de la crisis económica.

⁹ Estas cifras, y todas las referidas a indicadores laborales según género mencionadas en esta sección resultan de estimaciones propias sobre la base de datos del SIALC/OIT.

Cuadro 1. Tasas de participación económica, ocupación y desocupación en países seleccionados de América Latina, I-IV trimestres de 2020

	Tasa de actividad				Tasa de ocupación				Tasa de desempleo			
	T-I	T-II	T-III	T-IV	T-I	T-II	T-III	T-IV	T-I	T-II	T-III	T-IV
Argentina	58,6	49,2	54,4	57,3	52,5	42,8	48,6	51,0	10,4	13,1	11,7	11,0
Bolivia	69,0	60,9	64,2	69,1	63,6	65,0	57,3	63,3	5,8	8,4	10,8	8,4
Brasil	61,0	55,3	55,1	56,8	53,5	47,9	47,1	48,9	12,2	13,3	14,6	13,9
Chile	62,5	51,9	53,4	56,6	57,3	45,6	46,8	50,8	8,2	12,2	12,3	10,3
Colombia	61,6	54,8	58,6	61,8	53,8	43,7	48,4	53,3	12,6	20,3	17,5	13,8
Costa Rica	63,4	57,6	59,1	60,8	55,5	43,7	46,1	48,7	12,5	24,0	22,0	20,0
México	59,9	49,4	55,5	57,5	57,8	47,0	52,6	54,9	3,4	4,8	5,1	4,6
Paraguay	71,2	66,7	70,7	72,4	65,6	61,6	64,9	67,1	7,9	7,6	8,2	7,2
Perú	70,2	45,3	63,3	70,5	66,6	41,3	57,2	65,6	5,1	8,8	9,6	7,0
Uruguay	61,6	58,8	60,3	61,5	55,6	52,9	53,8	54,8	9,7	10,0	10,8	10,9
Total 10 países	61,6	52,9	56,8	58,8	55,9	46,7	49,7	52,6	9,2	11,7	11,9	10,6
Total América Latina y el Caribe	61,7	53,1	56,8	59,1	56,2	47,2	50,3	53	9,1	11,2	11,6	10,4

Fuente: Datos del SIALC/OIT.

La drástica caída en el volumen de empleo implicó tránsitos hacia el desempleo, pero mayoritariamente fuertes salidas de la fuerza de trabajo.¹⁰ En efecto, la tasa de actividad también registró un valor sin precedentes al reducirse del 61,6 al 52,9 por ciento entre el primer y el segundo trimestre de 2020 en los diez países considerados (cuadro 1). Ello implicó que 33 millones de personas dejaran de ser económicamente activas durante la primera mitad de dicho año, cifra equivalente al 96 por ciento de la disminución del empleo. Como fue señalado, esta significativa caída de la participación laboral obedece tanto a las medidas de confinamiento y distanciamiento como a las expectativas desfavorables sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo, que reducen los incentivos a la búsqueda de empleo para aquellos que lo perdieron. Las diferencias en los fuertes cambios experimentados por la participación económica entre mujeres y hombres son similares a las comentadas para el caso de la tasa de ocupación.

Estos tránsitos hacia la inactividad, por lo tanto, moderaron significativamente el impacto de la reducción del empleo en la desocupación. Por ello, a diferencia de lo ocurrido en otras crisis económicas, la tasa de desempleo reflejó muy parcialmente la magnitud de las dificultades por las que atravesó la región en la primera mitad del año 2020. Incluso en algunos casos, como Paraguay o Uruguay, esta tasa no subió o lo hizo levemente. Aun así, este indicador promedio

¹⁰ Debido al diferente tratamiento que las oficinas nacionales de estadística de la región han dado a los ocupados que temporalmente están ausentes de su trabajo, las series aquí presentadas no siempre son estrictamente comparables entre países. Sin embargo, representan una muy buena aproximación de las trayectorias que experimentaron estas variables durante el periodo bajo análisis.

para los países considerados fue del 11,7 por ciento durante el segundo trimestre, es decir, 2,5 pp más elevado que en el primer trimestre (cuadro 1). Ello se tradujo en un aumento de alrededor de 2 millones de personas adicionales que sin tener empleo continuaron buscándolo. Nuevamente, y aun en estas circunstancias, esta cifra representa un máximo que supera los valores registrados en crisis previas en la región.

Si la población que perdió su empleo –en algunos de los casos de manera transitoria– hubiera permanecido dentro de la fuerza de trabajo buscando otro empleo, el impacto sobre la tasa de desempleo hubiera sido significativamente más elevado. En el grupo de países considerados, habría alcanzado el 24 por ciento en el segundo trimestre de 2020.

La formidable y rápida contracción del empleo agregado –y su manifestación en términos de disminución de la población activa más que en subidas de la desocupación– no solo se explica por la magnitud sino también por las características de la recesión experimentada por la región. La mencionada disminución del 16 por ciento del total de empleo entre el primer y el segundo trimestre de 2020 es algo mayor a la experimentada por el PIB (14 por ciento), lo cual implica una elasticidad empleo-producto mayor que 1, muy superior a las de otras coyunturas recesivas anteriores. Este fuerte impacto fue el resultado neto de dos fuerzas contrapuestas. Por un lado, la relativamente reducida contracción del empleo formal. Por otro lado, la significativa reducción del empleo informal y no asalariado, lo que impidió el funcionamiento de uno de los mecanismos tradicionales de ajuste que solía operar en los mercados laborales en fases de reducción del nivel de actividad económica, e incluso potenció una fuente de destrucción de determinados empleos.

En efecto, en algunos países la disminución del empleo asalariado formal (cuadro 2) fue relativamente reducida respecto a lo acontecido con el PIB, lo cual posiblemente refleja las expectativas acerca de la transitoriedad del episodio de crisis y la efectividad de algunas medidas para sostener el empleo en las empresas, que desplegaron estrategias como la disminución de la jornada, las suspensiones o el teletrabajo. La retención de empleo formal fue propiciada, a su vez, por políticas desplegadas que apoyaron a las empresas de diferente manera para que mantuvieran la relación laboral (como subsidios a la nómina salarial) o para facilitar algunas de esas estrategias empresariales (véase la sección 6 *infra*). A pesar de que el impacto de la recesión fue moderado por estos factores, la caída del empleo asalariado formal observada superó la registrada en otras crisis anteriores. Así, en Chile y Costa Rica sobrepasó el 10 por ciento y en Perú alcanzó el 30 por ciento. En este último caso, la mayor presencia de puestos temporarios puede dar cuenta de esta intensa reducción, aunque fue el país con mayor caída del PIB.

