

# POLÍTICAS SOCIALES EN RESPUESTA AL CORONAVIRUS



## ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?

### Posibles escenarios para América Latina y el Caribe

Abril, 2020

Este documento incluye algunas proyecciones de las pérdidas de empleo que sufrirán los países de América Latina y el Caribe a causa de la crisis provocada por la propagación de la COVID-19. Para ello, se plantean tres posibles escenarios, que varían en función del tiempo en que se extienda la pandemia y la severidad de la crisis económica. En este sentido, es preciso considerar que la región, al igual que el resto del mundo, se está enfrentando a una situación de máxima incertidumbre, que evoluciona constantemente y con gran rapidez, por lo que estos escenarios se encuentran sujetos a revisión permanente.

**Autores:**

Álvaro Altamirano, Oliver Azuara, Stephanie González.

## 1 INTRODUCCIÓN

Los mercados laborales de América Latina y el Caribe enfrentan la crisis derivada de la propagación de la COVID-19 en una situación particularmente desfavorable. Luego de un periodo de expansión, la creación de empleos de calidad en la región se ha estancado en los últimos cinco años: los países no han logrado avances significativos en la reducción de la informalidad (más de la mitad de los trabajadores, el 56%, no tiene acceso al sistema de pensiones, entre otros aspectos) ni tampoco en el porcentaje de trabajos que proporcionan un ingreso suficiente para superar la pobreza<sup>1</sup>.

Ante esta situación de crisis en un escenario de incertidumbre que, además, evoluciona de forma constante y con gran rapidez, este documento presenta posibles efectos sobre los niveles de empleo formal e informal, de la región. Los resultados principales están basados en tres posibles escenarios, ordenados del menos al más adverso.

Para construirlos, se han tomado los datos disponibles en el [Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social](#) (SIMS) del BID, el mayor portal de datos sobre el trabajo y las pensiones de América Latina y el Caribe. A partir de ellos, se hicieron estimaciones por país y por las actividades económicas en las que se emplea la población<sup>2</sup>.

La actual emergencia sanitaria está poniendo a prueba el funcionamiento de la seguridad social (acceso y calidad), particularmente de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe. Es muy probable que, una vez concluida la emergencia, se deban rediseñar los esquemas de acceso y financiamiento de los sistemas de seguridad social que hoy en día están ligados a los mercados laborales. Asimismo, la región tendrá que hacer frente a los efectos de la recesión económica ocasionada por la propagación del virus, particularmente en un aspecto crítico como el empleo.

1. Ver [Índice de Mejores Trabajos del BID](#).

2. El SIMS contiene información para Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

## 2 COVID-19 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA PANDEMIA LLEGÓ EN UN MOMENTO DE DEBILIDAD ECONÓMICA

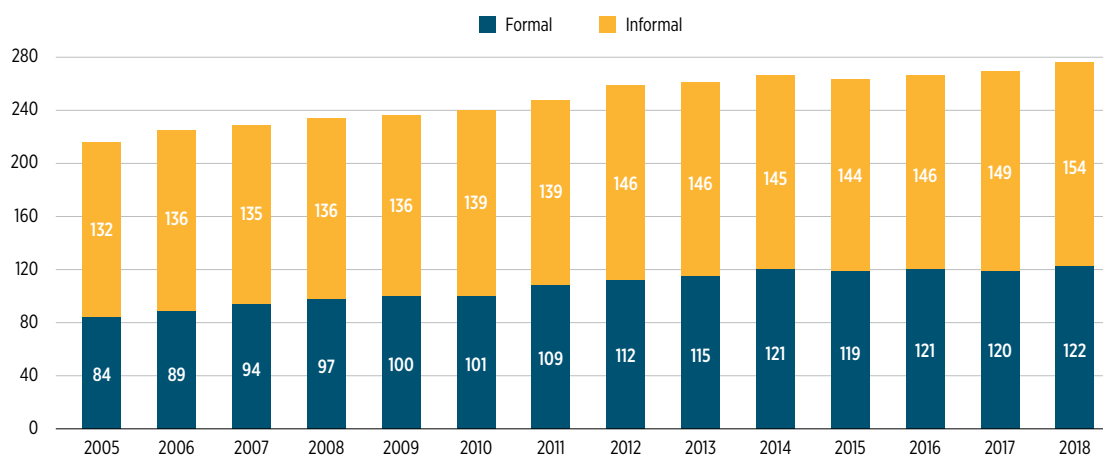
Si bien es muy temprano para estimar con precisión el efecto que la pandemia tendrá sobre la economía y los empleos, distintos bancos de inversión<sup>3</sup> han comenzado a ajustar los escenarios macroeconómicos, así como el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>4</sup>. Recientemente, ese organismo afirmó que espera la mayor caída económica mundial desde la Gran Depresión del siglo pasado<sup>5</sup>. Todos estos escenarios se deben ir ajustando en caso de que la pandemia no logre controlarse y las medidas tomadas, como el confinamiento de la población o la prohibición de concentraciones públicas, deban extenderse<sup>6</sup>.

