

Mayo de 2020  
Número 22

**CEPAL / OIT**

# **Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe**

El trabajo en tiempos de pandemia:  
desafíos frente a la enfermedad  
por coronavirus (COVID-19)



Organización  
Internacional  
del Trabajo



**COVID-19  
RESPUESTA**

Mayo de 2020  
Número 22

**CEPAL / OIT**

# **Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe**

El trabajo en tiempos de pandemia:  
desafíos frente a la enfermedad  
por coronavirus (COVID-19)



Organización  
Internacional  
del Trabajo



**COVID-19  
RESPUESTA**

El informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* es una publicación semestral elaborada en forma conjunta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina para el Cono Sur de América Latina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La coordinación del documento estuvo a cargo de Gerhard Reinecke, Especialista Principal en Políticas de Empleo de la OIT, y Sonia Gontero, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Estudios del Empleo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

La primera parte de este informe fue preparada por Sonia Gontero, con la colaboración de Claudio Aravena, y la segunda por Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke y Andrés Marinakis, con la colaboración de Carmen Bueno, Marcela Cabezas y Humberto Villasmil. En la preparación de la información estadística se contó con la colaboración de Claudio Aravena y con datos del Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC), bajo la coordinación de Bolívar Pino.

Los autores agradecen los comentarios e insumos recibidos de Juan Chacaltana, Christoph Ernst, Julio Gamero, José Luis German, Gerson Martínez, Emanuel Menendez, Guillermo Montt, Ramón Pineda y Diego Rei.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2020/46

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas / © OIT, mayo de 2020

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.20-00307

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago, 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Prólogo .....	5
I. La evolución de los mercados laborales de América Latina y el Caribe .....	7
A. El año 2020 comienza marcado por una pandemia mundial .....	7
B. Los mercados laborales en 2019.....	11
C. El débil crecimiento económico y la escasa generación de empleo conduce a un deterioro del mercado laboral en 2019 .....	11
D. Se mantienen las brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral.....	13
E. El trabajo por cuenta propia crece a un mayor ritmo que el empleo asalariado.....	15
F. Se observan deterioros generalizados en la calidad del empleo.....	15
G. La mayor creación neta de empleo se verificó en el sector de los servicios y el comercio.....	19
H. Los salarios medios muestran incrementos moderados, pero mayores que los del salario mínimo.....	21
Bibliografía.....	23
II. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19).....	25
Introducción.....	25
A. Desafíos que plantea la crisis de la COVID-19 en materia de respuestas de política en América Latina y el Caribe .....	26
B. La política de salud ocupacional como pilar esencial de la política de empleo .....	29
C. Asegurar el ingreso de los trabajadores y la supervivencia de las empresas .....	36
D. Implementación y sostenibilidad de las medidas: desafíos en materia de institucionalidad, inclusión de grupos vulnerables y espacio fiscal .....	40
E. ¿Hacia un mundo laboral pospandemia o con pandemia permanente? .....	49
Bibliografía.....	50
Anexo .....	53



## Prólogo

La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) llegó a América Latina y el Caribe en un momento de debilidad de su economía y de vulnerabilidad macroeconómica. En el decenio posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019), la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó del 6% al 0,2%; más aún, el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950 (0,4%).

En este contexto, la dinámica de la pandemia del coronavirus, que trae consigo una combinación de choques externos e internos, será la causa de la mayor crisis económica y social de la región en décadas, con efectos muy negativos en el empleo, la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad.

Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se prevé que la actividad económica de la región se contraiga el 5,3% en 2020. En la medida en que la dinámica de la pandemia se prolongue y las medidas de distanciamiento físico sigan siendo necesarias, cabe esperar que la contracción sea mayor a la proyectada.

La fuerte caída del producto interno bruto tendrá efectos negativos en el mercado de trabajo y para 2020 la CEPAL proyecta un aumento de la tasa de desocupación de al menos 3,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar una tasa del 11,5%, lo que equivale a más de 11,5 millones de nuevos desempleados. De profundizarse la contracción económica, la tasa de desocupación será mayor.

Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la crisis sanitaria provocada por el coronavirus y las medidas de confinamiento provocan una pérdida de alrededor del 10,3% de las horas de trabajo en el segundo trimestre de este año, lo que equivale a 31 millones de empleos a tiempo completo (suponiendo una jornada de 40 horas semanales).

Junto al aumento de la desocupación, se espera un marcado deterioro de la calidad del empleo. El trabajo informal es la fuente de ingresos de muchos hogares de América Latina y el Caribe, donde la tasa media de informalidad es de aproximadamente un 54%, según estimaciones de la OIT.

Muchos de estos trabajadores no tienen acceso a servicios de salud de calidad y, dadas las características de su trabajo, están más expuestos al contagio. Asimismo, sus ingresos son generalmente bajos, por lo que cuentan con una capacidad de ahorro limitada para hacer frente a períodos prolongados de inactividad. Tampoco disponen de mecanismos de sustitución de ingresos, como los seguros de desempleo, que generalmente están vinculados al trabajo formal.

Esta situación afectará negativamente la dinámica de la pobreza y la desigualdad y el logro de los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La CEPAL estima que para 2020 la tasa de pobreza aumentaría hasta 4,4 puntos porcentuales y la pobreza extrema 2,6 puntos porcentuales con respecto a 2019. Esto implica que la pobreza alcanzaría entonces al 34,7% de la población latinoamericana (214,7 millones de personas) y la pobreza extrema al 13% (83,4 millones de personas). También se espera un aumento de la desigualdad en todos los países de la región, con incrementos del índice de Gini de entre el 0,5% y el 6,0%.

Junto con las estimaciones de la dinámica del mercado de trabajo, este informe examina algunas de las políticas implementadas por los países para proteger el empleo formal e informal, cautelar los ingresos y proteger al sector productivo. Asimismo, se analizan los desafíos laborales para una reactivación productiva en el escenario posterior a la pandemia. Para ello es necesario un pilar de políticas que prioricen la seguridad y la salud en el trabajo.

Es primordial que una gestión participativa de la seguridad y la salud laboral sea el cimiento de las políticas de retorno, cuando estas sean sanitariamente oportunas, recordando que el distanciamiento físico es una medida probada para reducir la transmisión, y considerando no solo las condiciones de los lugares de trabajo sino también de los desplazamientos a los mismos, tanto en el ámbito de la empresa como en el de su cadena de suministro.

En algunos países de la región la incidencia del trabajo en espacios públicos es alta y la posibilidad de ofrecer condiciones de higiene y protección es limitada. En este sentido, se requerirá un componente importante de formación y educación en materia de seguridad y salud para los actores del mundo del trabajo, sobre todo frente a la posibilidad de surgimiento de una segunda y una tercera ola del virus.

La crisis ha puesto de manifiesto los desafíos estructurales del mundo del trabajo que deberán ser resueltos. En este escenario, los procesos de diálogo social que incluyan a gobiernos, a empleadores y a trabajadores serán esenciales para lograr consensos y aprobar políticas que puedan aplicarse con éxito.

La magnitud del esfuerzo por reestablecer cierta normalidad será importante y esa normalidad deberá ser mejor, con valores de solidaridad, sostenibilidad ambiental e igualdad, en la que tanto trabajadores como empresas y gobiernos estén preparados para afrontar la incertidumbre, conscientes de que la protección individual redundará en el bienestar de toda la comunidad.

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

**Vinícius Pinheiro**

Director Regional  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe  
de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

# I. La evolución de los mercados laborales de América Latina y el Caribe

## A. El año 2020 comienza marcado por una pandemia mundial

En los primeros meses de 2020, se propagó por el mundo un brote de la denominada enfermedad por coronavirus (COVID-19). La COVID-19 fue calificada de pandemia, y la emergencia sanitaria que originó hizo necesaria la aplicación de políticas de aislamiento social, lo que redundó en la interrupción de las actividades económicas a una escala nunca antes vista.

Se estima que la economía mundial registrará en 2020 una caída del producto interno bruto superior a la observada en varias décadas (2%), y grandes retracciones del volumen de comercio mundial (de entre un 13% y un 32%). Esta reducción de la actividad económica, en particular en China, los Estados Unidos y Europa, tendrá repercusiones negativas en América Latina y el Caribe en términos del volumen y el precio, sobre todo, de las materias primas. Algunos importantes sectores productivos de los países de la región están insertos en cadenas globales de valor en las que los Estados Unidos y China desempeñan un papel fundamental. Además, muchos se verán gravemente afectados por la reducción de las remesas de los migrantes y la disminución del turismo. Por otra parte, el deterioro de las condiciones financieras a nivel mundial ha aumentado la volatilidad regional a niveles históricos, y se han producido salidas masivas de capitales desde los mercados emergentes, una depreciación de la mayor parte de las monedas respecto del dólar y fuertes aumentos de los niveles de riesgo soberano (CEPAL, 2020c).

A este importante choque externo se suma el hecho de que la pandemia afecta a América Latina y el Caribe en un momento de debilidad y vulnerabilidad macroeconómica. La región debe enfrentar esta crisis cuando ha visto su espacio fiscal reducido por los limitados ingresos públicos, debido a la ralentización de la actividad económica, la evasión fiscal, el descenso de los precios internacionales de las materias primas, la reducción de aranceles por la apertura comercial y la creciente renuncia fiscal por concesiones a las zonas francas y la maquila. Asimismo, las medidas de las autoridades monetarias para estimular la demanda agregada han llevado las tasas de política monetaria a niveles históricamente bajos y, hasta ahora, han resultado poco efectivas (CEPAL, 2020c).

Este escenario provocará la mayor crisis económica y social de la región de las últimas décadas, que afectará de manera muy negativa al empleo, la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad, compromisos asumidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la contracción económica se situaría en torno al 5,3% del PIB regional, lo que podría provocar un aumento de la tasa de desocupación de al menos 3,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar una tasa del 11,5% al final de 2020<sup>1</sup>. En la medida en que la pandemia se alargue y las medidas de distanciamiento físico continúen siendo necesarias, cabe esperar que la contracción sea mayor que la proyectada y que el efecto sobre el desempleo sea todavía más grande. Según las últimas estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la crisis causará una reducción de alrededor del 10,3% de las horas de trabajo en el segundo trimestre de este año, lo que equivale a 31 millones de trabajadores a

---

<sup>1</sup> Es probable que, en los primeros meses, se observe un efecto mayor en el empleo que en el número de desempleados, debido a la menor presión ejercida sobre la oferta laboral. En efecto, algunas personas decidirán retirarse del mercado, ya sea por prevención o por falta de alternativas laborales. Sin embargo, con el correr de los meses y a medida que disminuya el riesgo de contagio, la oferta laboral volverá a incrementarse y se observará el efecto en la tasa de desempleo.

tiempo completo (suponiendo un tiempo de trabajo de 40 horas semanales) (OIT, 2020d). Asimismo, se espera un marcado deterioro de la calidad del empleo, debido al aumento de la informalidad y la reducción de las jornadas laborales y de los salarios (OIT, 2020a y 2020b). Esta situación repercutirá en los indicadores sociales. La CEPAL estima que la tasa de pobreza podría aumentar hasta 4,4 puntos porcentuales y la de pobreza extrema, 2,6 puntos porcentuales con respecto a 2019. Esto implica que la pobreza alcanzaría entonces al 34,7% de la población latinoamericana (214,7 millones de personas) y la pobreza extrema, al 13% (83,4 millones de personas) (CEPAL, 2020d).

El impacto en los mercados laborales de cada país de la región dependerá, entre otras cosas, de la estructura productiva y la composición del empleo de cada sector. Entre las áreas que se verán gravemente afectadas se encuentran las relacionadas con el turismo (aerolíneas, alojamiento, restaurantes y hoteles), el comercio y la industria manufacturera, así como las actividades inmobiliarias y administrativas<sup>2</sup>. Estos sectores son intensivos en mano de obra y algunos, como es el caso del comercio, concentran una elevada proporción de empleo informal. Otros sectores que también soportarán un impacto medio-alto son el transporte y almacenamiento y las actividades de entretenimiento y culturales. Los trabajadores de estos sectores se verán afectados con particular intensidad por el riesgo económico.

En América Latina se estima que un 42,4% del empleo se encuentra en sectores de riesgo alto y otro 16,5%, en sectores de riesgo medio-alto (véase el gráfico I.1). La probabilidad de que estos trabajadores vean reducidas sus horas de trabajo, sufran recortes salariales o pierdan el empleo es elevada. Países como Guatemala, Honduras, Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de) concentran la mayor cantidad de su empleo en sectores como la agricultura y la ganadería, por lo que contarían con una menor proporción de trabajadores en sectores de riesgo alto. Sin embargo, si el virus se propagara a zonas rurales, la paralización de actividades en este sector también podría llegar a ser considerable<sup>3</sup>.

El impacto de la pandemia sobre el mercado laboral por sexo dependerá de la distribución del empleo femenino y masculino en cada sector. En general, se observa que las áreas en las que se considera que existe un riesgo alto de pérdida de empleos concentran una mayor cantidad de fuerza laboral masculina. Se estima que, en promedio, la proporción de mujeres empleadas en sectores de alto riesgo es de un 44%. Por otro lado, algunos de los sectores en los que el riesgo de paralización de la actividad se considera medio-bajo, como la educación y la salud, presentan una elevada concentración de empleo femenino. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este menor riesgo de pérdida de empleo no implica que las condiciones de trabajo no se vayan a ver afectadas. Por ejemplo, el aumento de la demanda en los sistemas de salud se ha traducido en condiciones de trabajo extremas, como extensas jornadas laborales, que se suman al mayor riesgo al que se exponen los trabajadores de contagiarse del virus. A su vez, las mujeres que trabajan en este sector deben seguir asistiendo a sus dependientes o a las personas que necesitan cuidados en sus hogares, lo que puede aumentar su sobrecarga de trabajo y estrés. Asimismo, la crisis sanitaria pone en evidencia una organización social de los cuidados en la región en la que, por lo general, son las mujeres quienes, de forma remunerada o no remunerada, absorben la mayor carga del trabajo de cuidados. El cierre de las escuelas —y, en muchos casos, la enseñanza a distancia— pueden suponer una sobrecarga para las familias; en particular, para las mujeres, que dedican diariamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados el triple del tiempo que dedican los hombres a estas tareas. Además, las desigualdades de género se acentúan en los hogares de menores ingresos, en los que la demanda de cuidados es mayor, dado que cuentan con un número más elevado de personas dependientes por hogar (CEPAL, 2020a).

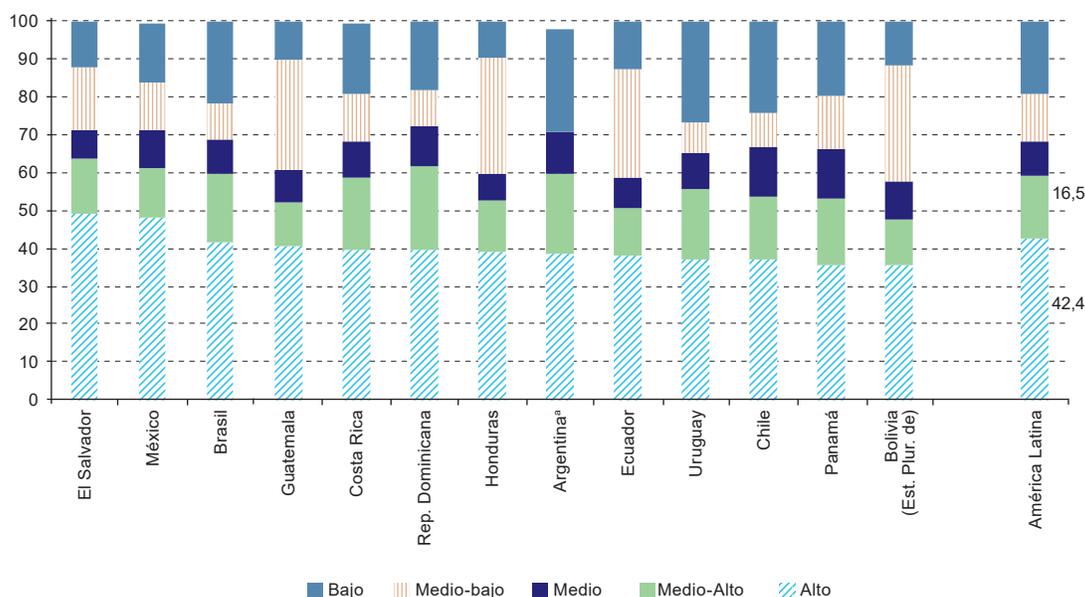
<sup>2</sup> La clasificación del nivel de repercusión de la crisis sobre la producción económica es la utilizada en OIT (2020b).

<sup>3</sup> Esto tendría consecuencias importantes en la producción y los precios de los alimentos.

Gráfico I.1

América Latina (13 países): trabajadores por sector de riesgo económico, 2018

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

**Nota:** Riesgo alto: comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas; industrias manufactureras; actividades de alojamiento y de servicio de comidas; actividades inmobiliarias, y servicios administrativos y de apoyo. Riesgo medio-alto: transporte y almacenamiento; información y comunicaciones; artes, entretenimiento y recreación, y otros servicios. Riesgo medio: minería y canteras; actividades financieras y de seguros, y construcción. Riesgo medio-bajo: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Riesgo bajo: servicios públicos esenciales; administración pública y defensa; actividades sanitarias y de servicios sociales, y enseñanza.

<sup>a</sup> Los datos de la Argentina corresponden a zonas urbanas.

Otro de los factores que contribuirá a que los efectos sean distintos en cada país es la proporción de empleo informal presente en cada uno de ellos y los mecanismos de apoyo económico que existan o se creen para los trabajadores de este sector. El trabajo informal es la fuente de ingresos de muchos hogares de América Latina y el Caribe, donde la tasa media de informalidad es de aproximadamente un 54%, de acuerdo con estimaciones recientes de la OIT. Muchos de estos trabajadores no tienen acceso a servicios de salud de calidad y, dadas las características de su trabajo, están más expuestos al contagio. Asimismo, sus ingresos son generalmente bajos, por lo que cuentan con una capacidad de ahorro limitada para hacer frente a períodos prolongados de inactividad. Tampoco disponen de mecanismos de sustitución de ingresos —como los seguros de desempleo, que generalmente se asocian al trabajo formal—, y la cobertura de estos trabajadores mediante programas de apoyo financiero es un desafío complejo en contextos de restricción presupuestaria. Por este motivo, en los países con una elevada proporción de trabajadores informales, probablemente exista una mayor presión para retomar rápidamente las actividades laborales, lo que podría agravar la situación de contagio. En este caso, además de políticas de apoyo para la sustitución de ingresos, se deberían promover la información y los mecanismos necesarios para resguardar la seguridad en los lugares de trabajo y en los desplazamientos hacia estos.

Por último, también hay que considerar que el impacto en los mercados laborales regionales dependerá de la capacidad de los países de adaptarse a nuevas formas de trabajo. Si bien el trabajo a distancia, o teletrabajo, es una posibilidad para muchos trabajadores, no todos los países cuentan con la infraestructura tecnológica adecuada para ello. En la región, un 67% de la población es usuaria de Internet, pero existen diferencias significativas tanto entre los países como dentro de ellos, que obedecen a factores como el nivel socioeconómico y la ubicación geográfica. Asimismo, es preciso tener en cuenta que el aumento del uso de las tecnologías digitales puede exacerbar las desigualdades derivadas del distinto nivel de acceso a estas con el que cuentan los diferentes países y grupos de ingreso. Mientras que, en 2017, más del 80% de la población tenía conexión a Internet móvil en el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, esta cifra se reducía al 30% en Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua (CEPAL, 2020c). Otro ámbito en el que será necesario adaptarse a una nueva normalidad es el de las condiciones sanitarias y de seguridad necesarias para que las personas puedan volver a sus trabajos. Deben considerarse tanto los costos que estas políticas pueden representar para las empresas como el hecho de que, en algunos países, la incidencia del trabajo en espacios públicos es alta y la posibilidad de ofrecer condiciones de higiene y protección es limitada. Tanto en el caso de la implementación del trabajo a distancia como en el de la garantía de condiciones sanitarias y de seguridad en el trabajo, será necesario diseñar marcos legales adecuados.

En síntesis, el desafío es enorme; la crisis está ejerciendo una presión considerable sobre los marcos institucionales y la capacidad de articulación de las políticas económicas y sociolaborales en todos los países, que trabajan para mitigar sus efectos sanitarios, sociales y económicos. Los gobiernos, las empresas y los trabajadores deberán adaptarse a fin de encontrar alternativas seguras para conservar el empleo. En este sentido, el sistema de las Naciones Unidas ha elaborado un marco para la respuesta socioeconómica inmediata a la COVID-19 y el camino hacia una nueva normalidad, referida a cinco áreas de trabajo prioritarias: i) garantizar la disponibilidad de servicios sanitarios esenciales y proteger los sistemas de salud; ii) ayudar a las personas a sobrellevar la adversidad a través de servicios de protección social básica; iii) proteger los trabajos, las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores informales a través de apoyo financiero y programas de recuperación; iv) guiar el estímulo fiscal y financiero necesario para que las políticas macroeconómicas protejan a los más vulnerables y fortalezcan las respuestas multilaterales y regionales, y v) promover la cohesión social e invertir en sistemas de apoyo y resiliencia dirigidos por la comunidad. Estas cinco áreas de trabajo deberán estar basadas en los imperativos de la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género, a fin de reconstruir un mundo mejor y más resiliente (Naciones Unidas, 2020).

Como es tradición, en la primera parte de esta vigesimosegunda edición del informe conjunto de la CEPAL y la OIT *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, se ha resumido la situación de los mercados laborales durante 2019, constatando su escaso dinamismo en lo que respecta a la generación de empleo decente. Sin embargo, la crisis causada por la pandemia de la COVID-19 añade un motivo de preocupación para el año en curso<sup>4</sup>. El papel de las políticas y medidas que se implementen será crucial para amortiguar sus efectos y lograr una recuperación gradual de las economías. En la segunda sección de este informe, se realiza una revisión de las principales políticas de apoyo a los trabajadores y a las empresas aplicadas en la región para responder a la crisis provocada por la COVID-19.

<sup>4</sup> Es posible que también surjan dificultades para la recolección de datos sobre el mercado laboral. Si bien en algunos países la información de las encuestas de empleo se recabará a distancia, los obstáculos serán mayores. Véanse en CEPAL (2020b) las recomendaciones a las oficinas nacionales de estadística para mantener la recopilación de información mediante encuestas.

## B. Los mercados laborales en 2019

El desempeño económico y laboral de la región ya se encontraba en una situación de estancamiento en 2019, antes del inicio de la crisis causada por la COVID-19. Durante ese año se mantuvo en América Latina un bajo ritmo de crecimiento económico (0,2%), inferior al registrado en 2018 (1%). Esto se tradujo en una escasa generación de empleo de calidad en la región. Si bien se dio un moderado aumento de la tasa de ocupación, este no fue suficiente para satisfacer el impulso de la oferta laboral, lo que produjo un leve incremento de la tasa de desocupación, que llegó al 8,1% en promedio en los países de la región. Esto implica que aproximadamente 26,3 millones de personas estaban buscando un empleo sin conseguirlo. Entre quienes tienen trabajo se observó un deterioro de la composición del empleo, con un mayor aumento del número de trabajadores por cuenta propia que de los asalariados. Asimismo, se estancaron o empeoraron los indicadores de calidad del empleo: la informalidad laboral aumentó incluso entre los asalariados en algunos países e incrementó la proporción de trabajadores que, pese a querer trabajar más horas, no tuvieron la posibilidad de hacerlo. La mayoría de los empleos se generaron en los sectores del comercio y de los restaurantes y hoteles, caracterizados por su mayor concentración de informalidad, y se mantuvieron las brechas de género existentes. El poder de compra de los trabajadores, medido a través del salario medio, registró incrementos muy moderados durante el año. Por su parte, los salarios mínimos experimentaron variaciones aún más modestas por segundo año consecutivo.