En la mayoría de los países de la región, en forma muy distintiva, una de las fuentes principales de la caída de la ocupación total fue la marcada disminución del empleo no asalariado. En este segmento, dominado por una importante presencia de informalidad laboral, este tipo de empleo se redujo inicialmente en proporciones superiores a las observadas para los asalariados registrados, salvo en Paraguay y Perú (cuadro 2). Ello implicó una dinámica diferente a la generalmente asociada a otros episodios con shocks económicos adversos en la

Cuadro 2. Variaciones porcentuales en el empleo en países seleccionados de América Latina, según la situación laboral, IV trimestre de 2019-IV trimestre de 2020

	Total	Total asalariados	Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados
Argentina					
T-I 2020/T-IV 2019	-1,6	-0,4	-0,3	-0,7	-4,9
T-II 2020/T-I 2020	-20,7	-16,9	-1,3	-44,9	-31,1
T-III 2020/T-II 2020	11,6	3,5	-3,4	25,8	38,3
T-IV 2020/T-III 2020	8,1	6,9	0,8	21,8	11,3
Bolivia					
T-I 2020/T-IV 2019	0,3	-1,6			1,7
T-II 2020/T-I 2020	-13,6	-16,7			-11,5
T-III 2020/T-II 2020	3,4	0,3			5,5
T-IV 2020/T-III 2020	11,1	11,0			11,2
Brasil					
T-I 2020/T-IV 2019	-2,5	-2,8	-1,2	-6,6	-1,8
T-II 2020/T-I 2020	-9,6	-9,5	-5,9	-18,6	-9,8
T-III 2020/T-II 2020	-1,1	-1,9	-3,0	1,3	0,6
T-IV 2020/T-III 2020	4,5	3,9	2,0	9,1	5,8
Chile					
T-I 2020/T-IV 2019	-1,6	0,0	-1,4	6,5	-6,2
T-II 2020/T-I 2020	-20,1	-16,8	-11,0	-42,2	-30,3
T-III 2020/T-II 2020	3,1	1,6	0,5	9,0	8,7
T-IV 2020/T-III 2020	9,0	7,1	4,4	23,9	15,3
Colombia					
T-I 2020/T-IV 2019	-6,4	-3,5			-9,2
T-II 2020/T-I 2020	-18,6	-22,1			-15,1
T-III 2020/T-II 2020	11,1	10,4			11,7
T-IV 2020/T-III 2020	10,5	8,8			12,1
Costa Rica					
T-I 2020/T-IV 2019	1,2	1,2	0,0	5,3	0,9
T-II 2020/T-I 2020	-21,0	-18,8	-11,0	-44,1	-26,8
T-III 2020/T-II 2020	5,8	-1,2	-3,1	8,4	26,9
T-IV 2020/T-III 2020	5,8	9,4	5,5	27,2	-2,7
México					
T-I 2020/T-IV 2019	-0,6	0,0	-0,6	0,8	-1,9
T-II 2020/T-I 2020	-18,6	-13,8	-6,7	-22,8	-29,0
T-III 2020/T-II 2020	13,2	7,1	3,5	12,4	29,5
T-IV 2020/T-III 2020	4,5	4,4	0,9	9,4	4,8
Paraguay					
T-I 2020/T-IV 2019	-4,2	-6,0	-5,0	-6,6	-1,8
T-II 2020/T-I 2020	-5,6	-10,6	1,6	-18,9	0,8
T-III 2020/T-II 2020	5,9	1,8	-1,9	4,9	10,7
T-IV 2020/T-III 2020	4,1	11,5	1,4	19,7	-3,9
Perú					
T-I 2020/T-IV 2019	-5,3	-9,3	-12,4	-5,3	-1,9
T-II 2020/T-I 2020	-36,1	-44,7	-30,0	-62,6	-29,1
T-III 2020/T-II 2020	36,8	51,1	33,3	91,7	27,8
T-IV 2020/T-III 2020	15,1				

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas nacionales a hogares.

medida en que, en América Latina, como en otras regiones en desarrollo, resulta frecuente que el cuentapropismo asuma un papel contracíclico en los contextos de reducción del empleo formal. La importante disminución de los trabajadores independientes en 2020 fue consecuencia de que una porción significativa de sus actividades no pudo desarrollarse debido a las limitaciones impuestas en el marco del distanciamiento y de la reducción de la movilidad; a su vez, gran parte de estos trabajadores no realizan sus actividades desde sus hogares y las posibilidades que tenían de recurrir al teletrabajo eran reducidas.

Más intensa aún (salvo en México) fue la disminución de los puestos asalariados informales, que entre el primer y el segundo trimestre de 2020 llegó a más del 60 por ciento en Perú y superó el 40 por ciento en Argentina, Chile y Costa Rica (cuadro 2). En los países para los cuales se cuenta con información, una porción significativa –entre el 20 y el 30 por ciento– de esta merma en el empleo asalariado informal resultó de la discontinuidad de las tareas del trabajo doméstico, de elevada informalidad.

En resumen, entre el 60 por ciento –en Costa Rica– y el 94 por ciento –en Argentina– de la disminución inicial de la ocupación (entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020) correspondió al empleo no asalariado y al empleo asalariado informal.

Las diferencias que se observan entre los países con respecto a la disminución del empleo independiente y asalariado informal están relacionadas en parte con la magnitud de la caída del nivel de actividad experimentada en cada uno de ellos, y ambas variables, a su vez, con la profundidad e intensidad de las medidas de mitigación de los impactos de la crisis y de las restricciones impuestas a la movilidad. La mayor rigidez de estas últimas en algunos países (por ejemplo, en Argentina y Perú) podría haber limitado particularmente el trabajo de muchos trabajadores independientes y pequeños establecimientos.

Aunque la reducción de la cantidad de ocupados fue muy significativa, no refleja enteramente la del trabajo efectivamente desplegado en el periodo, dado que también disminuyeron las horas trabajadas por parte de aquellos que continuaron ocupados.¹¹ De acuerdo con estimaciones realizadas con los datos de las encuestas, la cantidad total de horas trabajadas se redujo de manera más intensa que la de ocupados en varios países para los que se dispuso de información. En Argentina y México las horas disminuyeron proporcionalmente casi el doble que el empleo entre el último trimestre de 2019 y el segundo de 2020 (alrededor de

¹¹ En este punto debe enfatizarse lo mencionado en la nota 10 respecto a que la caracterización de «ocupado» en las encuestas de hogares que están siendo empleadas en el análisis durante el periodo de las restricciones al movimiento no fue la misma para todos los países. En particular, respecto de aquellas personas que no pudieron continuar trabajando pero que tenían expectativas de regresar al empleo. Usualmente, estas personas se consideran como ocupadas ausentes si esperan volver al puesto en un plazo determinado; si este plazo se sobrepasa, se las considera como desocupadas si han buscado activamente otro trabajo, o inactivas en caso contrario. Dada la particular situación de la pandemia, y en el marco de recomendaciones realizadas por la OIT (2020b), algunos países relajaron ese plazo, pero otros no lo hicieron, de forma que la proporción de ocupados respecto a la de no ocupados resultará mayor en los primeros que en los segundos. En cambio, en los países que no alteraron los criterios, resulta más elevada la proporción de inactivos, ya que, dadas las restricciones asociadas a la pandemia, no fue muy frecuente que quienes no pudieron continuar con su empleo realizasen una búsqueda activa.