Aun en el escenario menos adverso, el distanciamiento social para contener el virus y el cierre de fronteras significará menor actividad económica y el descenso de precios de los productos básicos, de los cuales dependen varios países de la región. Todo ello se reflejará en una menor oferta y demanda agregadas, pues el dinamismo del comercio se verá seriamente afectado. En este contexto, es muy probable que los términos de intercambio para América Latina y el Caribe se deterioren de forma significativa en el

corto plazo, y que el costo relativo del empleo aumente. Es decir, la región sufrirá un deterioro económico importante, mayor al observado durante la crisis financiera global de 2009, cuando el PIB regional se contrajo alrededor del 2%.

Esta crisis sanitaria se presenta en un contexto de debilidad económica de América Latina y el Caribe. Luego del auge del periodo 2000-2013, cuando la demanda agregada se vio impulsada por la integración de China al comercio de la región, el PIB per cápita experimentó un deterioro entre 2014 y 2019 mayor al 0,5% anual. Esto tuvo su reflejo en la creación de empleo formal. Como muestra el Gráfico 1, entre 2005 y 2014, se crearon alrededor de 36 millones de empleos formales en la región, y la informalidad pasó del 61% al 55% del total de los trabajadores ocupados. Sin embargo, a partir de 2015 este crecimiento se estancó. El total de trabajadores formales se ha mantenido en alrededor de 121 millones de personas y, aunque la participación laboral de los trabajadores no se ha incrementado de manera notable, la informalidad aumentó levemente y, para el cierre de 2018, se ubicaba en el 56% del total de ocupados.

FIGURA 1. TOTAL DE TRABAJADORES OCUPADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (EN MILLONES)



Fuente: Sistema de Información de los Mercados Laborales y Seguridad Social para América Latina y el Caribe (SIMS). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020.

3. Credit Suisse publicó una nota en donde estima que la región decrecerá -1,5% en el año. De igual forma, Goldman Sachs redujo su estimación de expansión para la región y lo ubica en -1,2%. Caso similar es Bank of America, cuyos economistas dieron a conocer un pronóstico de una recesión, en donde el producto de la región se contraería 1,6% durante el año. Ver <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-19/goldman-credit-suisse-forecast-2020-recession-for-latin-america>

4. Ver <https://blogs.imf.org/2020/03/19/covid-19-pandemic-and-latin-america-and-the-caribbean-time-for-strong-policy-actions/>

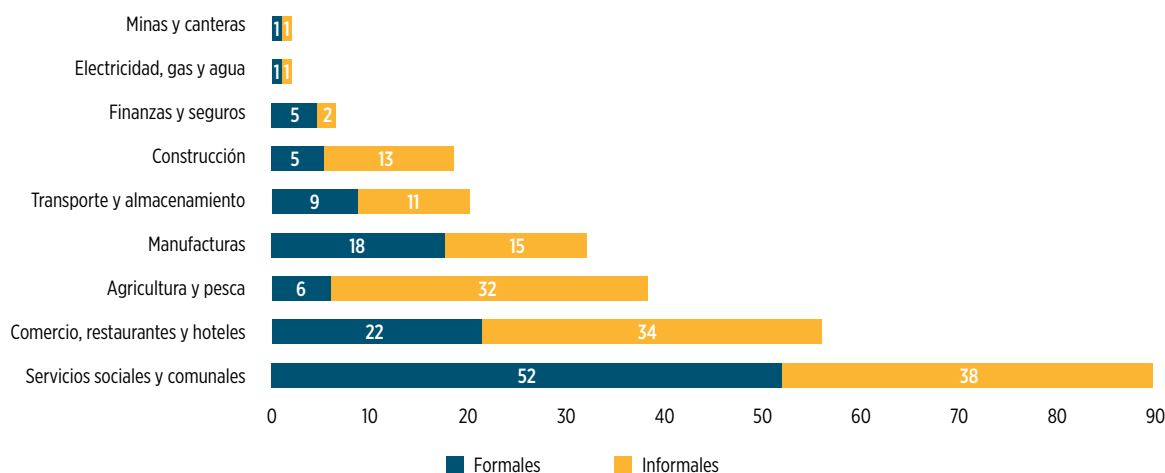
5. Ver <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/09/imf-chief-flags-up-grim-global-economic-forecast-covid-19>

6. Conforme se vaya desarrollando la epidemia y la propia crisis, todas las estimaciones deberán ajustarse por: a. Las medidas que los países vayan tomando de manera regional. Los países que cierren toda actividad económica por un periodo prolongado tendrán mayores afectaciones comparado con aquellos que estén funcionando con la mitad de su matriz productiva. b. Los incentivos y efectividad de programas que los gobiernos están buscando implementar. c. Duración de la emergencia sanitaria asociada a la pandemia y el resurgimiento de brotes.