## C. El débil crecimiento económico y la escasa generación de empleo conduce a un deterioro del mercado laboral en 2019

En 2017 y 2018 la leve recuperación del crecimiento propició un incremento de la tasa de ocupación, y en 2018 este incluso superó el crecimiento de la tasa de participación (véase el gráfico I.2). Sin embargo, 2019 se caracterizó por un bajo crecimiento económico y una escasa generación de empleo. La tasa de ocupación de la región aumentó poco más de 0,2 puntos porcentuales en promedio (véase el gráfico I.3). Esta débil creación de empleo no fue suficiente para acompañar el incremento de la oferta laboral (tasa de participación) por lo que el promedio regional de la tasa de desocupación aumentó levemente durante 2019 (véase el gráfico I.3).

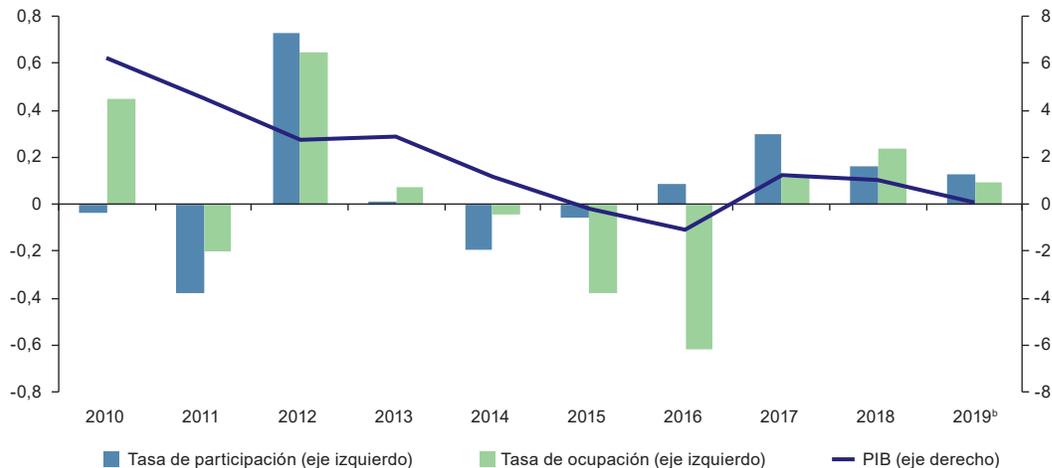
El aumento de la tasa de desocupación regional en 2019 reflejó el incremento del número de desocupados en la mayoría de los países de la región (véase el gráfico I.4). Los países en que más creció la tasa de desocupación en comparación con el año anterior fueron Costa Rica (donde alcanzó el 11,8%), Colombia, Panamá y la Argentina. El aumento de la tasa de desocupación regional se vio amortiguado por el impacto del Brasil: los promedios regionales se ven afectados en gran medida por el comportamiento del mercado laboral brasileño, que concentra aproximadamente el 36% de la población económicamente activa regional. La tasa de desocupación del país se redujo del 12,3% en 2018 al 11,9% en 2019, lo que representa 12,5 millones de personas en busca activa de trabajo<sup>5</sup>. Otros países cuyas tasas de desocupación se redujeron durante 2019 fueron Jamaica, Belice y Chile.

<sup>5</sup> Entre 2015 y 2017 el fuerte deterioro del mercado laboral brasileño incidió marcadamente en el aumento de las tasas de desocupación a nivel regional.

**Gráfico I.2**

América Latina y el Caribe (países seleccionados)<sup>a</sup>: variación de las tasas de participación y ocupación urbanas y tasa de crecimiento económico, 2010-2019

(En puntos porcentuales y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

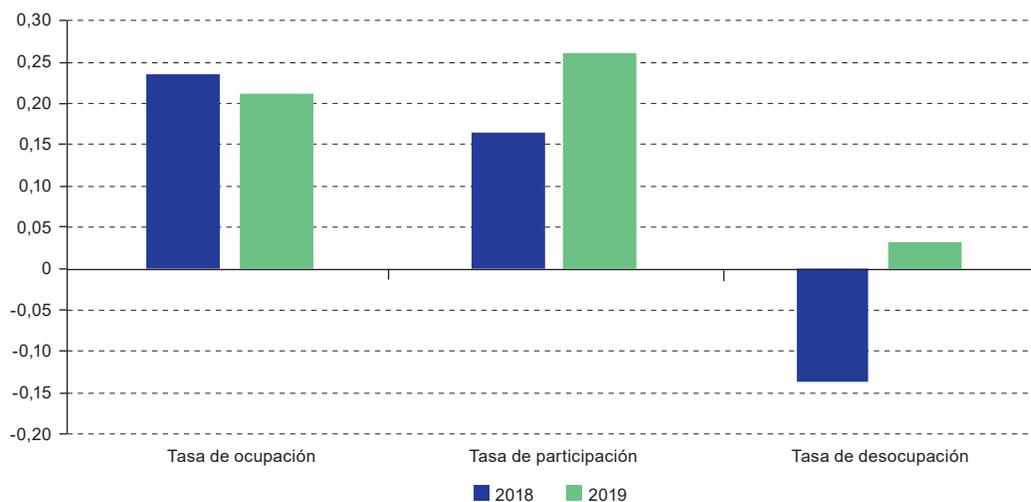
<sup>a</sup> Excluye Cuba, El Salvador, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Los datos de 2019 son preliminares.

**Gráfico I.3**

América Latina y el Caribe (países seleccionados): variación interanual de las tasas de participación, ocupación y desocupación nacionales, 2018 y 2019

(En puntos porcentuales)



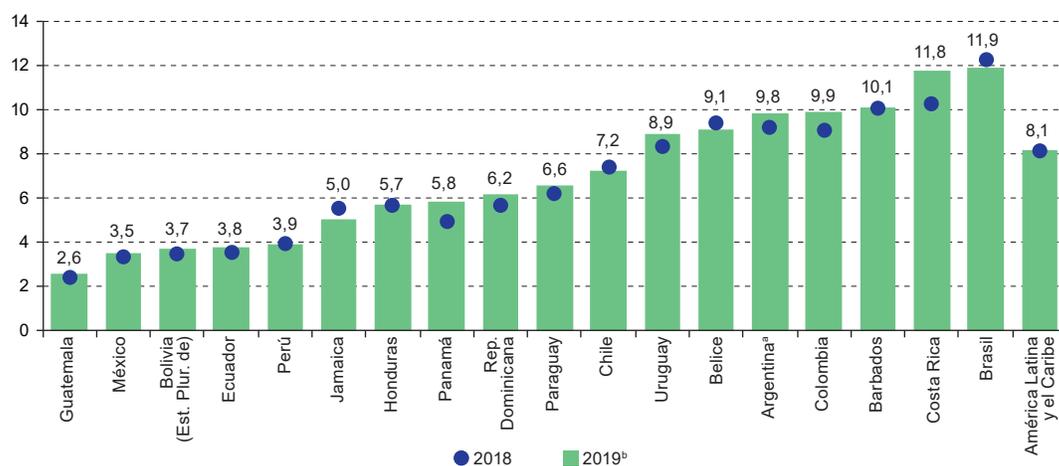
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

**Nota:** El promedio de la variación de 2018 incluye datos de la Argentina, las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tabago, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos de la variación de 2019 son preliminares y excluyen a las Bahamas, Cuba, El Salvador, Nicaragua, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

**Gráfico I.4**

América Latina y el Caribe (18 países): tasas de desocupación nacionales, 2018 y 2019

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Los datos de la Argentina corresponden a zonas urbanas.

<sup>b</sup> Los datos de 2019 son preliminares.

## D. Se mantienen las brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral

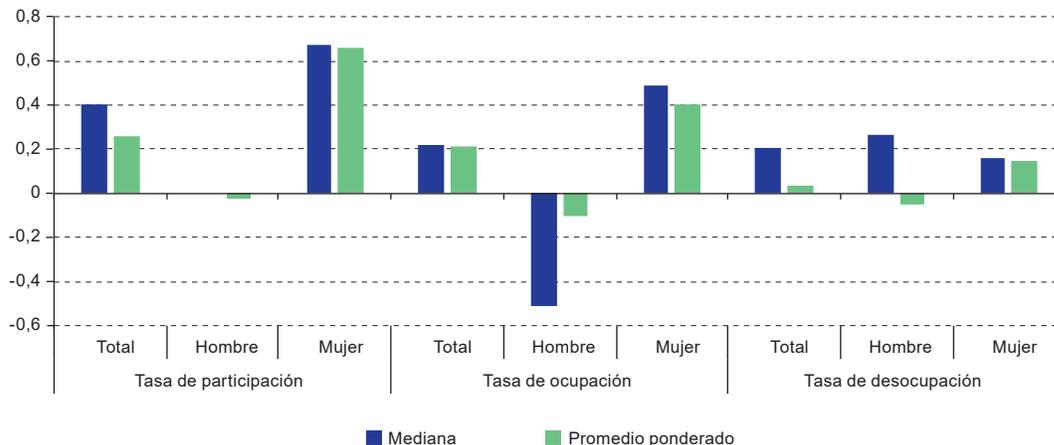
Durante 2019 los principales indicadores laborales desagregados por sexo continuaron mostrando la tendencia de años anteriores. Entre las mujeres, el aumento de la ocupación fue inferior al incremento de la participación laboral, por lo que la tasa de desocupación aumentó hasta alcanzar un promedio del 9,6%. Entre los hombres cayó tanto la tasa de ocupación como la oferta laboral, y su tasa de desocupación se mantuvo en un promedio casi constante del 7,1% durante el año (véase el gráfico I.5).

Esto muestra que el incremento de la tasa de participación regional encierra dos tendencias opuestas: por un lado, el aumento de dicha tasa entre las mujeres y, por el otro, la caída de la tasa en el caso de los hombres. En los últimos 30 años, el promedio de la tasa de participación de las mujeres de 15 años y más en América Latina ha aumentado 11 puntos porcentuales, un ritmo superior al de otras regiones del mundo. La menor tasa de participación de los hombres se debe principalmente a una mayor permanencia de los varones jóvenes en los sistemas educativos, así como al envejecimiento de la población (CEPAL/OIT, 2019b).

Si se analiza la forma en que han evolucionado las medianas de las tasas de variación de los principales indicadores laborales es posible aislar el efecto del desempeño de unos pocos países de gran población en el promedio regional. La mediana de la tasa de ocupación de los hombres desciende en forma más marcada, por lo que la mediana de su tasa de desocupación aumenta —en lugar de permanecer casi sin variación, como sucede en el caso del promedio ponderado— (véase el gráfico I.5). Este indicador refleja principalmente la caída de 0,7 puntos porcentuales de la tasa de desocupación de los hombres en el Brasil. Dado que durante 2019 la tasa de desocupación aumentó en la mayoría de los países, la mediana de las tasas de desocupación regionales muestra un aumento más marcado que el promedio.

**Gráfico I.5**

América Latina y el Caribe (18 países)<sup>a</sup>: variación interanual de las tasas de participación, ocupación y desempleo a nivel nacional, por sexo, 2019  
(En puntos porcentuales)



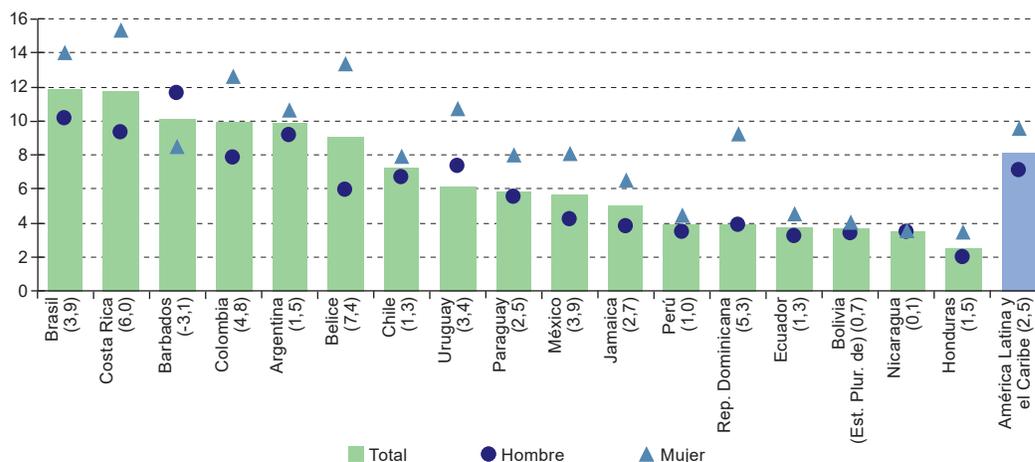
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En 2019 la tasa de desocupación de las mujeres superó el 10% en la Argentina, Belice, el Brasil, Colombia y Costa Rica (véase el gráfico I.6). Las mayores brechas entre hombres y mujeres en este indicador se verificaron en Belice, Costa Rica y la República Dominicana, países en los que dicha brecha fue de más de 5 puntos porcentuales. Otros países que presentaron una diferencia significativa entre la tasa de desocupación femenina y la masculina fueron Colombia, el Brasil, México y el Uruguay. En toda la región, la tasa de desocupación promedio de las mujeres fue 2,5 puntos porcentuales superior a la de los hombres.

**Gráfico I.6**

América Latina y el Caribe (17 países): tasas de desempleo a nivel nacional, por sexo, 2019  
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden a la brecha entre la tasa de desocupación de mujeres y la de los hombres.

## E. El trabajo por cuenta propia crece a un mayor ritmo que el empleo asalariado

Con respecto a las categorías ocupacionales, se observa que en 2019 el empleo total se expandió alrededor de un 1,7%, un aumento similar al del año anterior (véase el gráfico I.7A). Específicamente, el empleo asalariado se incrementó un 1,8% (la mayor tasa desde 2013), el trabajo por cuenta propia se expandió un 2,2%, y el servicio doméstico, un 1,2%. De los 13 países con información disponible, en 9 el empleo asalariado registró una tasa de crecimiento menor que la del trabajo por cuenta propia.

Pese al modesto crecimiento del trabajo asalariado, cabe destacar que del total de los 3,7 millones de nuevos empleos que se crearon en la región, el empleo asalariado aportó un 63% y el trabajo por cuenta propia contribuyó aproximadamente un 35,5%, mientras que otras categorías de ocupación contribuyeron marginalmente (véase el gráfico I.7B).

## F. Se observan deterioros generalizados en la calidad del empleo

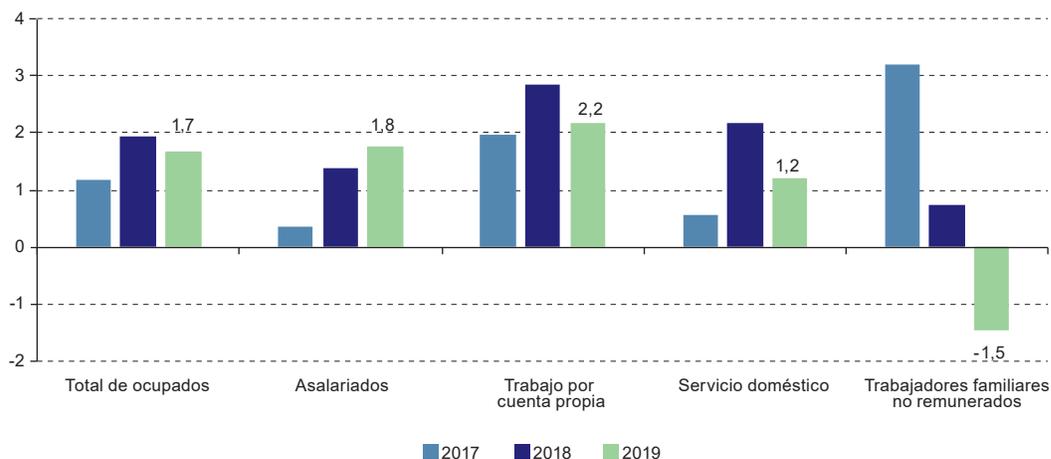
Los mercados laborales de la mayoría de los países de la región se caracterizan por una alta informalidad. Hasta mediados de la década de 2010 se registraron importantes avances, principalmente como resultado de un conjunto de políticas orientadas a grupos de trabajadores en particular (trabajadoras del servicio doméstico y trabajadores independientes), aspectos institucionales como simplificación de trámites, mejoras en la gestión de datos y mayor control. También parecen haber funcionado los incentivos para pequeñas y medianas empresas (OIT, 2014). Sin embargo, en los últimos años los avances han sido muy modestos<sup>6</sup>. Actualmente, muchos países de la región carecen de regímenes de formalización para trabajadores independientes o, si estos existen, no son obligatorios o son de reciente creación, por lo que aún tienen bajas coberturas (Gontero y Weller, 2017). Asimismo, incluso dentro del empleo asalariado, muchos trabajadores no realizan aportes para su jubilación.

La informalidad laboral tendió a subir en 2019 en comparación con 2018 (véase el gráfico I.8). De los 11 países con información disponible, en 5 se observa un aumento de este indicador en relación con 2018 (Argentina, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay). En el Brasil, el Ecuador y Panamá se produjeron aumentos, aunque inferiores a los registrados el año anterior. Solo en Colombia, México y la República Dominicana se observa una caída de la proporción de empleo informal.

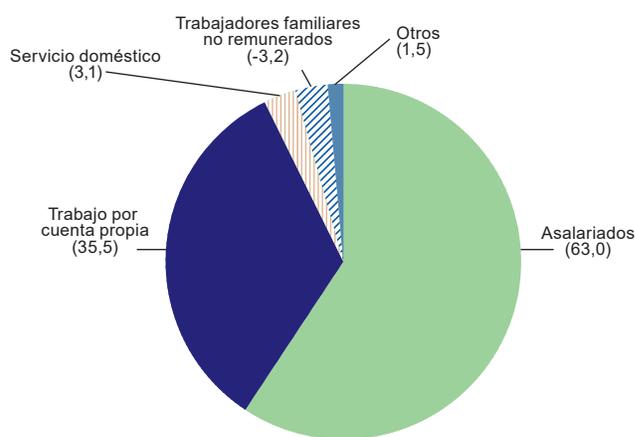
<sup>6</sup> Esta tendencia se ha documentado en ediciones anteriores del informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*.

**Gráfico I.7**  
 América Latina y el Caribe (13 países)<sup>a</sup>: generación de empleo por categoría de ocupación, 2017, 2018 y 2019<sup>b</sup>  
 (En porcentajes)

A. Tasas de variación interanual, 2017, 2018 y 2019<sup>b</sup>



B. Contribución de cada categoría al aumento del empleo, 2019<sup>b</sup>



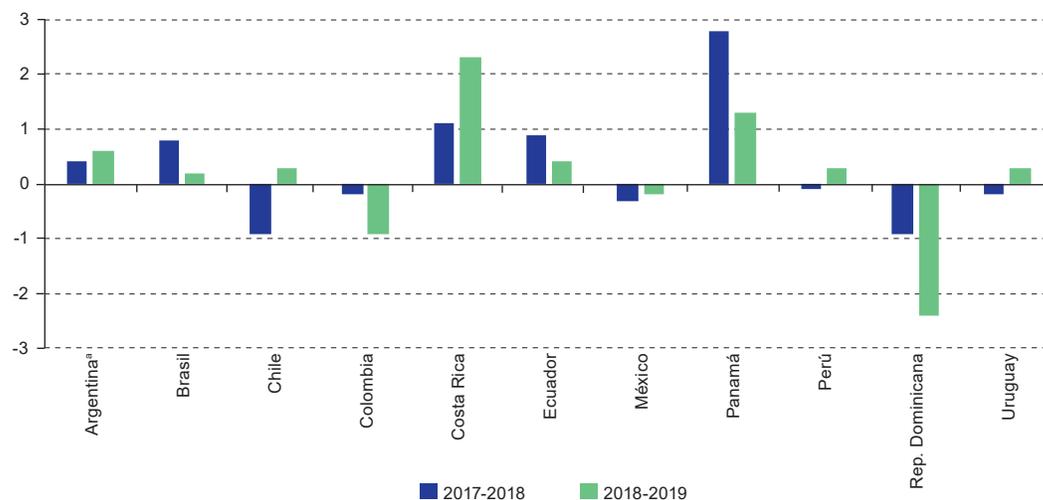
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

<sup>b</sup> Los datos de 2019 son preliminares.

Gráfico I.8

América Latina (11 países): variación interanual de la tasa de empleo informal, 2018 y 2019  
(En puntos porcentuales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

**Nota:** La información sobre la informalidad laboral varía según la definición aplicada en cada uno de los países y no es comparable entre ellos.

<sup>a</sup> Los datos de 2019 de la Argentina corresponden a los tres primeros trimestres.

En algunos países, esta mayor informalidad se verificó incluso entre los asalariados. Por ejemplo, en la Argentina la proporción de los asalariados con descuentos jubilatorios bajó de un promedio del 65,6% en 2018 a un promedio del 65,2% en 2019. En el Brasil, el número de trabajadores del sector privado (excluidos los trabajadores del servicio doméstico) que carecen de un contrato formal alcanzó el nivel más alto de la serie histórica que comenzó en 2012 (11,6 millones). Esto implicó una expansión del 4% en relación con 2018 (IBGE, 2020).

Por su parte, en México se registró una leve mejora, al subir el porcentaje de asalariados que cuentan con prestaciones laborales del 62,3% en 2018 al 63,0% en 2019. Sin embargo, esta mejora en las condiciones de los asalariados ocurre simultáneamente con un aumento de la participación del sector informal en el empleo. Los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) indican que, en el último trimestre de 2019, todas las modalidades de empleo informal sumaron 31,3 millones de personas, cifra que significa un aumento del 2% respecto al mismo período de 2018 y representa un 56,2% de la población ocupada (INEGI, 2020)<sup>7</sup>.

Una situación similar ocurrió en Chile, donde el porcentaje de asalariados formales en el sector privado se incrementó levemente en 2019, alcanzado alrededor del 83%. Sin embargo, durante el año se registró un aumento del 8% de los ocupados informales (INE, 2020). La mejora entre los asalariados se debió principalmente al efecto de lo ocurrido en el primer semestre del año. A partir de septiembre, la contribución de los asalariados informales en el empleo comenzó a aumentar sustancialmente<sup>8</sup>.

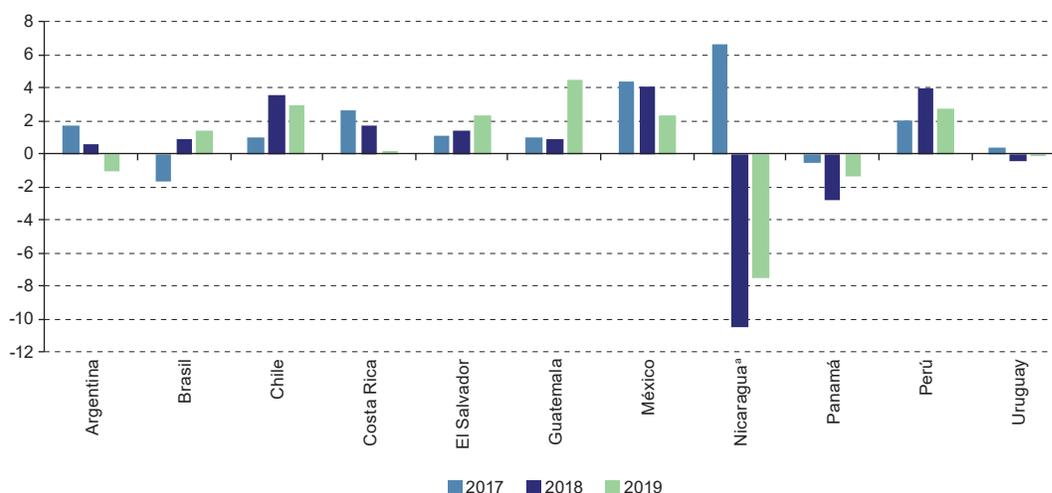
<sup>7</sup> Agrupa todas las modalidades de empleo informal: sector informal, trabajo doméstico remunerado de los hogares, trabajo agropecuario no protegido y trabajadores subordinados que, aunque trabajan en unidades económicas formales, lo hacen en modalidades fuera de la seguridad social (INEGI, 2020).