-40 y -20 por ciento, respectivamente en ambos países); en Brasil la diferencia fue aún mayor (-29 y -12 por ciento). En Costa Rica y Chile, en cambio, la brecha fue más reducida (en torno al -30 por ciento para las horas totales y al -20 por ciento para los puestos de trabajo).

La merma de las horas refleja, a su vez, dos circunstancias; por un lado, el fuerte incremento de la proporción de ocupados ausentes, esto es, de quienes no trabajaron ninguna hora; por otro lado, la reducción de las horas trabajadas de aquellos que lo hicieron una hora como mínimo. Como cabría esperar, esta última reducción es más preponderante entre los asalariados registrados, cuyo empleo se redujo menos intensamente, ya que existían o se establecieron medidas para facilitar el mantenimiento de la relación laboral y los ingresos de estos trabajadores. En cambio, entre los asalariados no registrados y los no asalariados hay menos divergencia entre la fuerte baja del empleo y la de las horas. Entre aquellos que permanecieron ocupados fue, asimismo, menos importante el efecto de los ausentes, salvo en el caso de los no asalariados de Brasil, donde dicho efecto fue relevante, lo cual estaría asociado a la más baja disminución que registró la ocupación de esta categoría.

Como se señaló más arriba, la excepcional situación generada por las medidas de aislamiento llevó a que muchos de los trabajadores independientes y asalariados informales que no pudieron continuar desarrollando sus actividades dejaran de hecho la fuerza de trabajo. Ello se debió a que, en ese contexto, apreciaban como muy reducidas las probabilidades de acceder a otro empleo y, por tanto, no encararon una búsqueda activa. A esto se le agrega el hecho de que los movimientos entre este tipo de empleo y la inactividad económica suelen ser usualmente muy frecuentes en los países de la región.

Una evidencia de ello es provista por los flujos entre diferentes estados o situaciones laborales. En particular, la información disponible para Argentina y Brasil permite analizar las transiciones registradas entre el primer y el segundo trimestre de 2019 y compararlas con iguales trimestres de 2020. Los resultados se muestran en el cuadro 3.¹²

Como puede observarse en el cuadro 3, una parte importante de quienes estaban ocupados en el primer trimestre de 2020 y dejaron un puesto no asalariado o asalariado informal se dirigieron hacia la inactividad. Si bien la proporción de trabajadores de estas modalidades de empleo que usualmente efectúan ese tránsito es más elevada que entre los asalariados formales, en la actual coyuntura estos movimientos fueron mucho más frecuentes, como se observa al comparar la situación a principios de 2020 con la registrada un año atrás. De hecho, el único estado laboral con crecimiento neto durante 2020 fue la inactividad, ya que las tres categorías de ocupados se redujeron (si bien con menor intensidad en el caso de los asalariados formales) mientras que el desempleo no experimentó cambios.

¹² Para estos países, si bien las encuestas de hogares no son longitudinales, el panel rotativo de sus muestras permite obtener información sobre flujos. Tales muestras están divididas en un cierto número de grupos, cada uno de los cuales permanece en la muestra por cierta cantidad de observaciones (ondas). En cada onda se incorpora uno de esos grupos mientras que otro sale de la muestra. Ello hace posible comparar la situación de una proporción del total de individuos encuestados en dos o más de esas ondas.

Cuadro 3. Transiciones laborales entre el primer y el segundo trimestres, 2019 y 2020, Argentina y Brasil (porcentajes)**ARGENTINA**

2019	Segundo trimestre						
	Primer trimestre	Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados	Desocupados	Inactivos	Total
Asalariados formales		91,6	3,8	1,2	1,5	1,9	100
Asalariados informales		8,9	64,3	9,6	7,5	9,5	100
No asalariados		3,6	11,8	68,9	5,6	10,1	100
Desocupados		4,1	17,5	14,3	41,3	22,8	100
Inactivos		1,5	6,0	5,3	7,3	79,9	100
Total		33,2	15,8	14,8	7,6	28,6	100

2020	Segundo trimestre						
	Primer trimestre	Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados	Desocupados	Inactivos	Total
Asalariados formales		91,1	3,0	0,9	2,7	2,2	100
Asalariados informales		6,5	40,8	9,5	10,4	32,7	100
No asalariados		2,7	5,4	53,2	8,1	30,6	100
Desocupados		1,6	7,2	8,5	31,7	51,1	100
Inactivos		0,7	2,3	3,3	5,1	88,6	100
Total		32,0	9,5	11,9	7,6	39,1	100

DIFERENCIA 2020-2019	Segundo trimestre						
		Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados	Desocupados	Inactivos	
Asalariados formales		-0,5	-0,8	-0,3	1,2	0,3	
Asalariados informales		-2,4	-23,5	-0,1	2,9	23,2	
No asalariados		-0,9	-6,4	-15,7	2,5	20,5	
Desocupados		-2,5	-10,3	-5,8	-9,6	28,3	
Inactivos		-0,8	-3,7	-2,0	-2,2	8,7	
Total		-1,2	-6,3	-2,9	0,0	10,5	

BRASIL

2019	Segundo trimestre						
	Primer trimestre	Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados	Desocupados	Inactivos	Total
Asalariados formales		89,7	4,0	1,8	2,2	2,3	100
Asalariados informales		12,3	60,7	11,6	6,8	8,6	100
No asalariados		3,1	6,6	78,9	3,5	7,9	100
Desocupados		8,2	12,3	9,6	46,3	23,6	100
Inactivos		1,9	4,7	6,5	8,3	78,6	100
Total		31,2	12,2	20,3	8,7	27,6	100

2020	Segundo trimestre						
	Primer trimestre	Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados	Desocupados	Inactivos	Total
Asalariados formales		91,3	1,5	0,7	2,4	4,1	100
Asalariados informales		4,2	69,4	3,9	7,6	14,8	100

Cuadro 3. Transiciones laborales entre el primer y el segundo trimestres, 2019 y 2020, Argentina y Brasil (porcentajes) (fin)**BRASIL (fin)**

2020 Primer trimestre	Segundo trimestre					Total
	Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados	Desocupados	Inactivos	
No asalariados	0,9	1,7	82,5	3,6	11,3	100
Desocupados	3,3	4,9	3,3	61,6	26,8	100
Inactivos	0,8	1,8	2,0	3,6	91,8	100
Total	30,3	9,9	17,9	8,8	33,1	100
DIFERENCIA 2020-2019	Segundo trimestre					
	Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados	Desocupados	Inactivos	
Asalariados formales	1,6	-2,5	-1,1	0,2	1,8	
Asalariados informales	-8,1	8,7	-7,7	0,8	6,2	
No asalariados	-2,2	-4,9	3,6	0,1	3,4	
Desocupados	-4,9	-7,4	-6,3	15,3	3,2	
Inactivos	-1,1	-2,9	-4,5	-4,7	13,2	
Total	-0,9	-2,3	-2,4	0,1	5,5	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas a hogares.