<sup>8</sup> En los primeros meses de 2020 los asalariados informales incluso impulsan el alza de los ocupados (12,7%) (INE, 2020).

Un indicador similar para el que se dispone información es la variación del empleo registrado, es decir, la variación de la proporción de empleos que surge de la formalización de antiguos puestos o la creación de nuevos puestos. Los datos de 2019 muestran nuevamente un deterioro generalizado en comparación con los años anteriores, tanto en el sector privado como en el público (véase el gráfico I.9). Solo en Guatemala, El Salvador y, en menor medida, el Brasil ha habido una aceleración del aumento del empleo registrado. En Chile, México y el Perú, hubo una evolución positiva, pero decreciente con respecto a la observada en 2018. En Costa Rica y el Uruguay se produjo un estancamiento del empleo registrado. Por último, en la Argentina y Panamá los promedios del año presentaron una caída, mientras que en Nicaragua, en el contexto del conflicto interno que afecta al país, el empleo registrado se redujo en forma marcada por segundo año consecutivo.

### Gráfico I.9

América Latina (11 países): tasa de variación interanual del empleo registrado, 2017, 2018 y 2019  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Los datos se refieren a asalariados que cotizan a los sistemas de seguridad social, con excepción de los datos del Brasil, que se refieren a asalariados privados declarados por las empresas al Catastro General de Empleados y Desempleados, y de los datos de Panamá, que reflejan los resultados de una encuesta de empresas con cinco y más personas empleadas.

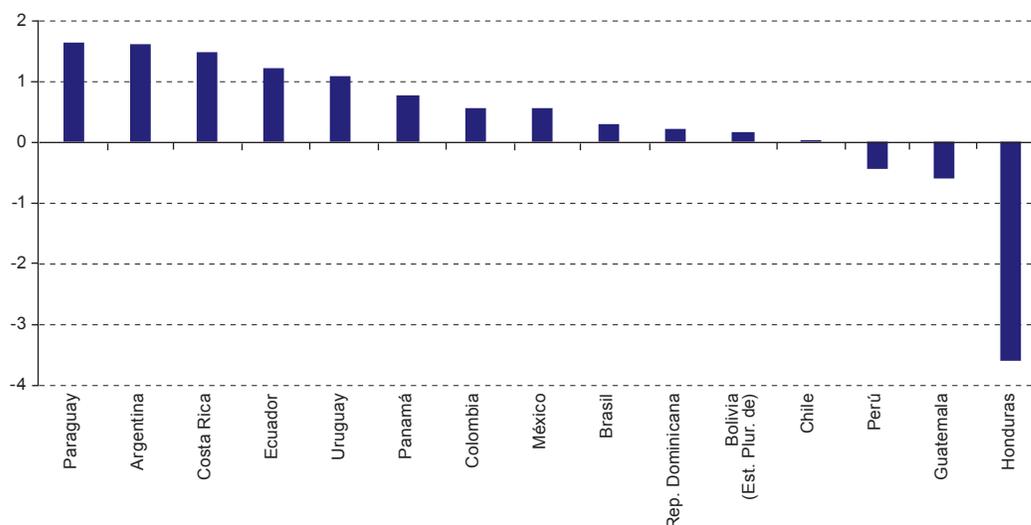
<sup>a</sup> Los datos de Nicaragua corresponden a febrero de 2019.

La evolución del subempleo por horas confirma una tendencia de pérdida de calidad del empleo en los mercados laborales (véase el gráfico I.10). En efecto, en 2019 la cantidad de personas ocupadas que querían trabajar más horas y estaban disponibles para ello aumentó en 10 de los 14 países considerados (Paraguay, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Panamá, Colombia, México, Brasil y República Dominicana). Solo en tres países con información disponible (Perú, Guatemala y Honduras) dicha cantidad se redujo, mientras que en uno (Chile) se mantuvo prácticamente estable.

**Gráfico I.10**

América Latina (14 países): tasa de subocupación horaria, variación interanual, 2019

(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

En síntesis, en 2019, salvo algunas excepciones, no hubo avances en cuanto a la formalización y la calidad del empleo entre los asalariados privados. Incluso se observa una tendencia al alza de la cantidad de ocupados informales. Tampoco se constata una aceleración del crecimiento del empleo registrado, mientras que la tasa de variación del subempleo muestra un aumento de la subutilización de los trabajadores<sup>9</sup>.

## G. La mayor creación neta de empleo se verificó en el sector de los servicios y el comercio

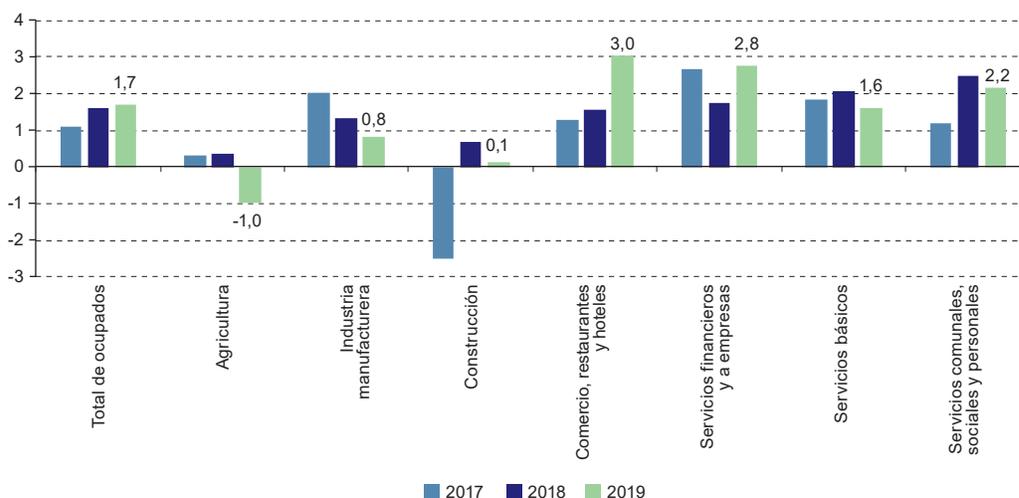
En cuanto a la generación de empleo por rama de actividad, las actividades del sector terciario son las que muestran un mayor dinamismo en la generación de empleo, y entre ellas destacan el comercio, restaurantes y hoteles (3,0%), los servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas (2,8%) y los servicios comunales, sociales y personales (2,2%) (véase el gráfico I.11). Por otra parte, en la manufactura se verificó un crecimiento moderado del empleo (0,8%) y en la construcción se mantuvo prácticamente el mismo nivel (0,1%). La agricultura continúa con su tendencia de pérdida de empleos (-1%).

<sup>9</sup> En los últimos años se ha producido además un aumento del número de personas que trabajan en servicios intermediados a través de plataformas. En la mayoría de los casos, estos empleos no están regulados ni cubiertos por la protección social y muchas encuestas de empleo tienen dificultades para captar a estos trabajadores (véanse más detalles en CEPAL/OIT, 2019a).

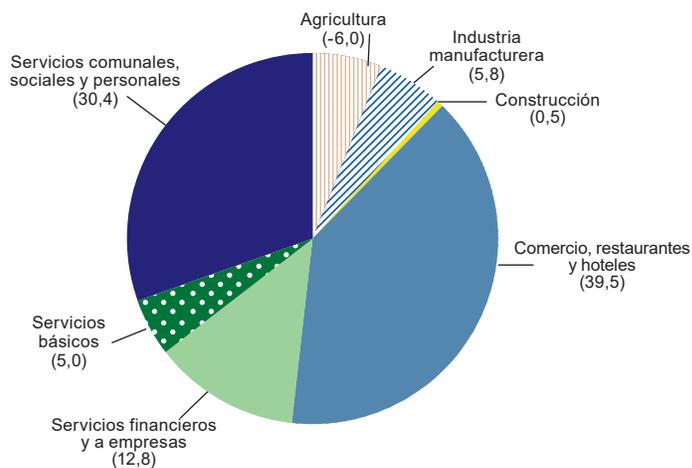
**Gráfico I.11**

América Latina y el Caribe (13 países)<sup>a</sup>: generación de empleo por rama de actividad  
(En porcentajes)

**A. Tasas de variación interanual, 2017, 2018 y 2019**



**B. Contribución al aumento del empleo, 2019**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Los servicios básicos incluyen electricidad, gas y agua, así como transporte, almacenamiento y comunicaciones.

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

En conjunto, el sector terciario aportó la gran mayoría de los nuevos empleos netos, destacándose el comercio y los restaurantes y hoteles, que aportaron el 44,7%; los servicios comunales, sociales y personales, con un aporte del 32,7%, y los servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas, con el 14,2% (véase el gráfico I.11B). Los aportes de las ramas de otros sectores fueron relativamente modestos. En los últimos años, una parte de esta fuerte expansión del sector terciario se debió al aumento de actividades informales con bajas barreras de entrada, en respuesta a la escasa demanda laboral de las empresas, en muchos casos como trabajo por cuenta propia. La mayoría de estas

actividades se concentran en el comercio y algunos servicios (CEPAL/OIT, 2019a). En efecto, el comercio y los restaurantes y hoteles, junto con la construcción, son los sectores que registran un mayor nivel de informalidad, alcanzando alrededor del 50% del empleo informal en la región (OIT, 2014).

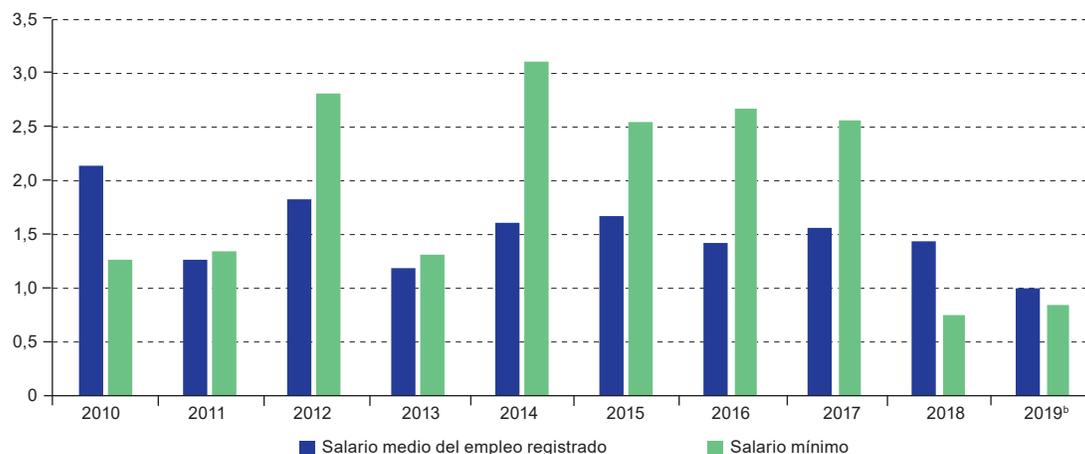
## H. Los salarios medios muestran incrementos moderados, pero mayores que los del salario mínimo

El ritmo del crecimiento económico y la dinámica de generación de empleo constituyen elementos clave para la evolución de los salarios. En la medida en que las economías crecen a tasas altas y generan empleos de una forma que reduce la tasa de desocupación en forma sostenida, es de esperar una mejora más acentuada de los salarios, mientras que en contextos menos dinámicos se deberían esperar menores aumentos salariales (OIT, 2017). En 2019, el débil crecimiento económico y la baja demanda laboral contribuyeron a una desaceleración del crecimiento de los salarios reales (véase el gráfico I.12). A lo largo de la década, la tendencia de los aumentos salariales ha sido decreciente y en 2019, en particular, la mediana de las tasas de crecimiento del salario real del empleo registrado fue la más baja de los últimos años (1%).

Gráfico I.12

América Latina y el Caribe (países seleccionados)<sup>a</sup>: salario medio real del empleo registrado y salario mínimo real, medianas de las tasas de variación, 2010-2019

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> El salario medio incluye datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay. El salario mínimo incluye, además de los países mencionados, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, la República Dominicana, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Los datos de 2019 son preliminares.

Esta desaceleración del crecimiento de los salarios ha sido más marcada en el caso de los salarios mínimos, cuyas medianas han presentado en los últimos dos años variaciones que no han alcanzado el 1%<sup>10</sup>. Cabe recordar que la aplicación efectiva de los salarios mínimos contribuye a

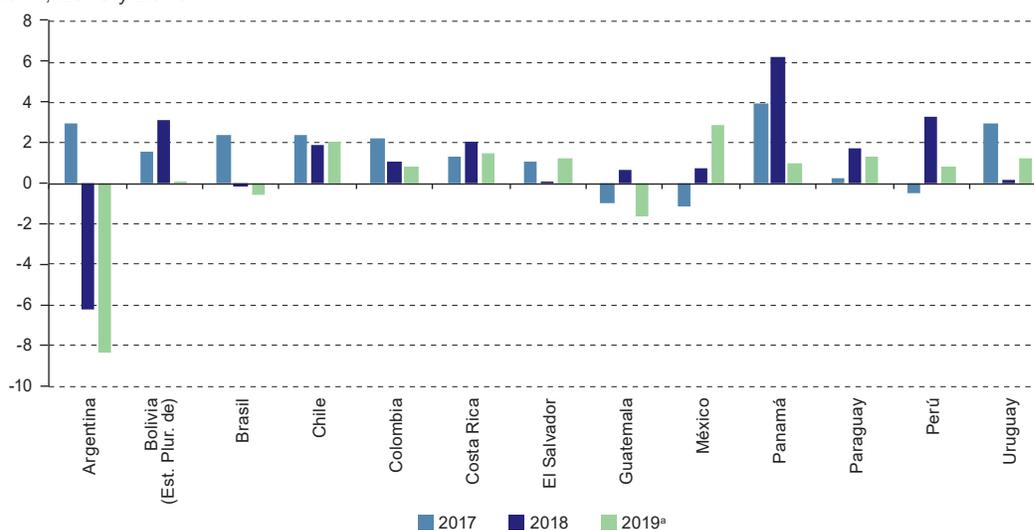
<sup>10</sup> Los salarios mínimos se definen como la cuantía mínima de la remuneración que un empleador deberá abonar a sus asalariados por las prestaciones que estos hayan efectuado durante un determinado período, sin que dicha cuantía pueda ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual (OIT, 2017).

que los trabajadores de más bajos salarios participen en forma equitativa de los frutos del progreso, favoreciendo así las políticas dirigidas a superar la pobreza y reducir las desigualdades (OIT, 2017). Hasta 2017, muchos países implementaron políticas de aumento de los salarios mínimos, que se tradujeron en vigorosos incrementos del promedio de la región entre 2005 y 2015<sup>11</sup>. Sin embargo, durante los dos últimos años se ha observado un aumento más modesto de dichos salarios, lo que implicaría un cambio en la tendencia de aplicación de políticas de aumento de los salarios mínimos, que en años anteriores contribuyó a reducir la elevada desigualdad salarial de la región (CEPAL, 2019).

Entre los países de la región destacan los aumentos de los salarios reales del empleo registrado en Panamá y México y, en menor medida, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Paraguay, el Perú y el Uruguay. Se observa también una caída en el caso del Brasil y una marcada contracción en la Argentina (8,3%), principalmente debido a la inflación que registró ese país durante el año (véase el gráfico I.13).

### Gráfico I.13

América Latina (13 países): variación interanual de los salarios reales del empleo registrado, 2017, 2018 y 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: La variación interanual del salario en 2019 se refiere a junio en el caso del Paraguay y al promedio de enero a septiembre en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá.

<sup>a</sup> Los datos de 2019 son preliminares.

En resumen, 2019 se caracterizó por un bajo crecimiento económico, una moderada generación de empleo y un leve aumento de la desocupación, que afecta a 26,3 millones personas en América Latina y el Caribe. Asimismo, se produjo un deterioro de los indicadores de calidad del empleo, que evidencia que el aumento del empleo se debe más a las necesidades de ingresos de los hogares que a una demanda laboral dinámica.

<sup>11</sup> Durante el período 2005-2015 hubo una mejora generalizada de los salarios mínimos reales. En promedio, en América Latina el salario mínimo real aumentó un 42%, lo que equivale a un 3,6% real al año (OIT, 2017).

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, *Informe Especial COVID-19*, N° 1, 3 de abril [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf).
- (2020b), “Recomendaciones para la publicación de estadísticas oficiales a partir de encuestas de hogares frente a la coyuntura de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, abril [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45372/4/2000274\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45372/4/2000274_es.pdf).
- (2020c), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>.
- (2020d), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf).
- (2019), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/25-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2019a), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago, mayo.
- (2019b), “Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 21 (LC/TS.2019/66), Santiago, octubre.
- Gontero, S. y J. Weller (2017), “Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 189 (LC/TS.2017/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2020), “Desempleo cai para 11,9% na média de 2019; informalidade é a maior em 4 anos” [en línea] <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26741-desemprego-cai-para-11-9-na-media-de-2019-informalidade-e-a-maior-em-4-anos>.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2020), “Boletín complementario: empleo trimestral”, *Edición*, N° 257, 3 de abril [en línea] [http://www.ine.gov.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2019/pais/bolet%C3%ADn-complementario-nacional-trimestre-noviembre-2019---enero-2020.pdf?sfvrsn=19997ea1\\_6](http://www.ine.gov.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2019/pais/bolet%C3%ADn-complementario-nacional-trimestre-noviembre-2019---enero-2020.pdf?sfvrsn=19997ea1_6).
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) (2019), “Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2019” [en línea] <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520191127125136COMENTARIOS.pdf>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020), “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: cifras durante el cuarto trimestre de 2019”, *Comunicado de Prensa*, N° 70/20, 13 de febrero [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5547>.
- Naciones Unidas (2020), *A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19*, abril [en línea] <https://www.un.org/africarenewal/news/coronavirus/new-normal-un-lays-out-roadmap-lift-economies-and-save-jobs-after-covid-19>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020a), *Panorama Laboral 2019: América Latina y el Caribe*, Lima, enero.
- (2020b), “Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición”, 7 de abril [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_740981.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf).
- (2020c), “Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición”, 29 de abril [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743154.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf).
- (2020d), “El COVID-19 destruye el equivalente a 14 millones de empleos y desafía a buscar medidas para enfrentar la crisis en América Latina y el Caribe” [en línea] [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_741222/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_741222/lang-es/index.htm).
- (2019), *Panorama laboral temático: mujeres en el mundo del trabajo: retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*, Lima.
- (2018a), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (eds.), Lima.
- (2018b), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra.
- (2017), *Panorama Laboral 2017: América Latina y el Caribe*, Lima.
- (2014), *Panorama laboral temático: transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima.



## **II. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)**

### **Introducción**

Como se indicó en el primer capítulo de este informe, las estimaciones sobre las consecuencias que tendrá la crisis que ha generado la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en las economías y los mercados laborales de la región son todavía muy preliminares. Lo que está claro, sin embargo, es que la pandemia de la COVID-19 provocará en 2020 la mayor crisis económica que América Latina y el Caribe en su conjunto ha experimentado en toda su historia, con una contracción estimada del PIB regional del 5,3%. Esta fuerte contracción económica tendrá un impacto significativo en el mercado laboral de la región, que conllevará la destrucción de empleos, el aumento de la desocupación y la precarización de las condiciones laborales. Si bien la región ha enfrentado diversas crisis que han afectado su economía y sus mercados laborales y han supuesto grandes desafíos para las políticas sociolaborales, ninguna de ellas ha presentado la rapidez, la profundidad y los efectos sobre la demanda y la oferta de las economías y todos los mercados laborales de la región que se prevé que presentará la crisis actual de la COVID-19. Por otra parte, históricamente, los marcos institucionales y la capacidad de articular las políticas sociolaborales se han visto sometidos a fuertes presiones durante las crisis, que han implicado la revisión y reconfiguración de la arquitectura institucional y los instrumentos para la toma de decisiones. A la hora de dar una respuesta a la crisis planteada por la COVID-19, estos desafíos se presentan a escala nacional, regional y mundial.

La respuesta sanitaria a la pandemia ha conllevado la adopción de medidas de contención que afectan tanto la oferta como la demanda económica y laboral, y generan incertidumbre acerca del proceso futuro de normalización y la efectividad de las políticas que acompañarán dicho proceso. La necesidad de hacer frente a los efectos de la COVID-19 en los países de América Latina y el Caribe ofrece una oportunidad para reflexionar sobre el tipo de respuestas que se dan frente a una crisis que requiere complementariedad de políticas (de salud, económicas, laborales y de seguridad social) y de plazos, y que afecta de forma distinta (según sectores, tamaño de las empresas o grupos vulnerables) la oferta y la demanda laboral y la capacidad de las instituciones sociolaborales para brindar una respuesta oportuna. Por ello, es importante analizar la crisis actual teniendo en cuenta la experiencia de respuestas que se han dado a crisis anteriores, el tipo de políticas disponibles y los requisitos necesarios para la elaboración de nuevas políticas y articulaciones institucionales para enfrentar los efectos a corto y mediano plazo de la COVID-19.

En esta segunda parte del informe, se discuten diversos aspectos. En la sección A, se presentan los desafíos que la crisis plantea en lo que respecta a las respuestas de política, mientras que, en la sección B, se abordan las políticas de salud y seguridad en el trabajo y su centralidad en la recuperación. En la sección C, se discuten las políticas dirigidas a garantizar tanto los ingresos de los trabajadores como el sostenimiento de la actividad de las empresas y el empleo. En la sección D, se analizan los retos institucionales y fiscales para la implementación y la sostenibilidad de las políticas y, por último, en la sección E, se presentan algunas reflexiones para mejorar las condiciones sociolaborales más allá de la pandemia.

## A. Desafíos que plantea la crisis de la COVID-19 en materia de respuestas de política en América Latina y el Caribe

En el ámbito internacional, los países han implementado políticas de acción en torno a tres áreas: la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo, la protección de la actividad económica y de la demanda de mano de obra, y el apoyo al empleo y al mantenimiento de los ingresos (OIT, 2020b; CEPAL, 2020a). La idea fundamental de estas medidas es evitar los contagios, asegurar los ingresos de los grupos más vulnerables y mantener la capacidad instalada y la viabilidad de las empresas, además de preservar los empleos y las condiciones laborales.

En cuanto a la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo, destacan medidas como el trabajo a distancia, el establecimiento de turnos de trabajo en horarios escalonados, la ampliación del derecho a licencias por enfermedad remuneradas para los trabajadores con síntomas o que se encuentren en cuarentena, el asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo por vía telefónica, la publicación de sitios web específicos sobre el tema y la difusión de información, y la prestación de servicios de cuidado infantil para los padres que trabajan en varios países en los que se han cerrado escuelas y guarderías.

Entre las políticas de apoyo al empleo y al mantenimiento de los ingresos, se incluyen acuerdos sobre la reducción del horario de trabajo y en materia de compensación, la promoción de la conservación del empleo mediante subsidios o préstamos asociados al mantenimiento de los puestos de trabajo y los salarios, y la ampliación de las prestaciones por desempleo para los trabajadores formales, así como de las prestaciones de asistencia social, especialmente para los trabajadores informales y sus familias. Por otra parte, en el marco de las políticas de fomento de la actividad económica y la demanda de mano de obra, destacan estímulos fiscales (exenciones o postergaciones tributarias e incrementos del gasto público en salud o protección social) y la prestación de apoyo financiero a sectores específicos a tasas de interés preferenciales.

La expansión de la COVID-19 en América Latina y el Caribe ha sido rápida, al igual que la adopción de medidas de emergencia frente a la pandemia<sup>1</sup> (CEPAL, 2020d). Comparativamente, la contracción económica que se espera en 2020 es mucho más profunda que la observada en 2009 (-1,8%), cuyo nivel fue similar al de la crisis de la deuda de 1982 (Ocampo, 2011). No obstante, tras la recesión de 2009, la tasa de desocupación regional y los indicadores sociolaborales volvieron en 2011 al nivel anterior a la crisis en la mayoría de los países, gracias a la rápida recuperación de la dinámica económica mundial y a una respuesta activa de políticas sociolaborales (OIT, 2012; CEPAL, 2012; Marinakis, 2011). Esta respuesta se vio favorecida por la capacidad fiscal para articular políticas anticíclicas con mayor holgura en comparación con otras crisis regionales<sup>2</sup>. Así, junto con la elaboración progresiva de instrumentos de política laboral y de protección social antes de la crisis, también se generaron espacios para implementar nuevas políticas durante la crisis de

<sup>1</sup> De acuerdo con el Oxford COVID-19 Government Response Tracker [en línea] <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>, mientras que, a fines de febrero, solo se habían registrado casos en el Brasil y México, para el 15 de marzo, 28 países habían informado ya sobre sus primeros casos, situación que se había extendido a 37 países de la región el 1 de abril. A la vez, también fueron aumentando las medidas de restricción interna. Mientras que, hasta el 15 de marzo, se habían emitido recomendaciones de distanciamiento social en solo 6 países, para el 1 de abril, 29 países habían adoptado medidas locales o nacionales de confinamiento.

<sup>2</sup> En el período 2003-2008, 15 de los 19 países de América Latina registraron un superávit primario, mientras que el resultado global (teniendo en cuenta los pagos de la deuda pública) estuvo cerca del equilibrio del promedio del país en los mismos años (CEPAL, 2011).

2009 (Marinakis y Velásquez, 2010; CEPAL/OIT, 2011; OIT, 2011; CEPAL, 2011; Marinakis, 2011). Asimismo, se han apreciado avances institucionales y de política posteriores a la crisis de 2009; en particular, mediante la formalización del empleo y del tejido productivo (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018; OIT, 2014), la mejora de las fuentes de información estadística (Dargent y otros, 2018; Gontero y Zambrano, 2018) y el aumento de los programas de empleo<sup>3</sup> y protección social (OIT, 2016; López Mourelo, 2018; OIT, 2018b). Pese a ello, se aprecia que el gasto público en políticas de empleo (inferior al 1% del PIB) es bajo en comparación con la media de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y que es necesario mejorar el impacto de dicho gasto (Escudero y otros, 2017; López Mourelo, 2018; CEPAL, 2019b).

Además de los antecedentes de la respuesta que se dio a la crisis de 2009 y algunos avances en la arquitectura de las políticas sociolaborales, existen otros elementos que influyen en la dirección, magnitud y capacidad de la respuesta regional a la crisis de la COVID-19. Si bien se ha progresado en la reducción de la informalidad, en los últimos años se aprecian elementos tendenciales (el mayor crecimiento del empleo por cuenta propia y de la subocupación y la ralentización del empleo registrado) que sugieren que ese proceso se estaba revirtiendo en varios países. La recesión de 2020 aumentará la informalidad, tanto por la pérdida de empleos formales que pasarán a la informalidad como por la suspensión temporal de la relación laboral que implicará, en la práctica, empleos sin acceso a beneficios laborales ni protección social. Ello dificultará la consecución de los objetivos de las políticas de empleo y protección social, así como la posibilidad de ofrecer una respuesta coordinada. Por otra parte, la región ha experimentado un proceso constante de concentración del empleo en el sector de los servicios, que es el que más crece y más empleos genera (véase el capítulo I de este informe): siete de cada diez trabajadores realizan su actividad en el sector terciario, y uno de cada cuatro trabajan en el comercio (OIT, 2020c). Dado que el impacto de las políticas de contención de la COVID-19 en el sector de los servicios será alto o medio-alto, y que es allí donde se observa el mayor grado de informalidad, es necesario que las respuestas de política se centren en el sostenimiento del empleo y de sus condiciones en este sector. Ello será particularmente crucial en países como los del Caribe, que cuentan con una concentración de empleo relativa mayor en los servicios, sobre todo en los asociados al turismo.

En la región también se ha producido un crecimiento de la participación y ocupación femenina que se concentra en el sector de los servicios (CEPAL/OIT, 2019a; OIT, 2019). Además, el porcentaje de mujeres de la región que trabajan en condiciones de informalidad (51,8%) es superior al de hombres (46,8%) (OIT, 2018). Por lo tanto, las respuestas de política sociolaboral deben incluir la dimensión de género. Otra tendencia está vinculada al aumento de la migración intrarregional, impulsada por la migración venezolana desde 2014 (CEPAL/OIT, 2017). Ello supone un escenario diferente respecto de otras crisis para muchos países receptores de migración, tanto por la concentración del empleo migrante en los servicios como por el desafío de integrar a los trabajadores migrantes formales e informales en las respuestas de política. También se aprecia, a nivel regional, un aumento progresivo del trabajo mediante plataformas digitales, que genera desafíos importantes en lo que respecta tanto a la regulación como a la implementación de políticas de empleo y protección social (CEPAL/OIT, 2019b). Paralelamente, si bien el teletrabajo se

---

<sup>3</sup> Los programas de empleo en la región (capacitación, servicios de trabajo, incentivos al sector privado y empleos públicos) aumentaron progresivamente desde niveles mínimos en los años noventa hasta la década de 2010, cuando se extendieron de manera particularmente significativa (Escudero y otros, 2019; López Mourelo, 2018).

presenta como una alternativa durante el confinamiento, sobre todo para los trabajadores formales de áreas administrativas y sectores no manuales, entraña complejidades asociadas a la falta de regulación anterior a la pandemia y de instrumentos que aseguren su cumplimiento en la mayoría de los países.

Por otra parte, si bien se han ampliado las políticas de empleo, los progresos realizados resultan insuficientes en un contexto más general. Por ejemplo, en 2019, solo en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador y el Uruguay en América Latina, y en las Bahamas y Barbados en el Caribe, existía un seguro de desempleo. Los espacios para avanzar son particularmente notorios en las políticas de seguridad y salud en el trabajo, en una crisis como la de la COVID-19, en que, en el conjunto de políticas laborales anticíclicas, es imprescindible elevar a un papel más protagónico las políticas de seguridad y salud en el trabajo. Por otra parte, en un momento en que se busca articular una respuesta fiscal anticíclica frente a la COVID-19, los países de América Latina y el Caribe se encuentran, por lo general, con poco espacio para aumentar su gasto fiscal, debido al mayor endeudamiento, el creciente pago de intereses, los limitados ingresos fiscales y las restricciones inherentes al proceso de emisión de deuda en un contexto financiero internacional limitado (CEPAL, 2020a). No obstante, el contexto regional de inflación baja y controlada (CEPAL, 2019b) abre márgenes para ofrecer respuestas de política monetaria y crediticias expansivas, aunque con efectos limitados debido al bajo nivel de las tasas de interés. A la vez, a la tendencia reciente a la moderación de los salarios mínimos, se suma el hecho de que la activación de esta política tendría limitaciones en un contexto como el de la crisis de la COVID-19, en que las empresas, particularmente las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), ven afectada su capacidad de pago por la disminución de la actividad. Finalmente, las medidas de confinamiento suponen complicaciones para el normal desarrollo de las encuestas de empleo en la región, lo que puede dificultar el seguimiento del impacto de las políticas en el mercado laboral. Por este motivo, es preciso tomar medidas coyunturales y reforzar el sistema estadístico de los países, a fin de complementar los datos con otras fuentes de información (véase el recuadro II.1).

El contexto, las tendencias y los antecedentes condicionan las respuestas de política sociolaboral de los países de la región frente a la COVID-19. En concreto, las buenas prácticas de políticas que se han observado a nivel internacional muchas veces se han implementado en países cuyo mercado laboral cuenta con estructuras más formales y con mayor espacio fiscal. A su vez, la capacidad de respuesta regional frente a la COVID-19 difiere de la observada durante la crisis de 2009, por la menor holgura fiscal y la dificultad para implementar el mismo conjunto de políticas sociolaborales anticíclicas ante una cantidad de recursos requeridos significativamente mayor. A ello se añade la urgencia de diseñar la estrategia y lograr la articulación de políticas necesaria para la contención del virus y la recuperación de las economías, incorporando la seguridad y salud en el trabajo como un factor clave. En las secciones siguientes, se discuten estas dimensiones con más detalle.

**Recuadro II.1****Los desafíos estadísticos planteados por la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)**

A diferencia de otras crisis que han afectado a las economías y los mercados laborales de América Latina y el Caribe en el pasado, la calidad y capacidad de las respuestas de política sociolaboral ante los efectos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la región se están viendo afectadas por las dificultades para recabar datos estadísticos. En particular, el contexto de confinamiento total o parcial de los hogares, junto con las medidas generales de distanciamiento espacial o cuarentena, suponen dificultades para la recolección de datos presencial. En muchos de los países de América Latina, las medidas coyunturales necesarias han redundado en la realización de las encuestas por vía telefónica o a través de sitios web (CEPAL, 2020c). Muchas veces, esto implica realizar ajustes del diseño muestral y de los cuestionarios y llevar a cabo averiguaciones adicionales que permitan capturar de mejor manera los efectos del fenómeno. Sin embargo, los cambios y las dificultades propias del ajuste de los métodos de recolección de datos tienen efectos sobre las tasas de respuesta, la cobertura y otros aspectos que pueden repercutir en la calidad de las mediciones de los indicadores laborales y en su comparabilidad con las observaciones realizadas en el pasado.

Esta realidad constituye un desafío para la elaboración de políticas. En primer lugar, pone de manifiesto la importancia de contar con sistemas estadísticos que puedan reaccionar rápidamente a contextos como el actual (OIT, 2020h). En ese sentido, la región necesita avanzar en el fortalecimiento institucional estadístico, así como en el diseño y la complementariedad de instrumentos y fuentes de información que sirvan de insumos para las decisiones de política sociolaboral. Los avances de algunos países en el ámbito de los registros administrativos sociolaborales, como los que están vinculados a los seguros de desempleo, los beneficiarios de prestaciones sociales y los registros de la seguridad social, pueden ayudar a complementar la información necesaria para el diseño de las respuestas sociolaborales a la crisis de la COVID-19.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) están realizando un esfuerzo conjunto, a través de seminarios y reuniones virtuales con la gran mayoría de los países de la región y de asistencia técnica directa a muchos de estos países, para poder enfrentar de la mejor manera posible las dificultades mencionadas. Es importante subrayar que el marco conceptual del cuerpo normativo vigente en el ámbito de las estadísticas del trabajo permite describir el fenómeno estudiado sin cambiar las definiciones y los criterios básicos utilizados para medir los principales indicadores clave del mercado laboral. El objetivo final es contar con información acerca de los principales indicadores laborales que reflejen los efectos de la crisis provocada por la COVID-19, al menos a nivel nacional.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

## **B. La política de salud ocupacional como pilar esencial de la política de empleo**

En esta sección, se discute la necesidad de abordar el desafío sanitario que entraña la COVID-19 desde una perspectiva más permanente, que implique tanto implementar políticas de seguridad ocupacional, trabajo a distancia y teletrabajo como hacer frente al reto de garantizar un retorno seguro al trabajo. En ese sentido, se plantea que, en el marco de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, es necesario priorizar las políticas de seguridad y salud en el trabajo para que la reactivación productiva y del empleo sea segura y saludable. Además, también se hace hincapié en que, a través de una gestión adecuada y participativa del riesgo laboral de exposición al coronavirus, se podrá facilitar el proceso de recuperación que necesita la economía, sin descuidar la salud de las personas.

## 1. La permanencia del desafío sanitario

La llegada de la pandemia de la COVID-19 a los distintos países de la región representa un desafío de grandes proporciones en materia de salud pública. Así lo han entendido los gobiernos, que han implementado de manera progresiva políticas de distanciamiento físico para limitar su expansión. Estas medidas indispensables han alterado profundamente el funcionamiento de la actividad productiva y del trabajo.

Inicialmente, se pensó que en esta crisis existirían dos fases: la primera, sanitaria, que duraría unos pocos meses, y la segunda, de carácter económico, provocada por la primera, que se prolongaría durante varios meses o años. Efectivamente, la paralización forzada de muchas actividades económicas traerá consecuencias que persistirán aun cuando las restricciones sanitarias se hayan levantado.

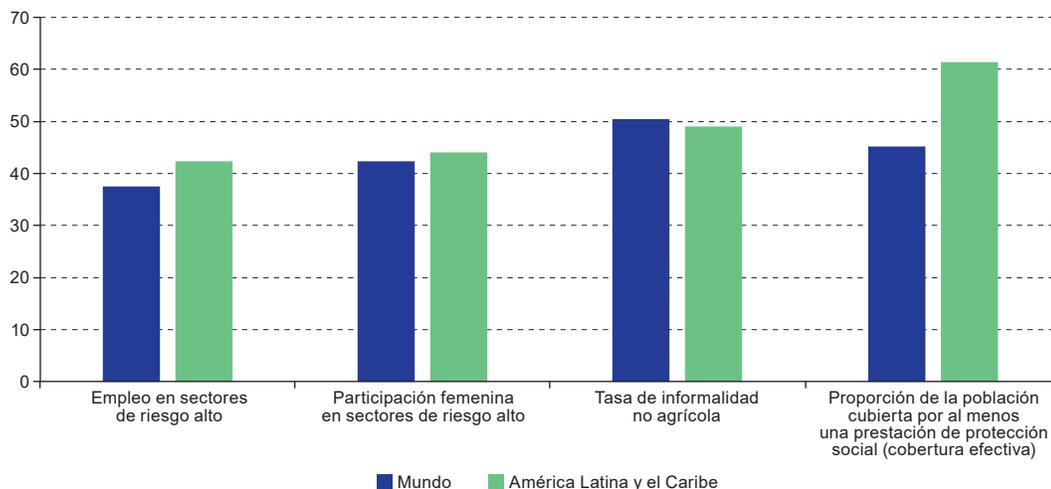
Sin embargo, como se observa en los países que van algunas semanas por delante en la evolución de esta crisis, como los europeos, la separación entre las dos fases será mucho menos nítida de lo que se pensaba en un comienzo. En vez de un levantamiento total de las restricciones sanitarias, se observa un escenario en el que se eliminan algunas restricciones, mientras que otras se modifican o persisten. En América Latina y el Caribe está sucediendo algo parecido, dado que varios países, si bien todavía se encuentran atravesando la crisis sanitaria, ya han anunciado sus estrategias para la reactivación y la vuelta a los lugares de trabajo.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, será importante conciliar de la mejor manera posible ambos desafíos: seguir frenando la expansión del virus y permitir el funcionamiento de las actividades económicas. Por otro lado, para operar en estas circunstancias, será necesario que las empresas lo hagan de manera creativa e innovadora, preservando la salud de los trabajadores y contribuyendo a la salud general de la población. Así, la recuperación se dará de manera progresiva, dependiendo de las indicaciones de las autoridades sanitarias y de las características particulares de los distintos sectores de actividad.

A grandes rasgos, es posible identificar dos tipos distintos de riesgo. Por un lado, existen sectores cuya producción y demanda de mano de obra se han mantenido estables o incluso se han incrementado durante la crisis, pero cuyos trabajadores, en muchos casos, están más expuestos al riesgo de contagio, pues deben realizar sus tareas de manera presencial. Este sería el caso de los trabajadores que se encuentran en la primera línea de respuesta a la emergencia, como los trabajadores de la salud —que, al asegurar la atención de las necesidades sanitarias de la población, se exponen en mayor medida al contagio (OIT, 2020a)—, pero también de los trabajadores de los servicios esenciales, como la agricultura, la cadena de abastecimiento de alimentos y de productos farmacéuticos, los servicios públicos locales o la producción, el suministro y la distribución de energía, entre otros. Por otro lado, están las actividades que han sufrido efectos negativos en el volumen de la producción y del empleo. Se estima que el impacto en la actividad económica y el empleo como consecuencia de la COVID-19 será alto en sectores como el comercio, las industrias manufactureras, las actividades de alojamiento y de servicio de comidas (asociadas al turismo) y las actividades inmobiliarias, mientras que, en sectores como transporte y almacenamiento, y artes, entretenimiento y recreación, el impacto será medio-alto (OIT, 2020a). Como se observa en el gráfico II.1, los sectores de riesgo alto concentran a alrededor de cuatro de cada diez trabajadores a nivel mundial y regional. En esos sectores también se observa una proporción importante de participación de las mujeres, que supera el 40% a nivel mundial y también en la región. Por otra parte, en América Latina, la pandemia afecta a mercados laborales en los cuales cerca de la mitad de los trabajadores no agrícolas son informales (OIT, 2018a) y solo el 61% de la población regional (61%) cuenta con al menos una prestación de protección social (OIT, 2017).

**Gráfico II.1**

Empleo en sectores de riesgo alto, tasa de informalidad y cobertura de protección social: estimaciones mundiales y regionales (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de OIT, *Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo*, segunda edición, Ginebra, 7 de abril de 2020; "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe", *Panorama Laboral Temático*, N° 4, Lima, 2018 e *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2017-2019*, Ginebra, 2017.

## 2. El trabajo a distancia y el teletrabajo

En varios sectores, una manera de cumplir las medidas de aislamiento, pero a la vez seguir operando, ha sido recurrir al trabajo a distancia o teletrabajo regulados por ley, o al trabajo remoto excepcional, aun en ausencia de una regulación específica. Por ejemplo, según una encuesta del 25 de marzo de 2020 realizada a 250 grandes empresas de la Argentina, el 93% de ellas había adoptado una política de teletrabajo como respuesta a la pandemia (Pacto Mundial de las Naciones Unidas/PNUD, 2020).

El trabajo a distancia se puede entender como cualquier trabajo que se lleva a cabo en un lugar distinto al de las instalaciones de la empresa, y el teletrabajo, como el trabajo a distancia realizado mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En los países en los que el teletrabajo o el trabajo a distancia ya estaba regulado, se está fomentando su uso y se han dictado normas para facilitar su aplicación. Ello también significa que el carácter voluntario de esta modalidad de trabajo se altera en el contexto de la emergencia. En el Brasil, se ha simplificado su implementación, acortando el plazo de notificación al empleado a 48 horas de antelación (por escrito o por medios digitales o electrónicos). El empleador debe poner a disposición de sus trabajadores los equipos y la infraestructura necesarios, así como reembolsar los gastos adicionales que estos deban afrontar. En Costa Rica, se dictó un Protocolo de Activación del Teletrabajo ante el COVID-19 en el sector público, a raíz del cual 14.668 funcionarios del gobierno central e instancias descentralizadas se acogieron a la modalidad de teletrabajo. También se invitó al sector privado a aplicar medidas temporales de teletrabajo.

En algunos países en los que ya se estaba discutiendo el tema con anterioridad a la crisis, se han dictado recientemente normas para el establecimiento de la modalidad de teletrabajo de forma permanente, incorporando disposiciones específicas ante situaciones de emergencia. En Panamá,

la Ley núm. 126 de 18 de febrero de 2020 establece la modalidad de teletrabajo e incluye aspectos como la obligación del empleador de cubrir los costos adicionales de banda ancha cuando se requiera una velocidad superior a la velocidad básica, así como la salud y seguridad en el trabajo y la protección de los datos del trabajador. Esta ley también incluye un artículo sobre labores de emergencia que se aplica a la actual crisis, pero también a otras futuras que pudieran surgir. En El Salvador, el 20 de marzo de 2020 se aprobó la Ley de Regulación del Teletrabajo, que incluye una disposición transitoria en la que se estipula que, en caso de emergencia nacional, calamidad pública, régimen de excepción o suspensión de derechos constitucionales y desastres, se omitirá el carácter voluntario del teletrabajo. En Chile, se promulgó la Ley núm. 21220 que modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia, mediante la que se regula esta modalidad de prestación de servicios, incluyendo el derecho a la desconexión, a contar con elementos de protección personal y a la adecuada gestión de los riesgos laborales. La legislación de Chile regula el derecho a desconectar durante, como mínimo, 12 horas seguidas por cada período de 24 horas. La Superintendencia de Seguridad Social de Chile emitió los dictámenes núm. 1 160-2020 y núm. 693-2020, en virtud de los cuales se establecen criterios de aplicación del seguro de accidentes del trabajo para trabajadores que se desempeñen bajo la modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo, como consecuencia de la crisis provocada por la COVID-19.

Finalmente, en algunos países en los que el trabajo a distancia y el teletrabajo no se encontraban regulados, se emitieron disposiciones ad hoc para dar legalidad al trabajo a distancia de carácter excepcional durante la duración de la crisis. Por ejemplo, en el Paraguay, se estableció la legalidad del teletrabajo como modalidad para las empresas públicas y privadas durante el período de la emergencia sanitaria, a través de la Ley de Emergencia (núm. 6524) y, con arreglo a la Resolución N° 181/2020, se especificaron las obligaciones del empleador en el marco de esta modalidad. En el Ecuador, el Ministerio del Trabajo emitió, mediante el Acuerdo Ministerial núm. MDT-2020-076, las directrices para la aplicación de teletrabajo emergente durante la emergencia sanitaria, especificando que “modifica únicamente el lugar en que se efectúa el trabajo, sin afectar ni alterar las condiciones esenciales de la relación laboral” (artículo 4). En Suriname y Trinidad y Tabago, las autoridades también fomentan el trabajo a distancia en la actual coyuntura.

Más allá de los posibles accidentes de trabajo, el teletrabajo también puede tener repercusiones importantes sobre el equilibrio psicológico del trabajador y, en varios países, se ha informado sobre un aumento de los casos de violencia de género vinculados a la cuarentena y, por lo tanto, al mundo laboral, cuando la vivienda constituye el lugar de trabajo. En este contexto, el Ministerio de Protección Social de Guyana instituyó una línea telefónica de apoyo contra la violencia de género como medida de respuesta a la crisis<sup>4</sup>.

Sin embargo, no todas las actividades económicas son aptas para el traslado del trabajo al domicilio de los trabajadores. Se ha estimado que entre el 26% y el 29% de las ocupaciones pueden ser ejercidas en forma remota en la Argentina, y lo mismo sucede con entre el 20% y el 34% de ellas en el Uruguay. En los países de América Latina sobre los que se dispone de estimaciones, un 23% de los trabajadores, en promedio, podría llevar a cabo sus actividades de manera remota (OIT, 2020i). Se estima, además, que el porcentaje de trabajadores informales que no estaría en condiciones de continuar trabajando en un contexto de distanciamiento espacial es más elevado que en el caso de los trabajadores formales (De los Santos y Finn, 2020). Asimismo, varias actividades con un elevado grado de formalidad, como las de manufactura, tampoco pueden realizarse a través del teletrabajo, por lo que se ven muy fuertemente afectadas.

<sup>4</sup> Véase “Responding to Domestic Violence During COVID-19” [en línea] <https://mosp.gov.gy/responding-to-domestic-violence-during-covid-19/>.