4.2. El sinuoso e incierto camino de reversión de la recesión y de la caída del empleo

Como se señaló más arriba, las medidas de restricción de la movilidad fueron generalmente más estrictas durante los primeros meses posteriores a la llegada de la COVID-19 a la región y tuvieron un fuerte impacto inicial sobre el nivel de actividad, que derivó en la merma del empleo que acabamos de analizar. Sin embargo, a medida que comenzaron a relajarse estas restricciones, a partir de abril o mayo de 2020, según el país, la tendencia de la producción agregada se revirtió. La tasa de ocupación promedio para los diez países incluidos en el cuadro 1 aumentó 3 pp (alrededor del 6 por ciento) en el tercer trimestre y 2,9 pp (6 por ciento) en el cuarto, compensando solo parcialmente la disminución de 9 pp (-16 por ciento) registrada entre los dos primeros trimestres del año.

En los gráficos 3 y 4 se observa que en la mayor parte de los países la ocupación comenzó a crecer luego de que lo hizo el PIB. Se destacan en este sentido los casos de Brasil y Chile, donde el descenso del empleo (y del nivel de actividad) había sido menos marcado que en otros, y el empleo mostró su última caída en julio y junio, respectivamente. En efecto, la intensidad de las recuperaciones del empleo fue para los demás casos aproximadamente proporcional al descenso experimentado en los primeros meses. En particular, Colombia y México, que habían visto reducir inicialmente su nivel de empleo en mayor magnitud, lograron compensar en el tercer trimestre gran parte de esa pérdida. En cuanto a Perú, que es donde se observó más acentuadamente el descenso del empleo

entre los países considerados (en más de la mitad), todavía registraba hacia fines de 2020 niveles alejados de los de principios de ese año.¹³

Esta relativamente lenta recuperación del empleo es una dinámica recurrente en las fases de expansión posteriores a las crisis e induce a pensar que las dificultades laborales permanecerán en la mayoría de los países de la región aunque continúe la expansión económica iniciada a mediados del año 2020.

El crecimiento del empleo total en el tercer y cuarto trimestres de 2020 reflejó casi con exclusividad lo acontecido con el empleo independiente y asalariado informal (cuadro 2). Así, por ejemplo, en Argentina, Costa Rica y Paraguay, el conjunto de estas modalidades creció más que el empleo total, ya que los puestos asalariados con cotizaciones a la seguridad social continuaron reduciéndose; en Chile y México, las modalidades mencionadas dan cuenta de aproximadamente el 90 por ciento del aumento del empleo total. Esta situación refleja, por un lado, que el incremento del nivel de actividad no requirió de nuevos trabajadores formales en tanto las firmas hicieron frente a la creciente producción elevando las horas trabajadas. Por otro lado, da cuenta del hecho de que, al menos en parte, los trabajadores por cuenta propia y pequeños empleadores tuvieron la posibilidad de volver a desarrollar actividades que habían sido interrumpidas por las restricciones. El aumento de la cantidad de puestos asalariados informales también puede asociarse en alguna medida a la reapertura de negocios pequeños (cuyos asalariados son básicamente no registrados).

Sin embargo, otra parte del aumento de los puestos asociados a la informalidad puede estar reflejando el mecanismo más tradicional de ajuste que esta juega en un contexto laboral que enfrentaba serias dificultades, ya que, como se apreció, el empleo asalariado formal continuó contrayéndose en la mayoría de los países.

En efecto, la flexibilización en las restricciones a la movilidad provocó que algunas de las personas que estaban fuera de la fuerza de trabajo pasasen directamente a trabajar, pero también que otras que habían perdido su trabajo al inicio de la pandemia retomasen una búsqueda activa. Estos últimos movimientos provocaron que entre el segundo y el tercer trimestre de 2020 la tasa de desocupación promedio de los diez países considerados no se redujese (11,7 y 11,9 por ciento, respectivamente), observándose incluso aumentos en algunos de ellos (cuadro 1).

Si bien durante el cuarto trimestre de 2020 la tasa de desempleo regional y la de los países incluidos en el cuadro 1 (con excepción de Uruguay) experimentaron caídas con relación al trimestre anterior, en todos los casos (salvo en Paraguay) este registro aún superaba el de comienzos de 2020. Dado que la tasa de actividad del cuarto trimestre de 2020 se encontraba aún en niveles por debajo de los de comienzos de ese año, cabría esperar que continúe creciendo, en el marco de mayores flexibilizaciones que faciliten la movilidad. Parte de esos aumentos estarían asociados al regreso a puestos de trabajo que fueron transitoriamente interrumpidos, pero la creación neta de empleo sería reducida,

¹³ Cabe tener en cuenta que los datos de empleo mensual de que se dispone para este país corresponden a Lima Metropolitana, y su dinámica, por diferentes factores, podría diferir de la correspondiente al conjunto del país.

dadas las modestas expectativas sobre la intensidad del crecimiento del PIB en los próximos años (especialmente en 2021). Cabría prever, por tanto, que el incremento de la presión de la oferta en el mercado laboral llegue a traducirse en mayor desempleo abierto y mayor informalidad.

El panorama resulta aún más preocupante cuando se observa que la recuperación del empleo femenino entre el segundo y el tercer trimestre de 2020 ha mostrado un rezago respecto al masculino. Si bien esta situación se revierte en el trimestre siguiente, el año 2020 finaliza con una contracción del empleo (respecto del primer trimestre de ese año) del 4 por ciento en el caso de los hombres y del 7 por ciento en el caso de las mujeres.

Una dinámica similar se observa en la evolución de la participación laboral de las mujeres durante la segunda mitad del año. Si bien se registra cierta recuperación en los últimos meses, el año se salda con una reducción del 9 por ciento en la participación femenina, en comparación con una baja del 6 por ciento en el caso de los hombres.

Por lo tanto, en el marco de la crisis actual no solo se observan retrocesos muy importantes en la participación laboral femenina en la región, sino que además se amplificaron las brechas laborales por género de manera significativa.

5. Los impactos de la COVID-19 sobre la generación y distribución de los ingresos¹⁴

Como consecuencia de la fuerte contracción del empleo y de las horas trabajadas analizada más arriba se ha experimentado una profunda contracción en los ingresos totales provenientes del mercado de trabajo.

En Lima Metropolitana, el ingreso nominal proveniente del trabajo se redujo en el trimestre móvil de marzo-mayo de 2020, en promedio, un 8,1 por ciento respecto del mismo trimestre del año 2019. Ello, sumado a la contracción del empleo, dio por resultado una caída de más del 50 por ciento en la masa salarial. Esta dinámica descendente continuó observándose fuertemente en los meses siguientes, al registrarse una baja interanual del 48 por ciento durante el trimestre de mayo-julio.