### 3. Enfrentar los desafíos que supone el retorno seguro a los lugares de trabajo

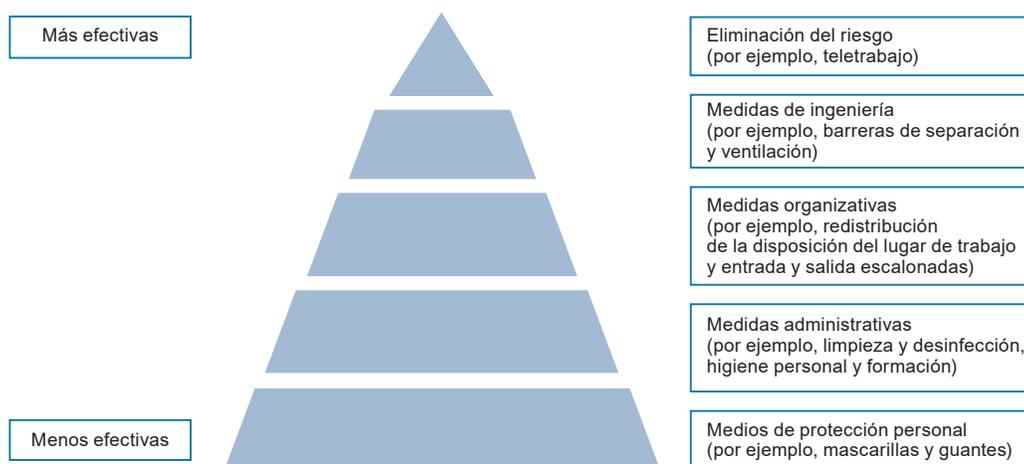
Para reanudar las actividades que, por su naturaleza, no pueden ser ejecutadas en modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo, es necesario priorizar las políticas de seguridad y salud laboral, a fin de posibilitar el retorno al trabajo sin arriesgar la salud de las personas y las estrategias de reactivación.

Teniendo en cuenta la alta transmisibilidad del virus a través del contacto directo con una persona contagiada o con objetos o superficies contaminados, asegurar el distanciamiento físico entre las personas y garantizar las medidas de limpieza, desinfección e higiene se consideran las acciones más efectivas para evitar el contagio. Será necesario que, a medida que se produzca el desconfinamiento y se levanten las restricciones sanitarias, cada sector de actividad o empresa formule e implemente protocolos específicos de seguridad y salud laboral que establezcan las medidas preventivas que han de adoptarse para garantizar un retorno seguro y saludable.

Para orientar la elaboración de dichos protocolos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó una lista de comprobación para la prevención y mitigación de la COVID-19 en el trabajo (OIT, 2020g), sobre la base de las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, ILO-OSH 2001* (OIT, 2002), que incluye el diálogo social bipartito entre los representantes del empleador y de los trabajadores<sup>5</sup>. La propuesta recuerda que las medidas que se adopten deben respetar un orden jerárquico decreciente, que priorice las medidas de ingeniería y organizativas que garanticen el distanciamiento físico, como, entre otros, la instalación de mamparas o barreras separadoras, la reorganización de la distribución de los puestos para asegurar una distancia mínima de seguridad y el establecimiento de turnos y horarios de entrada y salida escalonados para evitar la aglomeración de personas (véase el diagrama II.1). Adicionalmente, habrá que extremar las condiciones de ventilación y de limpieza y desinfección periódica, así como proporcionar medios e instalaciones para la higiene personal. El último recurso, como medida complementaria a las anteriores, será brindar equipos de protección personal a los trabajadores. Además, ofrecer información y capacitación y vigilar la salud del personal serán elementos clave en las políticas de prevención del riesgo de contagio (OIT, 2020e).

#### Diagrama II.1

Pirámide de medidas para prevenir el contagio en el lugar de trabajo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de OIT, *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILO-OSH 2001*, Ginebra, 2002.

<sup>5</sup> Véanse también en OMS (2020) las precauciones básicas que deben adoptarse en el trabajo durante la pandemia.

Las medidas de prevención del contagio deberán considerar no solo las condiciones de los lugares de trabajo, sino también de los desplazamientos a los mismos, así como los proveedores de bienes y servicios de la cadena de suministro. La reorganización del transporte adquiere una relevancia significativa, especialmente en los grandes aglomerados urbanos, en coordinación con la reorganización de las jornadas y los turnos de trabajo. En muchos sectores, la confianza de los clientes también es crucial.

A continuación, se revisan algunas experiencias sectoriales y nacionales en la aplicación de protocolos de seguridad y salud para el retorno al trabajo.

En el caso de la gran minería en Chile, que continúa funcionando en la extracción de mineral (pero no en el desarrollo de los nuevos proyectos), se han incorporado diversos cuidados. Antes del traslado a la faena minera, la empresa realiza un control de temperatura a los trabajadores, quienes además deben responder un cuestionario sobre su condición de salud; en los buses que los transportan se mantiene la distancia física recomendada y se usan mascarillas. Ya en la faena, con el objetivo de garantizar el distanciamiento y evitar aglomeraciones, el trabajo se organiza en grupos más reducidos, los turnos para acudir al casino se redistribuyen, los gimnasios están cerrados y el número de personas que duermen en cada habitación en los campamentos es inferior al habitual. En caso de que un trabajador presente síntomas, se lo traslada al centro asistencial, donde se le toman los exámenes. De ser positivo el resultado, el trabajador inicia una cuarentena y el grupo de contacto con el que trabajaba igualmente entra en un período de cuarentena y observación. En algunas empresas se ha llegado al acuerdo de organizar el tiempo de trabajo en lo que se denomina “14 x 14” (14 días de trabajo y 14 días de descanso) para limitar las rotaciones excesivas. Asimismo, los trabajadores que acuden a sus labores desde otras regiones se trasladan directamente al lugar de trabajo, evitando su tránsito por ciudades. Este mismo régimen se aplica a contratistas y proveedores, cubriendo otros eslabones de la cadena de suministro<sup>6</sup>.

En el Uruguay, la Comisión Tripartita de seguridad e higiene de la construcción alcanzó un acuerdo para retomar la actividad en el sector, entendiendo que, en gran medida, estas tareas se realizan al aire libre en condiciones que permiten un relativo distanciamiento entre los trabajadores. El acuerdo incluye un protocolo en materia de salud y seguridad en el trabajo, que establece la realización de una actividad de inducción al personal el primer día de regreso al trabajo. Entre otras medidas, el acuerdo promueve la adopción de horarios de entrada y salida desfasados para evitar aglomeraciones a la entrada de la faena y en el uso de vestuarios y baños; tres rutinas diarias de desinfección con hipoclorito en baños, vestuario y comedor; dotación de sistema de lavado de manos con agua potable y jabón; uso obligatorio de mascarillas; trabajo en cuadrillas, evitando el contacto con el resto de los trabajadores; uso limitado de los comedores, y un protocolo que se debe seguir en caso de que algún trabajador presente síntomas<sup>7</sup>.

En el Ecuador, el Ministerio del Trabajo emitió, mediante sendos Acuerdos Ministeriales, unas Directrices para el Retorno Laboral Seguro de los sectores público y privado<sup>8</sup>. Para su implementación, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social elaboraron conjuntamente

<sup>6</sup> Véase *El Mostrador*, “Entrevista al Presidente Ejecutivo del Consejo Minero, Joaquín Villarino” [en línea] <https://www.elmostrador.cl/mercados/2020/04/13/joaquin-villarino-presidente-ejecutivo-del-consejo-minero-los-sindicatos-han-tenido-una-actitud-muy-proactiva/>.

<sup>7</sup> Véase “Condiciones para el retorno a los centros de trabajo del grupo 9 y la continuidad de las tareas durante el Plan de Contingencia Sanitaria relacionada con COVID-19” [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/se-acordo-forma-tripartita-protocolo-sanitario-para-trabajadores-construccion>.

<sup>8</sup> Acuerdo Ministerial N° MDT 2020-093 (sector privado) y Acuerdo Ministerial N° MDT 2020-094 (sector público) [en línea] <http://www.trabajo.gob.ec/directrices-retorno-jornada-laboral/>.

una Guía y Plan General para el Retorno Progresivo a las Actividades Laborales, que contiene una serie de medidas para evitar el contagio en el lugar de trabajo, incluidas medidas de seguridad, organizativas y de higiene que deben implementarse tanto durante una etapa previa a la apertura como durante la fase de apertura<sup>9</sup>.

Además de las consideraciones propias de cada sector de actividad, será necesaria una adaptación específica para cada empresa y sus respectivos centros de trabajo, considerando las particularidades de los lugares, las tareas desempeñadas y las condiciones de cada persona, a fin de hacer las adecuaciones que se requieran. Este será el caso de los lugares de trabajo con gran afluencia de público, en los que, además de velar por la salud de los trabajadores, las medidas preventivas también deberán considerar a los clientes o usuarios, y su interacción mutua y con los trabajadores. En los supermercados, que han seguido funcionando durante el período de restricciones por su carácter de servicio esencial, para garantizar el distanciamiento se ha limitado la afluencia máxima de personas a los establecimientos, disponiendo un acceso escalonado de los clientes para evitar aglomeraciones, después de tomarles incluso la temperatura, y se han instalado mamparas de material transparente para separar el espacio físico entre los trabajadores de las cajas y los clientes, sin obstaculizar la visibilidad, al mismo tiempo que se ha establecido el uso obligatorio de mascarillas. En Chile, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo ha emitido una serie de protocolos sanitarios para el funcionamiento de supermercados, prestadores de servicios de correos y entrega a domicilio, obras y faenas de construcción, lugares de trabajo en general y con atención al público, así como recolectores de residuos<sup>10</sup>.

Para que la puesta en práctica de los protocolos laborales preventivos sea efectiva resulta fundamental la consulta y participación de los trabajadores o sus representantes, tanto de forma tripartita, a través de instancias de diálogo social nacional o sectorial, como bipartita, a través de los comités de seguridad y salud en el trabajo de las empresas. La activa colaboración entre la empresa y sus trabajadores en la búsqueda de soluciones consensuadas legitimará las soluciones técnicas y facilitará su efectivo cumplimiento por todos. A modo de ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT) del Uruguay, instancia tripartita integrada por representantes del Gobierno, los empleadores y los trabajadores, ha consensuado el contenido de la Resolución N° 54/020 CONASSAT Coronavirus (COVID-19) para la prevención del riesgo biológico que en el ámbito laboral produce la COVID-19, en que se promueve precisamente la formulación de protocolos contra esta enfermedad acordados de forma bipartita en las empresas<sup>11</sup>.

En resumen, en esta sección se enfatiza que la seguridad y la salud en el ámbito laboral tienen que ser el eje de las políticas de retorno al trabajo a fin de evitar un rebrote de contagios que ponga en peligro a las personas y las estrategias de reactivación, generando mayores costos humanos y económicos como consecuencia de esta crisis. Es primordial que una gestión participativa de la seguridad y la salud laboral sea el cimiento de las políticas de retorno al trabajo, para evitar poner en peligro la misma estrategia de reactivación. En la implementación de las acciones de prevención del contagio deberán anteponerse aquellas más efectivas de acuerdo con una jerarquía de control, recordando que el distanciamiento físico es una medida probada para reducir la transmisión del virus y considerando no solo las condiciones de los lugares de trabajo, sino también de los desplazamientos a los mismos, incluidos tanto la empresa como su cadena de suministro. Para la

<sup>9</sup> Véase [en línea] <https://coronavirusecuador.com/wp-content/uploads/2020/04/Gui%CC%81ayplangeneralparaelretorno%20progresivo.pdf>.

<sup>10</sup> Véase [en línea] <https://www.economia.gob.cl/2020/03/27/protocolos-sanitarios-para-funcionamiento-de-empresas.htm>.

<sup>11</sup> Véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-54020-conassat-coronavirus-covid-19>.

implementación de estas acciones también se requerirá de un fuerte componente de formación y educación de los actores del mundo del trabajo en materia de seguridad y salud, así como de reforzamientos institucionales y presupuestarios que garanticen dicha implementación.

## **C. Asegurar el ingreso de los trabajadores y la supervivencia de las empresas**

La llegada de la COVID-19 a los países de América Latina ha redundado en una paralización de la actividad económica, planteando desafíos referentes tanto a la contención de la pandemia como al inicio de una fase de reapertura económica escalonada. Es previsible que la recuperación económica no se produzca en forma generalizada, sino progresivamente en distintos sectores de actividad, así como en ciertas localidades y regiones, siempre bajo las condiciones decretadas por las autoridades sanitarias, como se detalló en la sección anterior. Asimismo, la reapertura de ciertas actividades probablemente no significará la recuperación inmediata de los niveles anteriores a la crisis, sino que se requerirá un tiempo de transición.

Varios países de la región hicieron uso de instrumentos que ya existían o implementaron nuevas políticas para apoyar a las empresas afectadas con acceso a liquidez y haciéndose cargo parcialmente de los salarios de sus trabajadores, en algunos casos a través de prestaciones de los seguros de desempleo, en otros a través de subsidios directos. El propósito de estas políticas es entregar ingresos a los trabajadores, mantener en pie a las empresas y permitir que den continuidad a la relación laboral con sus trabajadores de forma que se pueda contar con ellas y sus trabajadores cuando comience la recuperación. Ese es el desafío prioritario de cara a una recuperación que se producirá en forma gradual en ciertas actividades.

### **1. Proteger la relación laboral y entregar ingresos a los trabajadores**

La crisis financiera del período 2008/2009 brinda una experiencia que puede ser valiosa en la crisis actual. En algunos países primó la idea de que la recesión iba a ser transitoria, por lo que se privilegió la reducción de la cantidad de horas trabajadas por todos los trabajadores en lugar de aplicar despidos. En la implementación de este enfoque, la empresa reducía el pago del salario en una proporción menor que la reducción de las horas y los trabajadores cedían una parte de sus ingresos, pero menor que lo que hubiera correspondido por el tiempo de trabajo reducido. En el caso de Alemania o del Canadá, por ejemplo, que cuentan con mecanismos para estas circunstancias, el Estado subsidiaba parcialmente la pérdida salarial, reduciendo así la pérdida de ingreso de los trabajadores (y evitando, además, un costo mayor si hubieran caído en el desempleo). Un mecanismo similar se aplicó en la Argentina. Este mecanismo sirvió para contener el alza del desempleo y facilitar la recuperación progresiva de la actividad de las empresas (Marinakis y Velásquez, 2010).

En la actual crisis causada por la COVID-19, varios países que cuentan con un seguro de desempleo han ofrecido modalidades de disminución de las horas trabajadas y de las remuneraciones que serán pagadas por el empleador, con una compensación de los ingresos, como es el caso del seguro de cesantía parcial en Alemania, Austria y Suiza. Frente a la crisis actual, estos países han ampliado la población que puede beneficiarse de esas medidas, incorporando, por ejemplo, a trabajadores con contratos a plazo fijo. En la presente coyuntura, hasta finales de abril de 2020,

751.000 empresas alemanas ya anunciaron que se van a acoger a esta modalidad y se espera que más de 5 millones de asalariados se beneficien del subsidio, cifra que equivale a más de tres veces la registrada durante la crisis de 2009<sup>12</sup>.

En América Latina, varios países están implementando también medidas que buscan fomentar la continuidad de la relación de trabajo en casos de jornada reducida o suspensión temporal, así como asegurar que los trabajadores que sean desvinculados tengan acceso a un mínimo de ingresos mientras se abran las oportunidades para la búsqueda de un nuevo empleo.

En los países que ya contaban con seguro de desempleo contributivo, se adaptaron las condiciones de acceso para aumentar su cobertura, se mejoró el monto de los beneficios o se amplió el período durante el cual se puede recibir el subsidio, y se están inyectando recursos fiscales para complementar los fondos acumulados<sup>13</sup>. También existe la posibilidad de brindar oportunidades de actualización o recalcificación a quienes se encuentran recibiendo seguro de desempleo, o de ofrecer capacitación en el marco de programas de empleo de emergencia o en proyectos intensivos en mano de obra.

En Chile, la Ley núm. 21227 faculta el acceso a prestaciones del Seguro de Desempleo de la Ley núm. 19728, en circunstancias excepcionales, aplicable a los casos de cierre temporal de empresas por orden de la autoridad, acuerdos de suspensión del contrato de trabajo y pactos de reducción temporal de jornada. Prevé también que el trabajador pase a recibir ingresos provenientes del seguro de cesantía, mientras que el empleador mantiene la obligación de pagar las cotizaciones previsionales y de salud del trabajador. En el Uruguay, el seguro de paro llegó a las 86.000 solicitudes en marzo de 2020, en comparación con un máximo de 16.000 solicitudes mensuales en los años anteriores. Frente a la crisis, el Uruguay introdujo además un subsidio especial por desempleo parcial. La ventaja es que se mantiene el vínculo laboral, lo que resulta beneficioso para el trabajador, la empresa y la recuperación económica, ya que no se pierde el conocimiento específico y no se incurre en los costos de contratación y búsqueda de empleo. El programa de seguro de desempleo de la Ciudad de México se amplió a más beneficiarios, aunque acortando el tiempo de entrega del beneficio de seis a tres meses.

Barbados y las Bahamas decidieron añadir algunos fondos adicionales a los fondos del seguro de desempleo. En Barbados, reconociendo la posibilidad de que el fondo del seguro de desempleo se agote rápidamente, el Gobierno se comprometió a agregar fondos de acuerdo con el espacio fiscal disponible. Los pagos del seguro de desempleo tienen una duración de seis meses y cubren el 60% del sueldo asegurable. Al mismo tiempo, se flexibilizó la obligación de presentarse en persona a la oficina de los servicios de empleo para percibir estas transferencias. En las Bahamas se puso en marcha un sistema que permite el pago de las transferencias directamente a través de los empleadores, para acelerar el proceso de desembolso. Se estima que el número de beneficiarios de esta transferencia se triplicará durante el segundo trimestre de 2020.

En varios de los países que no contaban con un seguro de desempleo se introdujeron programas no contributivos, financiados con recursos fiscales, para entregar ingresos a los trabajadores asalariados afectados por la crisis.

<sup>12</sup> Véanse [en línea] <https://www.ams.at/unternehmen/personalsicherung-und-fruehwarnsystem/kurzarbeit>; [https://www.lohn-info.de/kurzarbeitergeld\\_statistik.html](https://www.lohn-info.de/kurzarbeitergeld_statistik.html); [https://awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/coronavirus\\_informationen\\_awa/kurzarbeitsentschaedigung-einfach-erklaert.html](https://awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/coronavirus_informationen_awa/kurzarbeitsentschaedigung-einfach-erklaert.html); [https://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_32018/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche\\_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input\\_=&pageLocale=de&topicId=17558&year\\_month=202004&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32018/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=17558&year_month=202004&year_month.GROUP=1&search=Suchen); <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarkt-die-wucht-des-wirtschaftsschocks-kostet-viele-arbeitsplaetze/25798858.html>.

<sup>13</sup> También se vuelve necesario adaptar de manera temporal el monto decreciente de las prestaciones del seguro de desempleo, diseñado así para incentivar la búsqueda de trabajo, pero poco útil en un contexto de fuerte destrucción de empleos.

En Costa Rica, mediante la Ley de Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo ante la Declaratoria de Emergencia Nacional se busca preservar el empleo y se emitió un Reglamento para el procedimiento de suspensión temporal de contratos de trabajo. Además, mediante el Decreto Legislativo Protección a las Personas Trabajadoras durante la Emergencia por la Enfermedad COVID-19, se estableció un subsidio para la atención de las condiciones de desempleo, suspensión temporal de contrato o reducción de jornadas laborales derivadas de la emergencia. Será financiado a partir del diferencial de precio de petróleo —manteniendo los precios de la gasolina, a pesar de la disminución de los precios internacionales—, con el propósito de ayudar a las familias a superar la situación de contracción del mercado laboral (Decreto Legislativo 9840 del 22 de abril de 2020).

Asimismo, en la República Dominicana se creó un Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado, dirigido a trabajadores formales cuyos contratos de trabajo sean suspendidos en virtud de lo establecido en el Código de Trabajo por un período de hasta 90 días, una vez que el empleador haya sido autorizado a la suspensión por parte del Ministerio de Trabajo. Los trabajadores con salario superior a 5.000 pesos dominicanos mensuales recibirán un pago mensual que será cubierto por el Gobierno con un aporte del empleador.

En Belice se inició un programa especial de ayudas por desempleo (Unemployment Relief Program) con fondos especiales (es decir, fondos que no provienen del seguro social). Se propone transferir un monto equivalente a 75 dólares cada dos semanas a los trabajadores que han sido despedidos (incluidos, en principio, los del sector informal) como resultado de la crisis y un monto equivalente a 50 dólares cada dos semanas a los desempleados de largo plazo.

Se observan esfuerzos por tratar de desarrollar respuestas de política que, además de brindar soporte a las empresas, las incentiven a mantener las relaciones laborales con sus trabajadores y conservar, total o parcialmente, sus ingresos. En el Brasil, por ejemplo, el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos incluye la reducción de la jornada laboral con preservación del salario mediante acuerdo (individual o colectivo), de modo que el empleador puede reducir la jornada laboral y los salarios de los empleados de forma proporcional por un máximo de 90 días, durante el estado de calamidad pública. Hay garantía provisoria del empleo durante el período de reducción y después del restablecimiento de la jornada por un período equivalente a la reducción. A su vez, los empleados con reducción de la jornada tendrán derecho al beneficio de emergencia de preservación del empleo y salario (pagado por el Gobierno Federal), que está en función del seguro de desempleo. En el mismo programa se contempla la suspensión del contrato de trabajo con pago de seguro de desempleo.

En el Brasil también se implementó el banco de horas, modalidad en que el empleado y el empleador pueden suspender las actividades y constituir un régimen especial de compensaciones que se realizarán en un período de 18 meses, contados desde la finalización del estado de calamidad pública. La compensación se rige por los siguientes parámetros: extensión de la jornada laboral diaria en un máximo de dos horas, con un límite de una jornada diaria total de diez horas. Se observan fórmulas similares de complementación de políticas de incentivos a las empresas para su reactivación y mantenimiento de los ingresos y del vínculo laboral en Chile, El Salvador, el Paraguay y el Perú.

El diálogo social bipartito puede cumplir un rol clave para el establecimiento de mecanismos de repartición del tiempo de trabajo como fórmula para mantener en el empleo a la mayor cantidad posible de trabajadores. Su aplicación requiere que la empresa y los trabajadores tengan claro cómo será su funcionamiento en la fase de recuperación y cómo se irán recobrando las condiciones de trabajo previas en la medida en que los resultados mejoren. El mecanismo más apropiado a fin de encontrar soluciones es la negociación colectiva para la búsqueda de soluciones efectivas y equitativas.

De estos ejemplos se puede desprender que una de las innovaciones presentes en las respuestas de política en esta crisis, justificada por su profundidad, ha sido la masiva inyección de recursos fiscales incluso a los fondos contributivos de los seguros de desempleo existentes, además de los subsidios directos no contributivos. A la vez, se observa que muchos países que tienen un seguro de desempleo han complementado las adaptaciones a estos seguros con transferencias no contributivas (subsidios únicos o ingreso de emergencia), reconociendo la cobertura limitada de los seguros sociales en la región.

## 2. Medidas de apoyo a las unidades productivas y el empleo

Entre las prioridades para contener los efectos económicos de la pandemia, ha adquirido relevancia el apoyo a las empresas, en particular a las mipymes, ante la necesidad de atenuar el impacto de la reducción de sus ventas e ingresos y de alivianar los problemas para el pago de salarios y deuda, que suponen un riesgo de quiebra y pueden tener un efecto concatenado para la cadena de suministro y el empleo. En ese sentido, se observan esfuerzos dirigidos a proteger a las unidades productivas directamente, tanto en su capacidad de acceder a liquidez como de sostener su relación con los trabajadores y acreedores, mediante iniciativas que difieren en cuanto a sus montos, plazos y requisitos, pero que en principio buscan disminuir la carga tributaria de las unidades productivas, postergar pagos vinculados con servicios públicos o beneficios sociales y brindar acceso a crédito para repactar deudas previas o facilitar capital de trabajo.