En Argentina, entre marzo y mayo, la variación del ingreso promedio nominal de los asalariados formales del sector privado fue negativa por primera vez, siendo la caída aún mayor en términos reales debido a la inflación. Ello, en parte, refleja la reducción de ingresos de los asalariados privados que fueron suspendidos, pero también las que experimentaron algunos de aquellos que siguieron trabajando. A su vez, en este país, la masa de ingresos laborales reales totales se contrajo un 21 por ciento entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo de 2020.

En Brasil, la contracción del volumen total de ingresos reales provenientes del trabajo en el mismo periodo fue del orden del 7 por ciento, mientras que en Costa Rica la caída asciende al 27 por ciento.

¹⁴ Los datos sobre ingresos que se analizan en esta sección provienen de estimaciones propias realizadas con los microdatos de las encuestas de hogares de los países.

De acuerdo con el Índice de Remuneraciones de Chile, los ingresos laborales promedio disminuyeron un 1,3 por ciento en términos nominales (la cifra es similar en términos reales) durante el mes de abril de 2020 respecto del mes anterior. A su vez, en el trimestre mayo-julio de 2020, el 34 por ciento de los ocupados declaró haber experimentado una caída en sus ingresos, mientras que un 58 por ciento los mantuvo sin cambios y un 2 por ciento obtuvo un aumento.¹⁵ Resulta interesante observar este comportamiento por separado para los ocupados ausentes (19 por ciento del total de los ocupados) y los presentes. Entre los primeros, como era esperable, la pérdida de ingresos se eleva al 58 por ciento, de los cuales un 31 por ciento no tuvo ingresos. Entre los presentes (81,1 por ciento del total de ocupados), estos porcentajes fueron del 28 y el 2 por ciento, respectivamente. Los trabajadores por cuenta propia y los empleadores constituyen los grupos más afectados, entre los que el 68 y el 67 por ciento, respectivamente, sufrió una contracción de ingresos. Les siguen los asalariados informales (34 por ciento), el servicio doméstico (24 por ciento) y los asalariados formales (23 por ciento). Por último, y como evidencia adicional de los impactos desigualadores de estas reducciones, los cuentapropistas y el personal de servicio doméstico fueron los que reportaron mayor porcentaje de ingresos laborales iguales a cero.

La contracción de la masa de ingresos ha sido, a su vez, diferente según los hogares. En el caso de Argentina, país para el cual se cuenta con esta información para el periodo bajo análisis, ha sido entre aquellos de menores ingresos familiares donde la caída en la cantidad de ocupados por hogar fue más intensa. Ello se observa claramente en el gráfico 5, donde se muestra la variación porcentual entre 2019 y 2020 en el promedio de la cantidad de personas ocupadas en el hogar en cada uno de los ventiles de ingreso per cápita familiar.

Estos cambios afectaron, a su vez, a la composición de los ingresos familiares, tanto laborales como no laborales. En concreto, para el conjunto de los hogares se observa una contracción de casi 8 pp de la participación relativa de los ingresos del trabajo explicada por lo sucedido en los ingresos provenientes de puestos independientes y asalariados informales. Esta contracción es significativamente más elevada en el 20 por ciento de los hogares de menores ingresos. Ello se asocia, entre otros factores, a la mayor incidencia de este tipo de puestos de trabajo entre los hogares ubicados en la cola inferior de la distribución. En sentido opuesto, entre los ingresos no laborales destaca el crecimiento de los provenientes de transferencias públicas, especialmente en los hogares de menores ingresos (cuadro 4).

Más allá de estos cambios en la importancia relativa de las diferentes fuentes de ingresos, los ingresos totales familiares se contrajeron en todos los quintiles, pero con mayor intensidad en el más bajo, con una reducción del orden de un tercio (cuadro 5). A lo largo de la distribución destaca la reducción de la masa

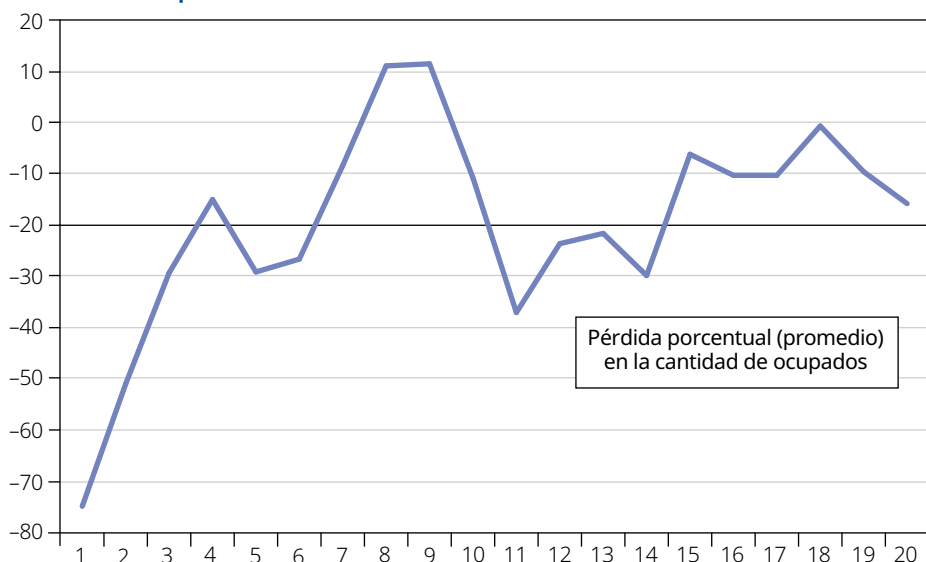
¹⁵ El 6 por ciento restante corresponde a personas ocupadas que señalaron no tener ese trabajo el mes anterior o no conocer la respuesta, o bien no respondieron a la pregunta.

Cuadro 4. Variación en la composición de los ingresos de los hogares, por quintil de ingreso per cápita familiar. Argentina, comparación IV trimestre de 2019-II trimestre de 2020 (pp)

Quintil	Ingresos laborales				Ingresos no laborales			
	Total	Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados	Total	Jubilaciones	Transferencias públicas	Otros
1	-21,2	-4,0	-10,8	-6,4	21,2	-2,4	18,6	5,0
2	-6,7	4,9	-5,3	-6,3	6,7	-6,9	11,4	2,1
3	-6,0	2,8	-3,4	-5,4	6,0	2,0	4,8	-0,7
4	-6,7	0,2	-1,7	-5,2	6,7	4,7	1,4	0,5
5	1,1	9,8	-3,1	-5,6	-1,1	1,1	0,2	-2,5
Total	-7,7	2,9	-4,8	-5,8	7,7	-0,1	7,0	0,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 5. Variación porcentual en la cantidad promedio de ocupados por hogar según ventiles de ingreso per cápita familiar. Argentina, comparación IV trimestre de 2019-II trimestre de 2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.

de ingresos laborales que no llega a ser totalmente compensada por los ingresos provenientes de las transferencias públicas.

Los efectos desigualadores de la pérdida de ingresos totales familiares se reflejan también en el valor del índice de Gini, el cual se incrementó en 3 pp entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, pasando de 0,436 a 0,468.

Una situación similar se observa en Costa Rica, donde el ingreso per cápita real del hogar registró una pérdida promedio del orden del 17 por ciento entre

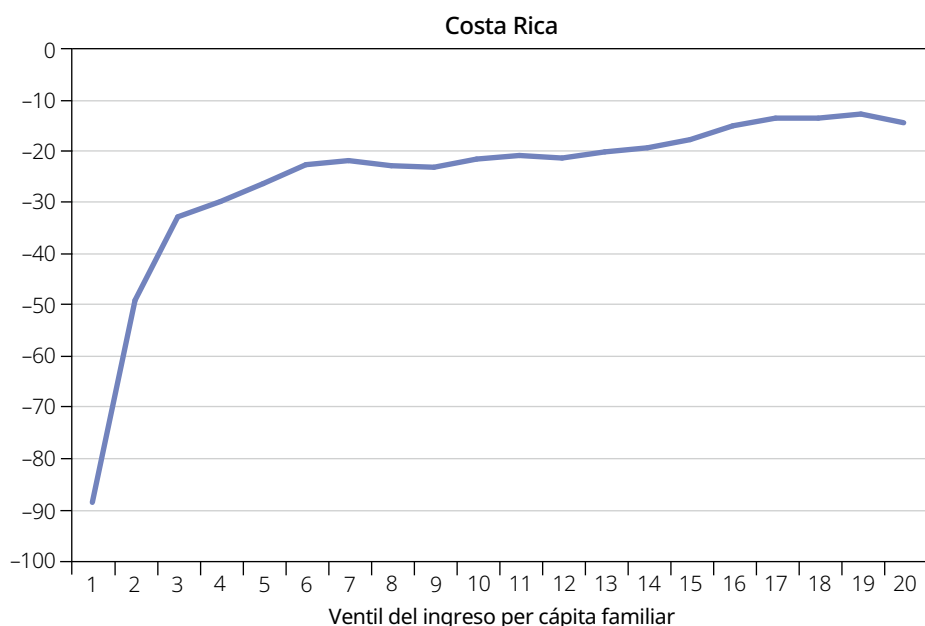
Cuadro 5. Variación en la masa de ingresos reales de los hogares por quintil de ingreso per cápita familiar. Argentina, comparación IV trimestre de 2019-II trimestre de 2020 (porcentajes)

Quintil	Ingresos laborales				Ingresos no laborales				Total
	Total	Asalariados formales	Asalariados informales	No asalariados	Total	Jubilaciones	Transferencias públicas	Otros	
1	-52,8	-40,9	-62,1	-56,7	8,9	-34,2	71,5	4,2	-32,2
2	-23,6	-5,2	-48,4	-46,5	28,2	-16,9	365,4	47,0	-10,0
3	-23,1	-9,1	-37,0	-54,6	5,8	-7,8	583,6	-23,3	-15,2
4	-21,1	-8,1	-49,9	-54,9	-3,1	-6,9	445,1	-13,0	-16,3
5	-13,9	3,4	-45,2	-52,8	-23,5	-8,8	125,0	-61,6	-16,5
Total	-21,4	-4,6	-48,3	-53,1	-3,9	-10,9	194,8	-36,1	-16,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.

2019 y 2020, pero la reducción se eleva al 19 por ciento en el caso de los ingresos laborales del hogar. Nuevamente, los ingresos por subsidios estatales han sido la única fuente que experimentó una variación positiva en ese periodo, del 154 por ciento. Más aún, la caída en la masa total de ingresos reales de los hogares fue significativamente más pronunciada en el extremo inferior de la distribución generando impactos fuertemente desiguales (gráfico 6).

Gráfico 6. Variación porcentual entre julio de 2019 y julio de 2020 del ingreso per cápita familiar real. Costa Rica, según ventiles de ingresos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.

6. Políticas para el sostenimiento del empleo y los ingresos implementadas a partir de la pandemia

La respuesta a la crisis económica derivada de la COVID-19 en América Latina ha contemplado la implementación de numerosas acciones directas para sostener a las empresas, mantener los puestos de trabajo y compensar la pérdida de ingresos de los hogares, especialmente aquellos más afectados y que generalmente se encuentran en la economía informal. Los países de la región han recurrido a dispositivos creados en crisis anteriores, como también implementado nuevas respuestas.¹⁶

Una tipología estilizada en tres grupos de políticas de este tipo incluye: 1) medidas y prestaciones monetarias en el marco de estrategias para la protección y el sostenimiento del empleo formal; 2) prestaciones contributivas por desempleo, y 3) programas no contributivos de transferencias de ingresos.

6.1. Prestaciones para la protección y el sostenimiento del empleo formal

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

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

En particular, pueden diferenciarse tres tipos de intervenciones: i) subsidios a la nómina salarial; ii) utilización de los seguros de desempleo para cubrir la suspensión, la reducción de jornada laboral u otros eventos más allá del despido, y iii) más recientemente, subsidios para incentivar el regreso de los trabajadores suspendidos o para la contratación de nuevos trabajadores. Estas intervenciones se realizaron en un contexto en el que, en algunos países, se avanzó rápidamente en la adopción de regulaciones del teletrabajo que permitieron, en una situación excepcional, que algunas empresas y actividades pudieran dar continuidad parcial o total a sus operaciones.¹⁷

Dentro de los países de la región que implementaron mecanismos de sostenimiento de la relación laboral se encuentra, por ejemplo, Paraguay, que estableció

¹⁶ Esta sección focalizará solo en el conjunto de intervenciones directamente ligadas al mantenimiento de la relación laboral. No se hará referencia a otras medidas de apoyo a las empresas como, por ejemplo, aquellas que facilitaron el acceso al crédito o redujeron su costo.