Por una parte, entre las medidas con que se busca reducir la carga tributaria se incluyen postergaciones o suspensiones temporales del pago de impuestos, junto con la posibilidad de postergar aportes previsionales a cargo de las empresas. En el Brasil se aplazó por seis meses el pago de los impuestos federales de las microempresas y las pequeñas empresas incluidas en el catastro del sistema de tributación simple nacional y se postergó el pago del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) por parte de las compañías en los meses de marzo, abril y mayo, con el compromiso de pagar los respectivos valores en seis cuotas, sin interés o multa. De manera similar, en Chile se pospuso el pago de los impuestos a la renta y al valor agregado por tres meses, además de ofrecerse la posibilidad de adelantar la devolución de algunos impuestos. Por otra parte, se amplió el plazo para el pago de obligaciones tributarias a personas jurídicas en el Perú, la República Dominicana y El Salvador, y en este último país también se suspendió el pago de tarifas de servicios básicos.

En Colombia, a través del Decreto núm. 558, se dispuso la disminución temporal de la cotización al Sistema General de Pensiones, mientras que en Costa Rica la Ley de Alivio Fiscal ante el COVID-19 contempla la eliminación de los pagos parciales del impuesto sobre las utilidades y la exoneración del IVA a los arrendamientos comerciales. En la Argentina, en el marco del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, se redujeron hasta en un 95% las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y se simplificó la reducción de los aportes patronales. En el Uruguay, se aprobó la exoneración a las cooperativas del 40% de los aportes personales y patronales comprendidos en el régimen de industria y comercio, mientras que en el Paraguay se estableció una prórroga a la presentación de declaraciones juradas y pagos totales o parciales de impuestos y el diferimiento del pago de cotizaciones a la seguridad social por cuatro meses.

Paralelamente, se han puesto en marcha líneas de crédito con garantías estatales y focalizadas en las mipymes para financiar capital de trabajo y gastos básicos de funcionamiento, con tasas de interés preferentes, que en varios casos se complementan con la postergación de amortizaciones

de capital de deuda preexistente. En particular, destacan las políticas en que el otorgamiento de créditos está asociado al mantenimiento de la relación laboral o los ingresos de los trabajadores. En el Brasil se implementó el Programa de Emergencia de Apoyo al Empleo, que cuenta con una línea de financiamiento de emergencia para el pago de salarios de empleados de pymes, con un alcance de 1,4 millones de empresas y 12 millones de trabajadores, complementado con la ampliación del crédito para microempresas y pequeñas y medianas empresas, por 5.000 millones de reales. En México se pusieron a disposición 3 millones de créditos de 1.000 dólares cada uno, para empresas formales e informales que no hubieran despedido a trabajadores, ni hubieran bajado los sueldos en el primer trimestre del año, hasta el 15 de abril. En el Perú, se creó el Fondo de Apoyo Empresarial a la MYPE (FAE-MYPE), que tiene por objeto garantizar los créditos para capital de trabajo otorgados a las microempresas y pequeñas empresas (mype), así como reestructurar y refinanciar sus deudas, junto con prohibir el reparto de utilidades de las empresas beneficiadas. En la Argentina, se establecieron créditos a tasa fija dirigidos a las pymes para el pago de sueldos y se destinaron 30.000 millones de pesos al Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) para el otorgamiento de garantías de respaldo. Adicionalmente se destinaron 1.000 millones de pesos a líneas de capital de trabajo para mipymes, a tasa fija y un plazo de hasta 12 meses, con un máximo de 6 meses de gracia.

## **D. Implementación y sostenibilidad de las medidas: desafíos en materia de institucionalidad, inclusión de grupos vulnerables y espacio fiscal**

Los países de la región están haciendo esfuerzos enormes para enfrentar la crisis sanitaria y socioeconómica originada por la COVID-19. Sin embargo, aun con paquetes de medidas bien concebidos y formulados, persiste el desafío de que los beneficios y servicios lleguen rápidamente a la población, en especial en los países de desarrollo institucional más tardío y en las zonas rurales.

La presente crisis, junto a las nuevas posibilidades tecnológicas, también constituye una oportunidad para avanzar en la integración y la complementación de algunas instituciones laborales, por ejemplo, de las transferencias y la protección a los desempleados con los servicios de empleo y la formación para el trabajo en el nuevo contexto, tanto a distancia (en línea) en el momento actual como en forma presencial cuando las restricciones sanitarias se levanten.

Por otro lado, aun cuando se hayan previsto los recursos necesarios para poder financiar las medidas, incluidos ahorros en rubros considerados menos prioritarios y el relajamiento temporal de regulaciones de responsabilidad fiscal, se podría presentar un nuevo desafío de financiamiento a los países en caso de que la duración de la crisis socioeconómica sea mayor que la prevista inicialmente.

### **1. Desafíos institucionales para la entrega efectiva de beneficios y servicios**

En el contexto de esta crisis, se hace evidente la importancia que tiene contar con instituciones laborales fortalecidas y de amplia cobertura como la formación para el trabajo, los servicios públicos de empleo, la seguridad social, la administración e inspección del trabajo y el registro social de hogares, entre otras.

Los servicios públicos de empleo cumplen una serie de funciones relevantes, dirigidas tanto a auxiliar a los trabajadores que pierden sus empleos en la obtención de ingresos mientras estén

desocupados como a ofrecer acceso a oportunidades de capacitación a fin de que mejoren su perfil de cualificaciones para el trabajo y proporcionar intermediación para facilitar la búsqueda de un nuevo empleo. En la coyuntura actual, los canales de atención en línea cobran especial importancia.

Por ello, las disposiciones del Convenio sobre el Servicio del Empleo, 1948 (núm. 88) de la OIT adquieren mayor relevancia en el contexto de la presente crisis. Este Convenio, ratificado por países como la Argentina y el Brasil, incluye una serie de funciones que se tendrían que cumplir, así como orientaciones para la participación de sindicatos y organizaciones de empleadores en la obtención y el análisis de la información necesaria.

La implementación efectiva de estas políticas y medidas de respuesta depende de manera decisiva de que el país disponga de empleos formales e instituciones laborales de amplia cobertura y lo suficientemente fortalecidas para administrar la provisión de las prestaciones. Frente a crisis económicas causadas por una catástrofe como la pandemia de la COVID-19 o por otros factores, los países que cuentan con instituciones sólidas y con una elevada formalidad de sus empleos tienen una evidente ventaja a la hora de proteger a los trabajadores y las empresas.

En atención a lo anterior, en la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) de la OIT y, en general, en el marco de las normas y recomendaciones internacionales en esta materia (véase el recuadro II.2) se considera que la legislación laboral, la administración del trabajo y la información sobre el mercado de trabajo son componentes integrales de las estrategias para enfrentar los desastres. En definitiva, las instituciones laborales y la formalización de las ocupaciones son prioridades tan importantes en tiempos de crisis como en tiempos de bonanza económica, o incluso más importantes.

#### Recuadro II.2

##### ¿Qué dicen las normas internacionales del trabajo acerca de la respuesta a la crisis?

Las normas internacionales del trabajo contienen orientaciones específicas para velar por que existan condiciones de trabajo decente en el contexto de la respuesta a crisis como la originada por la COVID-19 (OIT, 2020d). Una de las normas internacionales más recientes, la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) de la OIT, pone de relieve que para responder a las crisis es necesario asegurar el respeto de todos los derechos humanos, incluido el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas internacionales del trabajo. Entre los planteamientos estratégicos para responder a las crisis, la Recomendación núm. 205 destaca la necesidad de poner en práctica estrategias coherentes y globales para posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia.

Este planteamiento, en particular, incluye, entre otros aspectos: la estabilización de los medios de vida y de los ingresos, a través de medidas inmediatas para el empleo y la protección social; la promoción de la recuperación económica para generar oportunidades de empleo y trabajo decente y reintegración socioeconómica; la promoción del empleo sostenible y el trabajo decente, la protección social y la inclusión social, el desarrollo sostenible, la creación de empresas sostenibles, en particular las pequeñas y medianas empresas, la transición de la economía informal a la economía formal, la transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible y el acceso a los servicios públicos, y la evaluación del impacto que tienen en el empleo los programas nacionales de recuperación.

En la Recomendación núm. 205 también se pone de relieve la necesaria prestación de orientación y apoyo a los empleadores a fin de que puedan adoptar medidas eficaces para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de los efectos negativos en los derechos humanos y laborales en sus actividades, o en productos, servicios o actividades con los que puedan estar directamente asociados; la promoción del diálogo social y la negociación colectiva; la creación o el restablecimiento de instituciones del mercado de trabajo, con inclusión de servicios de empleo, que impulsen la estabilización y la recuperación; el desarrollo de la capacidad de los Gobiernos, incluidas las autoridades regionales y locales, así como de las organizaciones de empleadores y

Recuadro II.2 (continuación)

de trabajadores, y la adopción de medidas para la reintegración socioeconómica de las personas afectadas por una crisis, en particular aquellas que hayan estado relacionadas con las fuerzas armadas o con grupos combatientes, inclusive a través de programas de formación destinados a mejorar su empleabilidad.

Por otra parte, existe un marco de disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, la seguridad social, el empleo, la no discriminación, las modalidades de trabajo y la protección de categorías específicas de trabajadores, cuya observancia también contribuye al mantenimiento del trabajo decente durante la pandemia de la COVID-19. Como se puede observar en el cuadro, el marco de las normas internacionales brinda orientaciones para la aplicación de políticas y normativas legales en los diferentes ámbitos del mundo del trabajo en un contexto de pandemia. Dichas orientaciones permiten dar una respuesta más adecuada a los efectos en el empleo de esta u otra crisis, además de proporcionar un marco normativo que favorece una transición hacia un contexto de normalización posterior a la crisis. En particular, el marco de las normas y recomendaciones internacionales sirve como base para la adecuación más efectiva y para la mejora general de la normativa nacional.

#### Convenios y recomendaciones internacionales en el contexto de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Ámbito normativo	Convenios y recomendaciones internacionales	Aspectos que se consideran
Diálogo social y negociación colectiva	Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87) Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98) y Convenio sobre la Consulta Tripartita (Normas Internacionales del Trabajo), 1976 (núm. 144) Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152) y Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205)	Se subraya el papel clave de la consulta y el fomento de la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la planificación, la puesta en práctica y el seguimiento de las medidas de recuperación y resiliencia.
Relaciones laborales	Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)	Promueve políticas públicas dirigidas a reducir el ámbito de las relaciones de trabajo encubiertas para evitar la desprotección de los trabajadores.
No discriminación e igualdad de trato	Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100), Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111) y Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156)	Evita que los efectos de la COVID-19 se traduzcan en prácticas que discriminen o ignoren la igualdad de trato, considerando de manera particular a los trabajadores con responsabilidades familiares.
Impulso a la recuperación y promoción del empleo	Convenio sobre la Política del Empleo, 1964 (núm. 122), Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168) y Convenio sobre las Agencias de Empleo Privadas, 1997 (núm. 181) Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)	Medidas selectivas para estabilizar las economías y abordar los problemas de empleo, incluidos estímulos fiscales y monetarios destinados a estabilizar los medios de subsistencia y los ingresos, salvaguardar la continuidad de las empresas y fortalecer los servicios públicos de empleo.
Protección de los ingresos	Convenio sobre la Fijación de Salarios Mínimos, 1970 (núm. 131), Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168) y Convenio sobre la Protección del Salario, 1949 (núm. 95) Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135) y Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)	Mantener los niveles de los salarios mínimos para proteger a los trabajadores en situación vulnerable y reducir la pobreza, aumentar la demanda y contribuir a la estabilidad económica. Los salarios deben pagarse en forma regular y, en caso de quiebra, los trabajadores deben ser acreedores preferentes.
Suspensión de empleos o despidos	Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168), Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, 1982 (núm. 158) y Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156)	Los trabajadores que hayan perdido sus empleos a causa de la COVID-19 deberían tener acceso a servicios de empleo y de formación profesional. La ausencia temporal en el trabajo por enfermedad o lesión no es una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo. En el caso de despidos colectivos, el empleador debe dar a los representantes de los trabajadores información pertinente y oportunidad para consultar sobre las medidas que se adopten.
Reducción temporal de horas	Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168) y Convenio sobre el Trabajo a Tiempo Parcial, 1994 (núm. 175)	Los gobiernos deberían adoptar medidas para hacer extensivas las prestaciones de desempleo a los trabajadores que se enfrentan a una pérdida de ganancias debida al desempleo parcial, en particular en casos de reducción temporal de las horas de trabajo, y a la suspensión o reducción de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo.

Recuadro II.2 (conclusión)

Ámbito normativo	Convenios y recomendaciones internacionales	Aspectos que se consideran
Seguridad y salud	Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (núm. 155), Convenio sobre los Servicios de Salud en el Trabajo, 1985 (núm. 161) y Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006 (núm. 187) Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171), Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191) y Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194)	Los empleadores tienen la responsabilidad de asegurarse de que se adopten medidas de prevención y protección factibles para reducir al mínimo los riesgos profesionales, y los trabajadores deben responder a las directrices. Se insta a los Estados a formular, en consulta con los actores sociales, una política y un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo. Además, se regula el funcionamiento de los servicios de salud en el trabajo.
Enfermedad profesional	Convenio sobre las Prestaciones en caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, 1964 (núm. 121) Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) y Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194)	En la medida en que los trabajadores sufran de estas afecciones y estén incapacitados para trabajar como resultado de actividades relacionadas con el trabajo, deberían tener derecho a una indemnización monetaria, a asistencia médica y a los servicios conexos. En 2010 se revisa el listado de enfermedades ocupacionales y se incluyen aquellas en las que se pueda establecer un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos resultante de las actividades laborales y la enfermedad contraída por el trabajador.
Licencias	Convenio sobre Asistencia Médica y Prestaciones Monetarias de Enfermedad, 1969 (núm. 130) y Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134)	Los trabajadores que hayan contraído la COVID-19 deberían tener derecho a licencia remunerada por enfermedad o a prestaciones monetarias por enfermedad mientras estén incapacitados para trabajar. Las personas que deban ausentarse para cumplir cuarentena o para recibir atención médica preventiva o curativa deberían recibir una prestación monetaria.
Exigencia de uso de vacaciones	Convenio sobre las Vacaciones Pagadas (Revisado), 1970 (núm. 132)	Los empleadores no deberían exigir unilateralmente a los trabajadores que utilicen sus vacaciones anuales en caso de que se decida que no acudan al trabajo como medida de precaución para evitar una posible exposición al contagio.
Excepciones en cuanto a las horas normales de trabajo	Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116)	La autoridad competente de cada país debería determinar en qué circunstancias y dentro de qué límites podrán autorizarse excepciones a la duración normal del trabajo en caso de fuerza mayor.
Categorías específicas de trabajadores y sectores particularmente vulnerables	Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales, 1975 (núm. 141), Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97), Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143), Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas), 1983 (núm. 159), Convenio sobre Seguridad y Salud en la Construcción, 1988 (núm. 167), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), Convenio sobre Seguridad y Salud en las Minas, 1995 (núm. 176), Convenio sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura, 2001 (núm. 184) y Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), Convenio sobre el Trabajo Marítimo, 2006 Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151) y Recomendación sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 157)	Normas que regulan el acceso a seguridad y salud del trabajo y el acceso a beneficios sociolaborales para trabajadores de los sectores de salud, agrícola, construcción, minería y marítimo, para los trabajadores migrantes, discapacitados y de poblaciones indígenas y para las trabajadoras domésticas remuneradas.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Las normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus)*, Ginebra, 2020.

Por otro lado, las prestaciones no contributivas para los trabajadores informales, como los subsidios directos con los que se busca entregar un mínimo de ingresos durante esta crisis, son una herramienta muy necesaria, pero generalmente los niveles de las prestaciones suelen ser insuficientes y la cobertura limitada, debido al estrecho espacio fiscal y la exigua capacidad institucional de los países. De todas formas, se deben reconocer los esfuerzos bastante innovadores que varios países de la región han iniciado para entregar algunos ingresos a los trabajadores informales en respuesta a la crisis actual (como se detalla en el cuadro II.1).

La crisis de la COVID-19 implica oportunidades y desafíos para el fortalecimiento de las políticas sociolaborales de la región. La urgencia ante la gravedad de esta crisis debería acelerar la provisión de recursos a los programas que garanticen ingresos y sostengan los puestos de trabajo de los trabajadores formales e informales y sus familias. También debería conducir a un aumento del presupuesto fiscal dedicado a los programas de protección social y mercado de trabajo, ya que se ha demostrado que el presupuesto de las políticas sociolaborales de la región es bajo en comparación con los países de mayor desarrollo (CEPAL, 2019a y 2020b).

La importancia de las políticas de protección social y del mercado de trabajo va más allá de la crisis de la COVID-19. Como ha quedado patente ante la rápida expansión de la pandemia y sus efectos en la salud y las economías global y regional, las sociedades requieren un Estado con capacidad para generar respuestas rápidas y para coordinar esfuerzos tanto desde el sistema estatal como a través de iniciativas público-privadas. Algunas de las mejoras institucionales, como, por ejemplo, en el manejo de registros administrativos de trabajadores tanto formales como informales, tendrán beneficios también a la hora de implementar políticas más allá de las circunstancias de esta crisis. En el caso de las políticas sociolaborales también es importante generar un espacio de diálogo social con los actores del mundo del trabajo para lograr una mayor pertinencia y legitimidad. A mediano plazo, las estrategias dirigidas a la recuperación de las economías y mercados laborales deben incluir diseños institucionales que promuevan la mejora de las políticas sociolaborales, en términos no solo de capacidad y articulación institucional, sino también de alcance y cobertura.

## **2. Grupos vulnerables: trabajadores informales, trabajadoras domésticas remuneradas y migrantes**

Los paquetes de medidas económicas, sociales y laborales de la mayoría de los países de la región contienen disposiciones tanto para los trabajadores formales como para los informales. De prolongarse la crisis, será necesaria una nueva ronda de medidas orientadas a los trabajadores y a las empresas y especialmente centradas en los colectivos más vulnerables: los migrantes en situación irregular, las trabajadoras domésticas y los cuidadores de personas mayores, los trabajadores independientes informales de los sectores críticos y los trabajadores de la salud que se encuentran en primera línea de acción frente a la COVID-19.

En el caso de los trabajadores informales, las herramientas de políticas públicas son mucho más limitadas, dado que estos carecen de un contrato de trabajo, no están afiliados ni cotizan a la seguridad social y, sobre todo, no tienen acceso a los seguros de desempleo que existen en algunos países. Son dificultades que encuentran también las trabajadoras domésticas remuneradas, en su mayoría informales: menos del 30% tienen cobertura de la seguridad social en la región (OIT, 2018). El desafío es especialmente grande para los trabajadores migrantes, quienes en muchos casos tienen dificultades para acceder a los beneficios y servicios provistos por las políticas públicas.

En cuanto a la respuesta a la situación de los trabajadores informales en el contexto de la pandemia, la experiencia regional e internacional muestra similitudes y diferencias (véase el cuadro II.1). Mientras los países de mayor desarrollo tienden a establecer transferencias de montos más altos, en la región estas son más limitadas, en su mayoría por debajo de los 100 dólares. Además, hasta el momento la mayoría de los programas prevé una o dos transferencias a los beneficiarios. En la región, el criterio de selección de los beneficiarios gira en torno a la informalidad y el bajo nivel de ingresos de los hogares, o se escogen a partir de criterios establecidos en programas sociales de características similares que ya se encuentran en curso, y la puesta en práctica de las transferencias

ha significado la creación de bonos específicos o la extensión de programas preexistentes. En varios casos, la implementación de estas medidas ha afrontado desafíos adicionales por la dificultad de contar con registros de hogares actualizados, completos y de rápido acceso para hacer llegar las transferencias.

#### Cuadro II.1

América Latina y el Caribe (10 países) y países desarrollados: políticas de transferencias frente a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), mayo de 2020<sup>a</sup>

País	Monto	Duración	Monto total	Beneficiarios	Programa
Argentina	153 dólares	Pago único en abril, puede repetirse en mayo	153 dólares (podría llegar a los 306 dólares)	Hogares o trabajadores de 18 a 65 años que no perciban pensiones ni subsidios de ningún tipo y que no tengan otros ingresos procedentes del Estado.	Nuevo: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para trabajadores no registrados y monotributistas.
Brasil	353 dólares	Tres meses	353 dólares por persona (706 dólares en el caso de hogares monoparentales a cargo de una mujer)	Expansión de Bolsa Familia a los trabajadores informales, microempreendedores, autónomos y desempleados. Se entrega a hasta dos personas por hogar. Para las mujeres que son jefas de hogar y están solas, el beneficio es doble.	Expansión: los beneficiarios de Bolsa Familia pueden elegir si quieren recibir la ayuda del programa Auxilio Emergencia o Bolsa Familia durante los tres meses.
Chile	59 dólares	Pago único en abril	59 dólares	Hogares o trabajadores informales que reciben otra transferencia monetaria del Estado (personas con Subsidio Único Familiar (SUF) y familias del Subsistema Seguridades y Oportunidades (SSyOO)) u hogares que pertenezcan al 60% más vulnerable y que no tengan ingresos formales.	Expansión: los beneficiarios del SUF y las familias del SSyOO Nuevo: hogares que pertenecen al 60% más vulnerable
Colombia	41 dólares	Pago único en abril	41 dólares	Hogares o trabajadores informales que no reciben otras transferencias monetarias del Estado.	Nuevo: Ingreso Solidario
Ecuador	60 dólares	Dos meses (abril y mayo)	120 dólares	Hogares o trabajadores informales cuyos ingresos son inferiores a 400 dólares mensuales y que no reciben otros subsidios estatales como el Bono de Desarrollo Humano.	Nuevo: Bono de Protección Familiar por Emergencia por la Presencia del COVID-19 en Ecuador
Jamaica	71 dólares	Pago único en abril, inicialmente	71 dólares	Desocupados, trabajadores informales, estudiantes mayores de 18 años y personas de edad.	Nuevo: Compassionate Grant (subsidio compasivo)
Paraguay	85 dólares	Hasta dos meses por persona	170 dólares	Trabajadores informales o personas mayores de 18 años que no aporten a la previsión social y no reciban ayuda social del Estado.	Nuevo: Subsidio de Emergencia Sanitaria Pytyvô
Perú	112 dólares	Cada 15 días, (entregado dos veces hasta la fecha)	224 dólares	Hogares urbanos más vulnerables del país en situación de pobreza o pobreza extrema (aproximadamente 2,5 millones de hogares).	Nuevo: Bono Yo Me Quedo en Casa
República Dominicana	46 dólares	Dos pagos en abril	92 dólares (71 dólares adicionales para familias con personas especialmente vulnerables al virus)	Familias del programa Quédate en Casa (a fin de asegurar la alimentación de esos hogares, en su mayoría integrados por trabajadores informales). Se expande el alcance del programa a más de 600.000 familias.	Expansión: programas Comer es Primero y Quédate en Casa
Santa Lucía	185	Una vez al mes durante tres meses, a partir de abril	555 dólares	Trabajadores por cuenta propia que no contribuyen al seguro social.	Nuevo: Subsistence Allowance (asignación de subsistencia)
Francia	1.646 dólares	Pago único	1.646 dólares	Trabajadores independientes y pequeñas y medianas empresas (pymes).	Nuevo: Fonds de Solidarité (fondo de solidaridad)
Italia	110 dólares	Pago único en marzo	110 dólares	Trabajadores con ingresos anuales inferiores a 43.765 dólares y cuya actividad laboral no se pueda realizar de forma remota.	Nuevo: Decreto #CuraItalia (decreto ley de 17 de marzo de 2020)
Portugal	481 dólares	Seis meses	2.885 dólares	Trabajadores autónomos que tengan hijos de hasta 12 años. Se logran cubrir dos tercios del ingreso promedio.	
República de Corea	Entre 329 y 824 dólares	Pago único	Entre 329 y 824 dólares	Hogares dentro de los 70% más pobres del país. El monto depende de la cantidad de miembros del hogar.	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países; J-PAL Latinoamérica y el Caribe, y U. Gentili y otros, "Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures", Banco Mundial, 1 de mayo de 2020 [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/883501588611600156/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-1-2020.pdf>.