¹⁷ Una revisión del tema del teletrabajo en el contexto de la pandemia para la región fue realizado por OIT (2020a), donde se aproxima el potencial de empleo que podría adoptar la modalidad de teletrabajo, el teletrabajo efectivamente realizado según las estadísticas nacionales y los avances en materia de regulación del mismo.

un subsidio para los asalariados formales con ingresos que no superaran el doble del salario mínimo y cuyos contratos de trabajo fueron suspendidos debido al cese de actividades por la pandemia. Colombia permitió que las empresas y personas naturales que certificaran una disminución del 20 por ciento o más de sus ingresos pudieran solicitar en los meses de mayo a diciembre de 2020 un subsidio por un monto igual al 40 por ciento del salario mínimo para todo trabajador que cotice en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) del Sistema de la Protección Social. En Perú, los trabajadores comprendidos en la denominada «suspensión perfecta de labores» siguieron contando con la cobertura del Seguro Social de Salud (EsSalud). Asimismo, el empleador del sector privado recibe un subsidio de hasta el 35 por ciento de las remuneraciones brutas mensuales de sus empleados cuyos sueldos no superen los 424 dólares de los Estados Unidos. La República Dominicana también puso en marcha el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), transferencia monetaria para sostener el empleo en los sectores más afectados por la pandemia y para la que el Gobierno aporta el 70 por ciento del salario hasta un determinado nivel de remuneración.

En Argentina se implementó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que cubrió una reducción del 95 por ciento en contribuciones patronales al sistema de seguridad social y una asignación compensatoria al salario en empresas privadas. A su vez, se estableció la prohibición de despidos sin justa causa y por las causas de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor. Por otro lado, en Brasil se estableció el Beneficio Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda como programa de sostenimiento de los ingresos de los asalariados formales con suspensión temporal de contratos o reducción de jornadas y de ingresos laborales. En Costa Rica, el Bono Proteger brinda una transferencia temporal de ingresos a los trabajadores con reducción de ingresos por la pandemia. Incluye tanto a las personas trabajadoras despedidas como a aquellas con reducción de jornada laboral o con contrato suspendido.

Como se mencionó, una segunda modalidad de medidas para proteger el vínculo laboral se implementó a través de los seguros de desempleo. En América Latina, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay, Venezuela y la Ciudad de México tenían vigentes distintas formas de seguro de desempleo. Estos instrumentos están diseñados para periodos de desempleo cíclico y no para crisis sistémicas que producen altas tasas de desocupación por periodos más largos como los que surgieron con la COVID-19. Usualmente, los seguros de desempleo están diseñados para otorgar seguridad de ingresos ante la desocupación, pero en estas circunstancias particulares fueron modificados y adaptados para proteger también el vínculo laboral ofreciendo prestaciones ante la suspensión de contratos o la reducción de jornadas laborales. Esto permitió mantener la relación contractual entre trabajadores y empresas que preveían que la disminución en su actividad fuera temporal. Tales adaptaciones se produjeron en Brasil, Chile, Colombia y Uruguay.

Finalmente, un tercer conjunto de instrumentos dentro de este primer pilar está conformado por los subsidios para incentivar la reincorporación de trabajadores suspendidos. Chile, Perú y Uruguay son ejemplos de este tipo de intervenciones.

6.2. Prestaciones contributivas por desempleo

En la tipología propuesta, las prestaciones por desocupación para trabajadores formales son las que entregan los seguros de desempleo cuando se produce una desvinculación laboral. En el marco de esta crisis ya en marzo 2020 los seguros comenzaron a adaptarse para dar respuesta a una crisis que se estaba previendo más profunda y larga que cualquier ciclo de alta desocupación anterior.

Algunas de estas modificaciones han sido de carácter transitorio teniendo como objetivo ampliar la cobertura (es decir, el porcentaje de la población desocupada cubierta por el seguro) y/o la adecuación de las prestaciones (monto del seguro con relación a los salarios previos). Las modificaciones han consistido en: 1) la relajación de ciertos requisitos para el acceso a las prestaciones; 2) la extensión de la duración de las prestaciones; 3) el aumento en las tasas de reemplazo y/o de los valores mínimos y máximos de la prestación, y 4) la extensión del seguro para grupos de trabajadores previamente excluidos. Para asegurar el financiamiento de la mayor cantidad y duración de prestaciones, los gobiernos inyectaron recursos a los seguros de desempleo.

En Chile, por ejemplo, se relajaron los requisitos de acceso al Seguro de Cesantía, a la vez que aquellos trabajadores con saldos disponibles en sus cuentas individuales pudieron acceder a sus fondos independientemente de los meses cotizados. A su vez, se elevaron las tasas de reemplazo y se incorporó de manera permanente al seguro de desempleo a las trabajadoras domésticas. En Argentina se elevaron los montos mínimo y máximo del seguro de desempleo y se establecieron prórrogas del vencimiento de las prestaciones. En Ecuador, antes de entrar en vigencia la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario en junio de 2020, los trabajadores despedidos debían esperar 60 días como desempleados para postular al seguro por desempleo. Con este cambio normativo, pueden solicitarlo a partir del décimo día.

En Uruguay, el seguro de desempleo cubría causales de despido, de suspensión y de reducción de jornada, pero la cobertura de estos últimos casos era únicamente para los jornaleros. En marzo de 2020 se introdujo la posibilidad de cubrir la reducción para trabajadores con salarios mensuales, y en mayo se flexibilizaron los requisitos de acceso a la prestación con una menor cantidad de meses o de jornales requeridos.

Aun con estas modificaciones realizadas en estos países, este es el pilar menos utilizado en la región debido a diferentes razones. Por un lado, solo algunos de los países cuentan con este componente contributivo e incluso para aquellos que lo tienen, la cobertura ha sido tradicionalmente baja debido a la elevada informalidad y al cuentapropismo que caracterizan a estos mercados de trabajo. Por otro lado, para prevenir los despidos, en general las políticas de respuesta han buscado apoyar el sostenimiento de los vínculos laborales a fin de reducir los impactos de la crisis sobre el volumen de empleo y apuntalar la recuperación posterior.

6.3. Programas no contributivos de transferencias de ingresos

El tercer grupo de estrategias y políticas ha tenido por objeto compensar, al menos parcialmente, la pérdida de ingresos de las familias –muchas de ellas en la informalidad– debida a la pandemia, más allá de la condición respecto a

la ocupación y el tipo de inserción laboral. Un aspecto interesante aquí es que, dada la intensidad y el alcance de la crisis, se planteó la necesidad de alcanzar a un conjunto de población tradicionalmente no cubierto por los programas de transferencias no contributivas.

Los países variaron entre aquellos que optaron por estrategias con criterios más universales de apoyo a los ingresos, cubriendo a una gran parte de la población y a los hogares con trabajadores informales –por ejemplo, Argentina y Brasil, aunque con algunos requisitos en ambos casos–, y países que optaron por medidas más focalizadas en grupos específicos, en concreto, Chile y Paraguay. Como en la mayoría de los países los sistemas de información sobre la protección social son limitados o no están actualizados para todos los hogares, o bien incluyen solo a grupos específicos con mayor riesgo de vulnerabilidad (por ejemplo, hogares con niños, niñas y adolescentes, o personas mayores o con discapacidad), los sistemas de transferencias enfrentaron muchas dificultades para llegar con amplitud y rapidez a todos los hogares potencialmente necesitados. En algunos países, la implementación y cobertura fue más amplia y expedita, enfrentando los usuales dilemas que impone la disyuntiva entre los riesgos de exclusión e inclusión.

Numerosas han sido las experiencias de ampliación de programas e introducción de nuevos esquemas prestacionales para mitigar el significativo impacto que ha tenido la pandemia en los ingresos laborales. Estos programas han sido descritos en OIT (2020b), y aquí destacaremos algunos ejemplos: en Argentina, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que se sumó a la ya existente Asignación Universal por Hijo (AUH); en Colombia, a Familias en Acción y Jóvenes en Acción se sumó el programa Ingreso Solidario; en Ecuador, el Bono de Protección Familiar por Emergencia; en Bolivia, el Bono Familia; en Costa Rica, el PROTEGER; en Paraguay, el Fondo Social y el programa «Pytyvõ», que se sumaron a los ya existentes «Tekoporã» y Adultos Mayores; en Perú, el bono «Yo Me Quedo en Casa», el bono «Independiente», el «Bono Rural», el «Bono Familiar Universal» y el programa «Contigo»; en Chile, el Bono de Emergencia COVID-19, el Ingreso Familiar de Emergencia y el «Beneficio para los trabajadores independientes»; en Uruguay se incrementaron los montos de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares; y en Brasil, el Auxílio Emergencial y el ya existente programa Bolsa Família.

7. Reflexiones finales

La irrupción en América Latina de la pandemia y la puesta en marcha de distintas medidas que implicaron restricciones a la movilidad de las personas para el manejo de la situación epidemiológica provocó un breve episodio recesivo que, por un lado, fue de una magnitud que no conoce parangón desde que se cuenta con información y, por el otro, tuvo un efecto sobre el nivel de empleo –especialmente informal– de una profundidad asimismo desconocida hasta ese momento. La masiva salida de la fuerza de trabajo, con mayor intensidad en el caso de las mujeres, también resulta otro hecho relevante en esta crisis.

La magnitud sin precedentes de esta crisis ha implicado que los gobiernos de la región deban implementar un conjunto de medidas a fin de acotar los

impactos de la misma sobre el empleo, los ingresos y condiciones de vida de la población. A partir de estas medidas es posible identificar avances, pero también desafíos pendientes en esta materia.

La rápida y oportuna intervención no solo permitió acotar la pérdida inmediata de ingresos y la falta de acceso a bienes y servicios básicos, sino también limitar la amplificación de estos shocks negativos en el mediano plazo. La experiencia previa respecto de la creación de dispositivos de intervención contribuyó a alcanzar más rápidamente a la población afectada por la contracción de ingresos laborales. No obstante, dada la amplitud de la crisis, la misma alcanzó a los estratos medios de la población, quienes también fueron fuertemente afectados en sus ingresos. Así, en términos de gestión, las políticas de transferencias han enfrentado el desafío de ampliar y mejorar el registro de estas personas y hogares convertidos también en vulnerables. Ello evidencia claramente la necesidad de avanzar hacia una mayor cobertura de los subsidios frente a la pérdida de un puesto de trabajo, especialmente en la economía informal.

Adicionalmente, otro desafío refiere a la identificación de las mejores estrategias de intervención para robustecer una recuperación económica que impulse el empleo formal y la inserción de las personas que han perdido o visto fuertemente reducidas sus fuentes de ingresos laborales. Los países de la región cuentan con diferentes esquemas de políticas activas del mercado de trabajo, que podrían, a priori, cumplir el doble objetivo de brindar ingresos a las personas con mayores dificultades para encontrar empleo contribuyendo a la vez a que vayan logrando una inserción laboral de calidad. Sin embargo, su alcance resulta aún muy insuficiente y los efectos en cuanto a las posibilidades de obtener empleo formal luego del paso por el programa de transferencias suelen ser bajos. El desafío en esta coyuntura es aún mayor dada la fuerte incertidumbre respecto de las características e intensidad de los senderos de crecimiento pospandemia, en un contexto marcado por nuevas olas de contagios y por las dificultades de prever el ritmo y la eficacia de la vacunación masiva de la población.

En relación con ello, como fue mencionado, en algunos países de la región se ha avanzado más recientemente con la implementación de políticas que apuntalen la creación de nuevos puestos de trabajo formales a través de un estímulo económico para la contratación de mano de obra por parte de las empresas privadas o para incentivar la vuelta de aquellos que habían sido suspendidos. La región ya contaba con una vasta experiencia en este tipo de intervenciones. Además de los aspectos de diseño para evitar, por ejemplo, el efecto de «peso muerto» (que se produce cuando la contratación se hubiera realizado aún sin el programa), la eficacia de estas políticas depende de la velocidad de una reactivación económica que genere efectivamente un aumento de la demanda de trabajo.

Otro aspecto de gran relevancia, y que se vincula con las ya mencionadas políticas activas del mercado de trabajo, es la discusión sobre la sostenibilidad y el diseño de las medidas de transferencias monetarias a la población informal tras la pandemia. Como fue detallado, dada la extensión e intensidad de la crisis, estas medidas alcanzaron de manera extraordinaria a población que tradicionalmente no estaba cubierta por este tipo de programas. El desafío es, en un marco de espacios fiscales reducidos y *pari passu* con la recuperación eco-

nómica, avanzar hacia una mejor identificación de los potenciales perceptores y de sus características a fin de direccionar con mayor eficacia y eficiencia los diferentes dispositivos en marcha y los que puedan implementarse en el futuro. A su vez, evaluar el diseño de estos programas para que puedan apuntalar, y no entorpecer, dinámicas favorables en materia de generación de empleo formal.

Finalmente, la crisis abre la oportunidad para reestructurar las instituciones laborales y de la protección social a fin de avanzar en estrategias que permitan una garantía laboral y pisos de protección social más permanentes, como también estructurar una política de empleo integral que acompañe o sea parte de la estrategia económica de recuperación.

Bibliografía citada

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2021a. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- 2021b. *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL/OIT. 2020. «La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política». *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* 23 (noviembre). Santiago de Chile: Naciones Unidas y Oficina del Cono Sur de América Latina de la OIT.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021. *Informes de Perspectivas de la economía mundial. La recuperación en tiempos de pandemia. Preocupaciones sanitarias, trastornos del suministro y presiones de precios*. Washington, octubre.
- Maurizio, Roxana, y Fabio Bertranou. 2020. «The labor market in Latin America at the time of the COVID-19 pandemic: impacts, responses and perspectives». *Gaceta Médica de Caracas* 128 (Supl 2): S156-S171.
- OIT. 2017. *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017. La desigualdad salarial en el lugar de trabajo*. Ginebra.
- 2020a. *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- 2020b. «Monitoreo de los mercados laborales en medio de los bloqueos para contener el virus COVID-19: Contenido esencial de la encuesta de fuerza de trabajo (EFT) y tratamiento de grupos especiales». Nota técnica, abril. Ginebra.
- 2021. «Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas». Nota técnica, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021 (abril). Lima.