<sup>a</sup> Se consideran solo los programas operativos hasta el 4 de mayo de 2020.

Si bien se han observado avances en los sistemas de protección social, como la extensión de las políticas de transferencias condicionadas y no condicionadas a los sectores más vulnerables con alta prevalencia de trabajadores informales, existen algunos problemas en el diseño, particularmente la capacidad para sostener dichos programas en el tiempo, así como en la coordinación entre programas y en su focalización (CEPAL, 2019b; OIT, 2017). Las políticas para trabajadores informales implementadas pueden resultar insuficientes tanto desde el punto de vista del monto como de la duración del programa de transferencias, teniendo en cuenta la incertidumbre sobre la extensión temporal de las medidas de contención de la pandemia y el efecto que dichas medidas tendrán tanto en la intensidad del empleo informal, generalmente presencial, como en sus ingresos. De hecho, los ingresos de los trabajadores informales de la región experimentarán los mayores descensos a nivel global (OIT, 2020f). En ese sentido, puede resultar necesario ampliar las transferencias por un período mayor.

La coordinación entre programas e instrumentos es crucial. La velocidad y el impacto económico de la pandemia pueden suscitar vacíos o áreas grises: muchos trabajadores formales han quedado desocupados o, al ser despedidos, pasan a la informalidad. Ya sea en los países que ofrecen seguros de desempleo, en los que tienen programas de transferencias para hogares con ingresos informales o en los que cuentan con ambas cosas, los requisitos de acceso a los beneficios pueden plantear problemas en los casos en que los registros de los beneficiarios presenten rezagos, que se exacerban ante el aumento de la demanda de beneficios en tiempos de crisis. A ello se suma que, si se ha contribuido al seguro de desempleo por un período corto, los beneficios de dicho seguro pueden ser insuficientes de no complementarse con transferencias sociales. Por ende, se pueden generar situaciones complejas que impidan que los mecanismos cumplan su propósito. Esto es aún más problemático cuando se produce una suspensión temporal de la relación laboral de trabajadores asalariados y estos quedan sin acceso a un seguro de desempleo o a una transferencia social.

La crisis de la COVID-19 también evidencia la vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas remuneradas, sobre todo respecto al riesgo de contagio de la enfermedad y la falta de acceso a beneficios sociolaborales. Es llamativa la ausencia de legislación en la región sobre las condiciones de seguridad y salud mínimas de este grupo profesional (Valenzuela y Velasco, 2019). La informalidad imperante en el sector implica que, en la práctica, muchas de ellas dejan de recibir ingresos laborales si no pueden asistir a su lugar de trabajo. Además, la aplicación de las normas que permiten mantener el vínculo laboral es mucho más débil en un contexto de crisis, por lo que un gran número de estas trabajadoras deben vivir en los hogares en los que prestan servicio durante la época de cuarentena. Aquellas que son migrantes se encuentran en una situación aún más vulnerable, tanto por las consecuencias de la ruptura del vínculo laboral como al verse forzadas a permanecer en el hogar en el que trabajan.

En ese contexto, urge considerar a las trabajadoras domésticas remuneradas al formular las respuestas sociolaborales a la crisis. Las medidas de corto plazo deben contemplar transferencias de ingresos a estas trabajadoras durante la época de cuarentena por medio de programas de transferencias directas o incluyéndolas en los seguros de desempleo. A su vez, se debe garantizar su acceso a los servicios de salud y de seguridad social, en particular los relacionados con la provisión de equipo adecuado, el acceso a servicios de salud por enfermedades contraídas en el lugar de trabajo o la posibilidad de acogerse a licencias por enfermedad pagadas. Tanto la Argentina como Colombia han adoptado medidas específicas para proteger a las trabajadoras domésticas. Concretamente, en la Argentina se ha realizado una campaña para garantizar el derecho a licencia de las trabajadoras domésticas y, en el marco del Día del Personal de Casas Particulares, se lanzó otra campaña en la que se reforzaban sus derechos en el contexto de la emergencia. En cualquier

caso, deben continuar los esfuerzos para que la legislación reconozca la vulnerabilidad en que se encuentra este sector y equipare los derechos laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas con los del resto de los asalariados en todas las dimensiones.

Por otra parte, la crisis causada por la COVID-19 expone la extrema vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, especialmente aquellos en situación irregular: las políticas de prevención de contagios han limitado las actividades de los sectores en donde se concentra el grueso del trabajo migrante, como el comercio, la hotelería y los restaurantes, las pequeñas empresas y el sector informal (CEPAL/OIT, 2017). El trabajo por plataformas, sobre todo de reparto a domicilio, presenta claroscuros: si bien son alternativas para generar un ingreso, una situación como esta pandemia muestra la precariedad de las condiciones de seguridad y salud de sus trabajadores, tanto migrantes como nacionales (CEPAL/OIT, 2019a). Sin acceso a ingresos suficientes ni protección laboral y social de emergencia (en el caso de los trabajadores migrantes informales) o con acceso limitado (en el caso de los trabajadores migrantes formales), la situación de los migrantes se vuelve aún más precaria en medio de la pandemia, ya que no tienen posibilidad de regresar a sus países; se encuentran en una suerte de doble confinamiento. Dicha situación se agrava en muchos casos por la suspensión de los servicios de los organismos públicos de regulación de visas.

Más allá de la ayuda humanitaria que se ha desplegado en algunos casos, los trabajadores migrantes requieren protección laboral y acceso a las prestaciones de la seguridad social que disfrutaban los trabajadores nacionales de los países receptores<sup>14</sup>. Es particularmente importante que tengan la posibilidad de registrarse en los programas de transferencias sociales y de beneficios laborales pese al tiempo limitado que lleven trabajando. Asimismo, teniendo en cuenta el cierre de fronteras, estas medidas requerirían contemplar posibles moratorias temporales de visas y la posibilidad de que los trabajadores migrantes afectados por esa situación fueran considerados en las políticas sociales.

### 3. Estrategias de políticas sociolaborales ante el limitado espacio fiscal

Durante la crisis de la COVID-19 se da una situación fiscal más restrictiva en la región: muchos de los países acumulan un mayor endeudamiento, un creciente pago de intereses, ingresos fiscales más limitados y dificultades para emitir deuda en un contexto financiero internacional restrictivo (CEPAL, 2020a). La caída de la actividad económica en 2020 como consecuencia de la COVID-19 exacerbará la situación fiscal, tanto por la disminución de las recaudaciones como por la necesidad de gastos adicionales en las áreas de salud y protección social y laboral. En ese sentido, urge ampliar el espacio fiscal por la vía de los mecanismos de financiamiento, a través de la reducción o reprogramación de la deuda y de su servicio o por medio de la emisión de deuda o de acceso a financiamiento en condiciones más favorables, dado el contexto de bajas tasas de interés y la disposición de los organismos multilaterales a facilitar recursos ante la pandemia (CEPAL, 2020a y 2020b; Banco Mundial, 2020; FMI, 2020).

En cuanto a la demanda de políticas, a nivel regional se aprecia que el gasto en protección social y en salud representa alrededor del 4,1% y el 2,2% del PIB y el 18,1% y el 9,7% del gasto público total, respectivamente (CEPAL, 2019b). No obstante, esa distribución cambia a nivel de las subregiones: mientras que en América del Sur el gasto en protección social y en salud representa

<sup>14</sup> Como plantean el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151) de la OIT.

el 6,1% y el 2,4% del PIB, en Centroamérica, México y la República Dominicana corresponde al 1,9% y el 1,9% del PIB, y en el Caribe, al 3,1% y el 3,0% del PIB, respectivamente. Así, si bien existe la necesidad de ampliar el gasto en protección social y salud, dicho espacio es diferente en cada país y subregión, lo que sugiere la posibilidad de llevar a cabo ajustes presupuestarios cambiando la distribución de las partidas del gasto público, o hacer cambios dentro de las partidas de protección social y salud, o una combinación de las dos acciones. Por otro lado, varios países han aplicado exenciones temporales en el pago de contribuciones a la protección social por parte de empleadores y trabajadores, lo que genera una presión adicional para su financiamiento.

Esto evidencia la importancia de establecer sinergias que posibiliten generar más impacto a partir del gasto. Para hacer más efectivos los esfuerzos por expandir las transferencias a los hogares y trabajadores con ingresos informales por el mayor tiempo posible, por ejemplo, se podrían utilizar las plataformas de mecanismos de transferencias de ingresos ya establecidas, incorporando nuevos criterios o ampliando los existentes para incluir a los nuevos beneficiarios. Algunos países ya han avanzado en ese sentido, pero se debe reforzar la integración de las plataformas de los programas de transferencias y la coordinación entre los servicios públicos encargados de ellos. Otras medidas que posibilitarían generar espacios de financiamiento serían, por un lado, reducir costos facilitando la realización en línea de los trámites de registro de los beneficiarios y las transferencias y, por otro, ampliar la bancarización (Chacaltana, Leung y Lee, 2018).

En lo que respecta a las políticas de mercado de trabajo<sup>15</sup> se aprecian desafíos similares. Según la CEPAL (2019b), en los seis países con información disponible (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay), el gasto en estas políticas no superaba el 0,7% del PIB, lo que contrasta con el 1,3% que dedican en promedio los países de la OCDE. También se observa heterogeneidad en el gasto entre las diferentes políticas según el país: destaca la mayor importancia de la capacitación en la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica; de la creación directa de trabajo en México, y de la protección al ingreso en situación de desempleo en el Uruguay. En ese sentido, la necesidad de dar una respuesta a la situación causada por la COVID-19 no solo implica aumentar el financiamiento de las políticas de mercado de trabajo en general, sino también considerar la necesidad de fortalecer los programas de seguridad y salud en el trabajo, de incentivos laborales para la contratación de personas desempleadas y de apoyo al ingreso en situación de desempleo.

Dada la importancia relativa de las políticas de capacitación en muchos países, y teniendo en cuenta la dificultad para llevar a cabo capacitaciones presenciales durante la pandemia, es posible ampliar la oferta de capacitación en línea —dentro de las posibilidades de cada organismo—, para así liberar recursos que puedan asignarse a aquellos instrumentos más prioritarios en esta crisis. Además, más allá de las prioridades generales de estas políticas, debe hacerse hincapié en aquellos sectores que acusan un impacto alto y medio-alto de la COVID-19, así como en las mipymes, más susceptibles de sufrir una regresión a la informalidad. Al igual que en otras crisis similares, las iniciativas que supongan un aumento del gasto público como medida anticíclica deben privilegiar los sectores con un alto componente de mano de obra (OIT, 2020j).

Entre otras experiencias regionales, se observa el refuerzo y la ampliación de instrumentos como el seguro de desempleo, que pueden incluso operar como mecanismos compensatorios durante suspensiones temporales del vínculo laboral, como en el caso de Chile. En esa misma línea, la crisis puede alentar a varios países a implementar sistemas de seguro de desempleo que

<sup>15</sup> Según la CEPAL (2019b), entre las políticas de mercado de trabajo se incluyen los servicios de intermediación laboral, la capacitación, los incentivos laborales (para la contratación de personas desempleadas), el empleo protegido (para personas con discapacidad), la creación directa de trabajo, los incentivos al emprendimiento, el apoyo al ingreso en situación de desempleo y la jubilación temprana.

en su inicio deberán contar con financiamiento estatal, para luego operar con un mecanismo de financiamiento a cargo de los empleadores y trabajadores o con sistemas mixtos con coparticipación estatal enfocados en los trabajadores de menores ingresos.

## E. ¿Hacia un mundo laboral pospandemia o con pandemia permanente?

Más allá de cómo se desarrolle la crisis en los próximos meses y años, algo aún muy incierto, se pueden establecer dos conclusiones importantes: en primer lugar, la crisis (incluida su dimensión netamente sanitaria) persistirá hasta el desarrollo, producción, distribución y aplicación masiva de una vacuna o de un tratamiento efectivo; en segundo lugar, debido al punto anterior, las dos fases de la crisis —sanitaria y socioeconómica— se solaparán en gran medida. Es posible que a corto y medio plazo el mundo no se mueva hacia un escenario laboral pospandemia, sino hacia un escenario laboral con pandemia permanente.

Es por ello por lo que la seguridad y la salud en el trabajo deberán adquirir una nueva dimensión, pasando de un paradigma tradicional centrado en gestionar los riesgos laborales para evitar accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a un nuevo paradigma en el que la contención del virus y la salud laboral serán, además, condición *sine qua non* para garantizar la supervivencia de las empresas.

Por otro lado, las restricciones impuestas por la crisis también están creando oportunidades para la innovación. En muchos casos las adaptaciones en la organización de la producción y del trabajo podrían traer beneficios económicos y socioeconómicos aun cuando la crisis sanitaria actual haya terminado. Por ejemplo, es de esperar que muchas empresas y trabajadores estén mucho mejor capacitados para el uso de herramientas de trabajo en línea, pero también existe el riesgo de que surjan nuevas brechas en inversión tecnológica y capacitación de los trabajadores, que deberán ser atendidas por las políticas públicas.

Respecto de las políticas públicas, una de las innovaciones que seguramente podrán contribuir a una mayor formalización a mediano plazo es la generación y el perfeccionamiento de registros administrativos de asalariados formales, informales y otras categorías de trabajadores.

Ciertas actividades económicas están experimentando un crecimiento dinámico a corto plazo en el contexto de la crisis: es el caso de las actividades de logística, los servicios de reparto a domicilio y los servicios en línea. También en este contexto existen importantes desafíos para las políticas públicas, por ejemplo, en cuanto a la adecuada regulación laboral de las nuevas actividades o la capacitación laboral y la intermediación a través de los servicios públicos de empleo, para asegurar que un mayor número de desempleados pueda aprovechar las nuevas oportunidades en el menor tiempo posible.

A nivel internacional, la crisis actual puede acelerar algunas tendencias de desglobalización, y es posible que algunas de las cadenas de suministro se reorganicen, dando más peso a los encadenamientos locales y nacionales. Sin embargo, las tendencias globales seguirán impactando a la región y viceversa. Los desafíos impuestos por el cambio climático y la necesidad de una transición justa hacia un modelo más sostenible seguirán plenamente vigentes.

Por último, la crisis ha expuesto con especial crudeza el costo de la informalidad y de la desigualdad en la mayoría de los mercados laborales de la región. Por ello, las políticas para la recuperación no deben apuntar meramente a una “nueva normalidad”, similar a la anterior, sino a una “normalidad mejor” con mayor formalidad, equidad y diálogo social.

## Bibliografía

- Baldwin, R. y B.W. di Mauro (2020), *Economics in the Time of COVID-19*, CEPR Press [en línea] <https://voxeu.org/content/economics-time-covid-19>.
- Banco Mundial (2020), *The Economy in the Time of Covid-19. LAC Semiannual Report*, Washington, D.C., abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>.
- (2020b), “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, *Informe Especial COVID-19*, N° 1, 3 de abril [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf).
- (2020c), “Recomendaciones para la publicación de estadísticas oficiales a partir de encuestas de hogares frente a la coyuntura de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, abril [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45372/4/2000274\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45372/4/2000274_es.pdf).
- (2020d), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf).
- (2019a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/25-P), Santiago, diciembre.
- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2012), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2011* (LC/G.2512-P), Santiago.
- (2011), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2480-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2019a), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago.
- (2019b), “Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 21 (LC/TS.2019/66), Santiago.
- (2017), “La inmigración laboral en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 16 (LC/TS.2017/30), Santiago.
- (2015), “Protección social universal en mercados laborales con informalidad”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 12 (LC/L.3998), Santiago.
- (2014), “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 11 (LC/L. 3904), Santiago.
- (2011), “Políticas contracíclicas para una recuperación sostenida del empleo”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 5, Santiago.
- Chacaltana, J., V. Leung y M. Lee (2018), “New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality”, *Employment Working Paper*, N° 247, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Dargent, E. y otros (2018), *¿A quién le importa saber? La economía política de la capacidad estadística en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- De los Santos, D. e I. Fynn (2020), “COVID-19: los límites a la informalidad en tiempos de distancia social”, *Razones y Personas: Repensando Uruguay*, 9 de abril [en línea] <http://www.razonesypersonas.com/2020/04/covid-19-los-limites-la-informalidad-en.html>.
- Escudero, V. y otros (2019), “Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta-analysis”, *The Journal of Development Studies*, vol. 55, N° 12.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), “El gran confinamiento: la peor desaceleración económica desde la Gran Depresión”, Washington, D.C., Dialogo a Fondo [en línea] <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13190>.
- Gontero, S. y M. Zambrano (2018), “La construcción de sistemas de información sobre el mercado laboral en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 193 (LC/TS.2018/18), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

- López Mourelo, E. (2018), "Los servicios del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe", *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, N° 93.
- Marinakís, A. (2011), "Explaining Latin America's robust recovery from the crisis", documento presentado en la Conferencia de Investigación sobre las Principales Enseñanzas Extraídas de la Crisis y el Camino a Seguir, 16 y 17 de febrero, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Marinakís, A. y M. Velásquez (2010), "Políticas de empleo: desde la crisis a la recuperación", *Notas sobre la Crisis*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ocampo, J. A. (2011), How well has Latin America fared during the global financial crisis?, *Ensayos Económicos*, N° 61-62.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina, 2017: juventud, competencias y emprendimiento* (LC/G.2689), París, octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020a), "Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo, segunda edición", Ginebra, 7 de abril [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_740981.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf).
- \_\_\_\_\_(2020b), "Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo, primera edición", Ginebra, 18 de marzo [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_739158.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_739158.pdf).
- \_\_\_\_\_(2020c), *Panorama Laboral 2019: América Latina y el Caribe*, Lima.
- \_\_\_\_\_(2020d), *Las normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus)*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2020e), *Frente a la pandemia: garantizar la seguridad y salud en el trabajo*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2020f), "Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo, tercera edición", Ginebra, 29 de abril [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743154.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf).
- \_\_\_\_\_(2020g), *Prevención y mitigación del COVID-19 en el trabajo: lista de comprobación*, Ginebra, 9 de abril.
- \_\_\_\_\_(2020h), *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*, Ginebra, abril.
- \_\_\_\_\_(2020i), "Working from home: a potential measure for mitigating the COVID-19 pandemic", *Policy Brief*, Ginebra, abril.
- \_\_\_\_\_(2020j), *COVID-19 – Job creation through employment-intensive public works programmes*, Ginebra, mayo.
- \_\_\_\_\_(2019), "Mujeres en el mundo del trabajo: retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe", *Panorama Laboral Temático*, N° 5, Lima.
- \_\_\_\_\_(2018), "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe", *Panorama Laboral Temático*, N° 4, Lima.
- \_\_\_\_\_(2017), *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2017-2019*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2016), *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2014), *Panorama laboral temático: transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima.
- \_\_\_\_\_(2012), *Panorama Laboral 2011: América Latina y el Caribe*, Lima.
- \_\_\_\_\_(2011), *Panorama Laboral 2010: América Latina y el Caribe*, Lima.
- \_\_\_\_\_(2002), *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILOOSH 2001*, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020), "Prepare su lugar de trabajo para la COVID-19", Ginebra, 27 de febrero [en línea] [https://www.paho.org/es/file/60722/download?token=yLyZm\\_D\\_](https://www.paho.org/es/file/60722/download?token=yLyZm_D_).
- Pacto Mundial de las Naciones Unidas/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), "Encuesta: respuestas de las empresas argentinas ante el impacto de la cuarentena general en sus operaciones", 30 de marzo [en línea] <https://pactoglobal.cl/wp-content/uploads/2020/04/Encuesta-a-empresas-argentinas-ante-el-impacto-de-la-cuarentena-en-sus-operaciones.pdf>.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Chacaltana (eds.) (2018), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Valenzuela, M. E. y J. Velasco (2019), "El trabajo doméstico remunerado en América Latina: avances y retos para la protección de una ocupación eminentemente femenina", *Reflexiones sobre el trabajo: visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT*, F. Bertranou A. Marinakis (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).



# Anexo

**Cuadro A1**

América Latina y el Caribe: tasas anuales medias de desocupación nacional por sexo, 2008-2019  
(En porcentajes)

País/Sexo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>a</sup>
América Latina												
Argentina												
Ambos sexos <sup>b</sup>	7,9	8,7	7,7	7,2	7,2	7,1	7,3	6,5 <sup>c</sup>	8,5 <sup>d</sup>	8,4	9,2	9,8
Hombres <sup>b</sup>	6,6	7,8	6,7	6,3	6,1	6,1	6,5	5,7 <sup>c</sup>	7,8 <sup>d</sup>	7,5	8,2	9,2
Mujeres <sup>b</sup>	9,7	9,9	9,2	8,5	8,8	8,5	8,4	7,6 <sup>c</sup>	9,4 <sup>d</sup>	9,5	10,5	10,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)												
Ambos sexos <sup>e</sup>	2,8	3,3	...	2,7	2,3	2,9	2,3	3,5	3,5 <sup>f</sup>	3,6 <sup>f</sup>	3,5 <sup>f</sup>	3,7 <sup>g</sup>
Hombres <sup>e</sup>	2,1	2,5	...	2,2	1,6	2,3	1,7	3,0	3,1 <sup>f</sup>	3,3 <sup>f</sup>	3,4 <sup>f</sup>	3,4 <sup>f</sup>
Mujeres <sup>e</sup>	3,7	4,3	...	3,2	3,1	3,5	3,1	4,2	5,1 <sup>f</sup>	4,1 <sup>f</sup>	3,6 <sup>f</sup>	4,1 <sup>f</sup>
Brasil												
Ambos sexos <sup>e</sup>	7,1	8,3	...	6,7	7,3	7,1	6,8	8,5	11,5	12,7	12,3	11,9
Hombres <sup>e</sup>	5,2	6,2	...	4,9	6,0	5,8	5,7	7,3	10,1	11,3	10,8	10,1
Mujeres <sup>e</sup>	9,6	11,1	...	9,1	9,2	8,9	8,2	10,1	13,3	14,6	14,1	14,0
Chile												
Ambos sexos <sup>h</sup>	7,8	9,7	8,3	7,3	6,6	6,1	6,5	6,3	6,7	7,0	7,4	7,2
Hombres <sup>h</sup>	6,8	9,1	7,3	6,2	5,6	5,4	6,1	5,8	6,3	6,5	6,7	6,7
Mujeres <sup>h</sup>	9,5	10,7	9,9	8,9	8,1	7,1	7,1	7,0	7,2	7,6	8,3	8,0
Colombia												
Ambos sexos <sup>i</sup>	10,5	11,3	11,0	10,1	9,7	9,0	8,5	8,3	8,6	8,8	9,1	9,9
Hombres <sup>i</sup>	8,5	9,0	8,6	7,9	7,5	7,0	6,7	6,4	6,8	6,9	7,1	7,8
Mujeres <sup>i</sup>	13,4	14,5	14,2	13,1	12,7	11,7	11,0	10,8	11,1	11,4	11,6	12,6
Costa Rica												
Ambos sexos <sup>e</sup>	4,9	7,8 <sup>j</sup>	7,3 <sup>i</sup>	7,7 <sup>i</sup>	10,2 <sup>k</sup>	9,4 <sup>k</sup>	9,6 <sup>k</sup>	9,6 <sup>k</sup>	9,5 <sup>k</sup>	9,1 <sup>k</sup>	10,3 <sup>k</sup>	11,8
Hombres <sup>e</sup>	4,2	6,6 <sup>j</sup>	6,0 <sup>i</sup>	6,0 <sup>i</sup>	8,9 <sup>k</sup>	8,3 <sup>k</sup>	8,1 <sup>k</sup>	8,0 <sup>k</sup>	8,0 <sup>k</sup>	7,5 <sup>k</sup>	8,4 <sup>k</sup>	9,3
Mujeres <sup>e</sup>	6,2	9,9 <sup>j</sup>	9,5 <sup>i</sup>	10,3 <sup>i</sup>	12,2 <sup>k</sup>	11,1 <sup>k</sup>	11,9 <sup>k</sup>	12,2 <sup>k</sup>	12,1 <sup>k</sup>	11,6 <sup>k</sup>	13,2 <sup>k</sup>	15,3
Cuba												
Ambos sexos <sup>e</sup>	1,6	1,7	2,5	3,2	3,5	3,3	2,7	2,4	2,0	1,7	1,7	...
Hombres <sup>e</sup>	1,3	1,5	2,4	3,0	3,4	3,1	2,4	2,3	1,9	1,7	1,6	...
Mujeres <sup>e</sup>	2,0	2,0	2,7	3,5	3,6	3,5	3,1	2,6	2,2	1,6	1,8	...
Ecuador												
Ambos sexos <sup>e</sup>	3,8 <sup>i</sup>	4,5 <sup>i</sup>	4,0 <sup>i</sup>	3,4 <sup>i</sup>	3,2 <sup>i</sup>	3,0 <sup>i</sup>	3,4 <sup>i</sup>	3,6 <sup>i</sup>	4,5 <sup>i</sup>	3,8 <sup>i</sup>	3,5 <sup>i</sup>	3,8
Hombres <sup>e</sup>	3,2	3,7	3,5	2,9	2,8	2,7	3,0	3,0	3,7	3,0	2,9	3,2
Mujeres <sup>e</sup>	5,0	5,9	4,9	4,2	3,8	3,7	4,1	4,5	5,8	4,9	4,4	4,6
El Salvador												
Ambos sexos <sup>e</sup>	5,9 <sup>i</sup>	7,3 <sup>i</sup>	7,0 <sup>i</sup>	6,6 <sup>i</sup>	6,1 <sup>i</sup>	5,9 <sup>i</sup>	7,0 <sup>i</sup>	7,0 <sup>i</sup>	7,0 <sup>i</sup>	7,0 <sup>i</sup>	6,3 <sup>i</sup>	...
Hombres <sup>e</sup>	7,5 <sup>i</sup>	9,0 <sup>i</sup>	8,4 <sup>i</sup>	8,2 <sup>i</sup>	7,3 <sup>i</sup>	6,8 <sup>i</sup>	8,6 <sup>i</sup>	8,4 <sup>i</sup>	8,1 <sup>i</sup>	8,3 <sup>i</sup>	7,3 <sup>i</sup>	...
Mujeres <sup>e</sup>	3,6 <sup>i</sup>	4,9 <sup>i</sup>	5,1 <sup>i</sup>	4,4 <sup>i</sup>	4,3 <sup>i</sup>	4,7 <sup>i</sup>	4,7 <sup>i</sup>	5,0 <sup>i</sup>	5,3 <sup>i</sup>	5,2 <sup>i</sup>	4,9 <sup>i</sup>	...
Guatemala												
Ambos sexos <sup>e</sup>	...	...	3,7	4,1	2,9	3,1	2,9	2,6	2,7	2,5	2,4	2,6
Hombres <sup>e</sup>	...	...	3,2	2,9	2,4	2,7	2,6	2,0	2,2	2,0	2,1	2,0
Mujeres <sup>e</sup>	...	...	4,0	6,6	3,6	3,7	3,5	3,6	3,5	3,5	3,0	3,5
Honduras												
Ambos sexos <sup>e</sup>	3,0	3,1	3,9	4,3	3,6	3,9	5,3	7,3	7,4	6,7	5,7	5,7
Hombres <sup>e</sup>	2,9	2,6	3,2	3,3	2,9	3,3	4,5	4,4	5,1	4,0	4,5	4,2
Mujeres <sup>e</sup>	3,1	4,1	5,2	6,1	5,0	5,0	6,7	11,7	10,7	10,8	7,4	8,1

Cuadro A1 (continuación)

País/Sexo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>a</sup>
México												
Ambos sexos <sup>e</sup>	4,0	5,5	5,4	5,2	5,0	4,9	4,8	4,4	3,9	3,4	3,3	3,5
Hombres <sup>e</sup>	3,8	5,4	5,4	5,2	4,9	4,9	4,8	4,3	3,9	3,3	3,2	3,5
Mujeres <sup>e</sup>	4,1	5,4	5,2	5,2	4,9	5,0	4,9	4,5	3,9	3,6	3,4	3,5
Nicaragua												
Ambos sexos <sup>e</sup>		8,2	7,8	5,9	5,9	5,8	6,6	5,9	4,5	3,7	5,4	...
Hombres <sup>e</sup>		6,8	7,3	5,5	5,4	5,6	6,2	5,6	4,2	3,5	5,4	...
Mujeres <sup>e</sup>		9,0	8,7	6,6	6,6	6,0	7,0	6,3	4,8	3,8	5,5	...
Panamá												
Ambos sexos <sup>e</sup>	4,3 <sup>i</sup>	5,3 <sup>i</sup>	4,8 <sup>i</sup>	3,0 <sup>i</sup>	3,1 <sup>i</sup>	3,2 <sup>i</sup>	3,5 <sup>i</sup>	3,9 <sup>i</sup>	4,4 <sup>i</sup>	4,9 <sup>i</sup>	4,9 <sup>i</sup>	5,8
Hombres <sup>e i</sup>	3,4	4,0	3,7	2,6	2,5	2,5	2,7	3,1	3,7	3,8	3,9	4,8
Mujeres <sup>e i</sup>	5,6	7,3	6,5	3,6	3,9	4,1	4,6	5,0	5,4	6,4	6,4	7,3
Paraguay												
Ambos sexos <sup>e</sup>	5,7	6,3	5,7	5,5	4,6	5,0	6,0	5,4	6,0	6,1 <sup>m</sup>	6,2 <sup>m</sup>	6,6
Hombres <sup>e</sup>	4,6	5,3	4,6	4,3	3,7	4,5	4,6	4,9	5,0	5,1 <sup>m</sup>	5,4 <sup>m</sup>	5,5
Mujeres <sup>e</sup>	7,3	7,9	7,4	7,3	5,8	5,7	8,1	6,1	7,5	7,6 <sup>m</sup>	7,4 <sup>m</sup>	8,0
Perú												
Ambos sexos <sup>e</sup>	4,6	4,5	4,1	4,0	3,7	3,9	3,7	3,5	4,2	4,1	3,9	3,9
Hombres <sup>e</sup>	4,1	4,3	3,6	3,7	3,2	3,4	3,4	3,4	3,9	3,8	3,5	3,5
Mujeres <sup>e</sup>	5,3	4,7	4,7	4,4	4,4	4,7	4,0	3,6	4,6	4,4	4,4	4,5
República Dominicana												
Ambos sexos <sup>e</sup>	4,8	5,5	5,2	6,1	6,7	7,4	6,7	7,3 <sup>n</sup>	7,1 <sup>n</sup>	5,5 <sup>n</sup>	5,7 <sup>n</sup>	6,2
Hombres <sup>e</sup>	3,2	4,1	4,1	4,7	5,1	5,3	4,8	5,2 <sup>n</sup>	4,8 <sup>n</sup>	4,0 <sup>n</sup>	3,5 <sup>n</sup>	3,9
Mujeres <sup>e</sup>	7,4	7,9	7,0	8,3	9,2	10,5	9,7	10,5 <sup>n</sup>	10,5 <sup>n</sup>	7,8 <sup>n</sup>	8,8 <sup>n</sup>	9,3
Uruguay												
Ambos sexos <sup>e</sup>	8,0	7,7	7,2	6,3	6,5	6,5	6,6	7,5	7,8	7,9	8,3	8,9
Hombres <sup>e</sup>	5,6	5,5	5,3	4,8	4,9	5,0	5,1	6,4	6,5	6,6	6,9	7,3
Mujeres <sup>e</sup>	10,8	10,4	9,4	8,1	8,3	8,2	8,3	8,9	9,4	9,5	10,1	10,7
Venezuela (República Bolivariana de)												
Ambos sexos <sup>e</sup>	7,3	7,9	8,7	8,3	8,1	7,8	7,2	7,0	7,3	7,2	6,9	...
Hombres <sup>e</sup>	7,0	7,4	8,5	7,7	7,4	7,1	6,7	6,6	7,1	6,3	5,9	...
Mujeres <sup>e</sup>	7,8	8,5	9,0	9,2	9,0	8,8	8,0	7,7	7,8	8,4	8,1	...
El Caribe												
Bahamas												
Ambos sexos <sup>e o</sup>	8,7	14,2	...	15,9	14,4	15,8	14,6	13,4	12,2	10,0	10,3	...
Hombres <sup>e o</sup>	7,7	14,0	...	...	15,1	15,6	13,8	11,9	10,3	8,6	10,1	...
Mujeres <sup>e o</sup>	9,7	14,4	...	...	13,7	16,1	15,4	15,0	14,2	11,0	10,6	...
Barbados												
Ambos sexos <sup>e o</sup>	8,1	10,0	10,8	11,2	11,6	11,6	12,3	11,3	9,7	10,0	10,1	10,1
Hombres <sup>e o</sup>	6,9	10,1	10,9	9,8	11,0	11,7	11,7	12,3	9,3	9,8	9,9	11,6
Mujeres <sup>e o</sup>	9,5	9,8	10,6	12,6	12,2	11,6	12,8	10,3	10,1	10,1	10,3	8,5
Belice												
Ambos sexos <sup>e o</sup>	8,2	13,1	12,5	...	15,3	13,2	11,6	10,1	9,5	9,3	9,4	9,1
Hombres <sup>e o</sup>	...	...	...	...	10,5	7,8	6,3	6,8	5,6	5,9	5,6	5,9
Mujeres <sup>e o</sup>	...	...	...	...	22,3	20,8	19,9	15,4	15,6	14,6	14,9	13,4
Jamaica												
Ambos sexos <sup>e</sup>	10,6 <sup>o</sup>	11,4 <sup>o</sup>	12,4 <sup>o</sup>	12,6 <sup>o</sup>	9,3 <sup>i</sup>	10,3 <sup>i</sup>	9,5 <sup>i</sup>	9,8 <sup>i</sup>	9,0 <sup>i</sup>	7,7 <sup>i</sup>	5,6 <sup>i</sup>	5,0
Hombres <sup>e</sup>	7,3 <sup>o</sup>	8,5 <sup>o</sup>	9,2 <sup>o</sup>	9,3 <sup>o</sup>	7,0 <sup>i</sup>	7,8 <sup>i</sup>	7,2 <sup>i</sup>	7,2 <sup>i</sup>	6,6 <sup>i</sup>	5,6 <sup>i</sup>	4,2 <sup>i</sup>	3,8
Mujeres <sup>e</sup>	14,6 <sup>o</sup>	14,8 <sup>o</sup>	16,2 <sup>o</sup>	16,7 <sup>o</sup>	12,3 <sup>i</sup>	13,6 <sup>i</sup>	12,4 <sup>i</sup>	12,5 <sup>i</sup>	12,0 <sup>i</sup>	10,2 <sup>i</sup>	7,2 <sup>i</sup>	6,5
Trinidad y Tabago												
Ambos sexos <sup>e o</sup>	4,6	5,3	5,9	5,1	5,0	3,7	3,3	3,5	4,0	4,8	4,1	...
Hombres <sup>e o</sup>	...	...	...	...	...	3,0	2,8	2,9	3,9	4,2	3,3	...
Mujeres <sup>e o</sup>	...	...	...	...	...	4,6	4,0	4,2	4,0	5,6	4,5	...

Cuadro A1 (conclusión)

País/Sexo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>a</sup>
América Latina y el Caribe												
Ambos sexos <sup>b</sup>	6,4	7,4	6,6	6,4	6,4	6,3	6,1	6,6	7,8	8,1	7,9	8,1
Hombres <sup>c</sup>	5,2	6,2	5,9	5,2	5,5	5,4	5,3	5,7	6,9	7,1	6,9	7,1
Mujeres <sup>d</sup>	8,0	9,0	7,5	7,9	7,7	7,5	7,1	7,7	9,0	9,3	9,1	9,6

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Datos preliminares.

<sup>b</sup> Áreas urbanas.

<sup>c</sup> Promedio del primer al tercer trimestre.

<sup>d</sup> Promedio del segundo al cuarto trimestre.

<sup>e</sup> Total nacional.

<sup>f</sup> Nueva medición a partir de 2016; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>g</sup> Dato preliminar correspondiente al promedio del año al tercer trimestre de 2019.

<sup>h</sup> Desde 2010, nueva calibración sobre la base del censo de 2017.

<sup>i</sup> Tasa de desempleo abierto con ajuste de las cifras de la población económicamente activa por la exclusión del desempleo oculto.

<sup>j</sup> Nueva medición a partir de 2009; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>k</sup> Nueva medición a partir de 2012; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>l</sup> Nueva medición a partir de 2007; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>m</sup> Nueva medición a partir de 2017; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>n</sup> Nueva medición a partir de 2015; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>o</sup> Incluye el desempleo oculto.

<sup>p</sup> Promedio ponderado con ajustes por falta de información y diferencias y cambios metodológicos. Incluye un ajuste de datos por la exclusión de la desocupación oculta en Colombia, el Ecuador, Jamaica y Panamá.

**Cuadro A2**

América Latina y el Caribe: tasas anuales medias de participación nacional, 2008-2019

*(En porcentajes)*

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>a</sup>
América Latina												
Argentina <sup>b</sup>	58,8	59,3	58,9	59,5	59,3	58,9	58,3	57,7	57,5	57,8	58,5	59,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	64,9	65,1	...	65,9	61,1	63,4	65,8	61,0	66,0	67,4	70,8	73,0 <sup>c</sup>
Brasil <sup>d</sup>	62,0	62,1	...	60,0	61,4	61,3	61,0	61,3	61,4	61,7	61,6	62,0
Chile <sup>e</sup>	56,0	55,9	60,2	61,5	61,5	61,6	61,9	62,0	62,1	62,7	63,0	62,8
Colombia <sup>f</sup>	58,5	61,3	62,7	63,7	64,5	64,2	64,2	64,7	64,5	64,4	64,0	63,3
Costa Rica <sup>g</sup>	56,7	60,4	59,1	59,0	62,8	62,3	62,5	61,2	58,4	58,8	60,7	62,5
Cuba	74,7	75,4	74,9	76,1	74,2	72,9	71,9	67,1	65,2	63,4	63,8	...
Ecuador <sup>f</sup>	67,7	65,3	63,7	62,5	63,0	62,9	63,2	66,2	68,2	68,6	67,0	66,6
El Salvador <sup>f</sup>	62,7	62,8	62,5	62,7	63,2	63,6	62,8	62,1	62,2	61,9	61,3	...
Guatemala <sup>h</sup>	...	...	62,5	61,8	65,4	60,6	60,9	60,7	60,8	61,0	60,6	59,3
Honduras	51,0	53,1	53,6	51,9	50,8	53,7	56,0	58,3	57,5	59,0	60,4	57,3
México	58,7	58,6	58,4	58,6	59,2	60,3	59,8	59,8	59,7	59,3	59,6	60,1
Nicaragua <sup>i</sup>	...	66,6	71,2	75,6	76,8	75,8	74,0	72,4	73,6	73,5	71,7	...
Panamá <sup>j</sup>	63,9	64,1	63,5	61,9	63,4	64,1	64,0	64,2	64,4	64,0	65,4	66,5
Paraguay <sup>k</sup>	62,2	63,1	60,8	61,1	64,4	63,3	62,3	62,1	62,6	71,0	71,9	72,4
Perú	73,8	74,0	74,1	73,9	73,6	73,2	72,3	71,6	72,2	72,4	72,3	72,7
República Dominicana <sup>k</sup>	57,4	55,2	56,5	57,8	59,0	58,7	59,1	61,8	62,3	62,2	63,6	65,1
Uruguay	62,7	63,4	62,9	64,8	64,0	63,6	64,7	63,8	63,4	62,9	62,4	62,2
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>l</sup>	64,8	65,2	64,7	64,5	64,0	64,4	65,1	63,9	63,3	65,6	67,0	...
El Caribe												
Bahamas <sup>l</sup>	76,3	73,4	...	72,1	72,5	73,2	73,7	74,3	77,1	80,5	82,8	...
Barbados <sup>l</sup>	67,6	67,0	66,4	67,6	66,2	66,7	63,9	65,1	66,5	65,3	64,8	63,4
Belice <sup>l</sup>	59,2	...	...	...	65,8	64,2	64,1	63,2	64,0	64,1	65,5	68,1
Jamaica <sup>l</sup>	65,4	63,5	62,4	61,7	61,9	63,0	62,8	63,1	64,8	65,1	64,1	64,7
Trinidad y Tabago <sup>l</sup>	63,5	62,7	62,1	61,3	61,8	61,3	61,9	60,6	59,7	59,2	58,9	...
América Latina y el Caribe <sup>m</sup>	61,6	62,0	61,9	61,5	62,3	62,3	62,1	62,0	62,1	62,4	62,6	62,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Datos preliminares.

<sup>b</sup> Áreas urbanas.

<sup>c</sup> Dato preliminar correspondiente al promedio del año al tercer trimestre de 2019.

<sup>d</sup> Nueva medición a partir de 2012; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>e</sup> Desde 2010, nueva calibración sobre la base del censo de 2017.

<sup>f</sup> Incluye la desocupación oculta.

<sup>g</sup> Nueva medición a partir de 2009 y 2012; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>h</sup> Nueva medición a partir de 2011; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>i</sup> Nueva medición a partir de 2009; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>j</sup> Nueva medición a partir de 2017; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>k</sup> Nueva medición a partir de 2015; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>l</sup> Total nacional. Incluye la desocupación oculta.

<sup>m</sup> Promedio ponderado con ajustes por falta de información y diferencias y cambios metodológicos. Incluye un ajuste de datos por la exclusión de la desocupación oculta en Colombia, el Ecuador, Jamaica y Panamá.

**Cuadro A3**

América Latina y el Caribe: tasas anuales medias de ocupación nacional, 2008-2019

(En porcentajes)

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>a</sup>
América Latina												
Argentina <sup>b</sup>	54,2	54,2	54,4	55,2	55,0	54,7	54,0	53,9	52,6	52,9	53,1	53,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	63,1	63,0	...	64,2	59,7	61,5	64,3	58,9	63,8	64,9	68,4	70,3 <sup>c</sup>
Brasil <sup>d</sup>	57,5	56,9	...	56,0	56,9	56,9	56,8	56,1	54,3	53,9	54,1	54,6
Chile <sup>e</sup>	51,7	50,5	55,2	57,0	57,4	57,8	57,9	58,1	58,0	58,3	58,3	58,3
Colombia	51,9	53,9	55,4	56,8	57,9	58,0	58,4	59,0	58,5	58,4	57,8	56,6
Costa Rica <sup>f</sup>	53,9	55,4	54,8	52,9	56,4	56,4	56,5	55,4	52,8	53,5	54,4	55,2
Cuba	73,6	74,2	73,0	73,6	71,6	70,5	70,0	65,4	63,8	62,4	62,7	...
Ecuador	63,9	61,1	60,1	59,6	60,4	60,3	60,4	63,3	64,6	65,5	64,3	63,7
El Salvador	59,0	58,2	58,1	58,6	59,4	59,9	58,4	57,8	57,9	57,6	57,4	...
Guatemala <sup>g</sup>	...	...	60,2	59,2	63,5	58,7	59,1	59,2	59,2	59,4	59,1	57,8
Honduras	49,4	51,5	51,5	49,7	48,9	51,6	53,1	54,0	53,2	55,1	57,0	54,1
México	56,3	55,4	55,3	55,5	56,3	57,1	56,9	57,0	57,3	57,3	57,6	58,0
Nicaragua <sup>h</sup>	...	61,3	65,6	71,2	72,3	71,5	69,1	68,1	70,2	70,8	67,8	...
Panamá	60,3	59,9	59,4	59,1	60,8	61,5	60,9	60,9	60,8	60,1	61,5	61,8
Paraguay <sup>i</sup>	58,7	59,1	57,3	57,7	61,5	60,1	58,6	58,7	58,9	66,7	67,4	67,6
Perú	70,4	70,7	71,1	70,9	70,8	70,3	69,6	68,9	69,2	69,5	69,5	69,9
República Dominicana <sup>j</sup>	54,7	52,3	53,6	54,5	55,2	54,6	55,4	57,3	57,9	58,7	60,0	61,0
Uruguay	57,7	58,5	58,4	60,7	59,9	59,5	60,4	59,0	58,4	57,9	57,2	56,7
Venezuela (República Bolivariana de)	60,1	60,1	59,2	59,2	59,0	59,6	60,5	59,5	58,7	60,9	62,4	...
El Caribe												
Bahamas	69,7	63,0	...	60,6	62,1	61,6	62,9	64,3	67,7	72,5	74,2	...
Barbados	62,1	60,3	59,6	60,1	58,6	58,9	56,0	57,7	60,0	58,8	58,3	57,0
Belice	54,3	...	...	...	55,7	55,9	56,6	56,8	57,9	58,1	59,0	62,0
Jamaica	58,5	56,3	54,7	54,4	53,3	53,4	54,2	54,6	56,2	57,5	58,2	59,6
Trinidad y Tabago	60,6	59,4	58,4	58,2	58,8	59,1	59,9	58,5	57,4	56,3	56,5	...
América Latina y el Caribe <sup>k</sup>	57,7	57,3	57,8	57,6	58,2	58,3	58,3	57,9	57,3	57,4	57,6	57,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Datos preliminares.

<sup>b</sup> Áreas urbanas.

<sup>c</sup> Dato preliminar correspondiente al promedio del año al tercer trimestre de 2019.

<sup>d</sup> Nueva medición a partir de 2012; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>e</sup> Desde 2010, nueva calibración sobre la base del censo de 2017.

<sup>f</sup> Nueva medición a partir de 2009 y 2012; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>g</sup> Nueva medición a partir de 2011; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>h</sup> Nueva medición a partir de 2009; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>i</sup> Nueva medición a partir de 2017; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>j</sup> Nueva medición a partir de 2015; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>k</sup> Promedio ponderado con ajustes por falta de información y diferencias y cambios metodológicos. Incluye un ajuste de datos por la exclusión de la desocupación oculta en Colombia, el Ecuador, Jamaica y Panamá.



Durante 2019 la escasa dinámica de la economía regional se puso de manifiesto en la debilidad de la generación de empleo asalariado —específicamente, de empleo registrado— y en el leve aumento interanual de la tasa de desocupación como promedio ponderado a nivel nacional.

Los primeros meses de 2020 están marcados por la irrupción de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), que hizo necesaria la aplicación de políticas de confinamiento. Esta situación redundó en la interrupción de las actividades económicas a una escala nunca antes vista a nivel mundial. Los países de América Latina y el Caribe deberán enfrentar grandes caídas de su producto interno bruto con importantes consecuencias en sus mercados laborales, en un contexto de debilidad y vulnerabilidad macroeconómica.

En la segunda parte de este informe se examinan algunas de las políticas implementadas por los países para proteger el empleo formal e informal, cautelar los ingresos y proteger al sector productivo. Asimismo, se analizan los desafíos laborales para una reactivación productiva en el escenario posterior a la pandemia, para lo cual es necesario un pilar de políticas que prioricen la seguridad y la salud en el trabajo.