La distribución de trabajadores ocupados, tanto formales como informales, varía mucho en función de la actividad económica. La Figura 2 muestra la distribución más reciente, en la cual se puede observar que los servicios sociales y comunales emplean a la mayor cantidad de personas (90

millones, 42% informales), seguido por comercio, restaurantes y hoteles (56 millones, 62% informales), agricultura y pesca (38 millones, 84% informales) y manufacturas (33 millones, 45% informales).<sup>7</sup>

**FIGURA 2. DISTRIBUCIÓN DE OCUPADOS POR ACTIVIDAD ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE\* (EN MILLONES)**



\* La agrupación es aproximada, pues algunos países utilizan diferentes categorías para las ocupaciones que no necesariamente coinciden con los demás. Para más información, ver <http://dx.doi.org/10.18235/0002062>

Fuente: Sistema de Información de los Mercados Laborales y Seguridad Social para América Latina y el Caribe (SIMS). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020.

### 3 COVID-19 Y PÉRDIDA DE EMPLEOS FORMALES (ESCENARIOS BASE)

No existe consenso sobre la magnitud ni la duración que tendrá la pandemia ni sus efectos sobre la economía mundial, en general, y para cada país, en particular. Por este motivo, resulta muy complicado modelar los efectos agregados que tendrá, así como los efectos esperados sobre el empleo general o por sectores. En este sentido, una alternativa consiste en construir escenarios sobre los efectos exógenos que pueden generarse en las distintas actividades existentes. Así, la información de crisis anteriores (como la Recesión de 2009, la Crisis del Tequila de 1995, la Crisis del Corralito 2001 o Crisis Brasileña de 2014-2016) resulta incompleta, pues en ninguno de esos casos se conjugaron tantos factores de forma simultánea como en la situación actual<sup>8</sup>. Además, la región cuenta con poco margen de acción luego de la desaceleración económica

que se ha observado en años recientes y, considerando la posible magnitud de la pandemia, es muy probable que las acciones de los gobiernos tengan un alcance limitado.

La actividad del sector de servicios será la más afectada como resultado de los esfuerzos de contención y el distanciamiento social. Esto incluye el sector de comercio, restaurantes y hoteles, así como el sector transporte. Adicionalmente, la menor demanda agregada tendrá efectos importantes sobre los sectores manufactureros, pues las restricciones sanitarias ya han comenzado a interrumpir las cadenas de suministros globales. Es factible que los países sin espacio fiscal y con una infraestructura de salud pública más débil no tengan opciones para apoyar temporalmente a estos sectores, lo que puede provocar que la pérdida de estos empleos sea permanente. Todos estos

7. Esta agrupación es aproximada, pues algunos países utilizan diferentes categorías para las ocupaciones que no necesariamente coinciden con los demás. Para más información, ver <http://dx.doi.org/10.18235/0002062>

8. La crisis actual representa un fenómeno de paro súbito, no solo de demanda agregada, sino también de oferta agregada.

elementos se tuvieron en cuenta en la construcción de los tres escenarios que se presentan en esta nota. También se consideraron aquellas ocupaciones que puedan ejercerse desde casa, una opción que cuenta con limitaciones en muchos países por la baja penetración de internet y el uso de computadoras personales, así como por la organización e infraestructura empresarial necesaria para desarrollar con éxito esta modalidad de trabajo<sup>9</sup>.

Tomando en consideración lo anterior, se construyeron tres posibles escenarios para un horizonte de un año. Para cada uno de ellos, se realizaron distintas estimaciones de pérdida de empleos por actividad económica, tomando como referencia las mayores caídas del producto interno de distintos países. Además, se diferenciaron las magnitudes para los países pequeños y con economías más abiertas, características que implicarían caídas mayores que las de los países más grandes y con ingresos medios.

Los escenarios son los siguientes:

1. Crisis de corto plazo. Este escenario, pese a ser el más benigno, supondría una caída del producto que duplicaría a la observada en la crisis de 2009. Supone que la emergencia sanitaria pasará durante el segundo semestre de 2020 y que la recuperación económica comenzaría a observarse hacia fin de año.
2. Crisis de mediano plazo. Este segundo escenario supone que la recesión se extendería por tres trimestres consecutivos, lo que se traduciría en una tasa de crecimiento negativo cercana a los 10 puntos porcentuales, con una leve mejora en el cuarto trimestre.
3. Recesión prolongada. Finalmente, el tercer escenario supone una recesión de gran magnitud (15 puntos porcentuales) sin algún tipo de recuperación económica en el mediano plazo.

Los resultados de cada escenario se muestran en la Tabla 1.

TABLA 1. ESCENARIOS DE PÉRDIDA DE EMPLEOS FORMALES POR COVID-19 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE\*

PAÍS	TOTAL OCUPADOS (MILLONES)			% EMPLEOS FORMALES PERDIDOS		
	FORMALES	INFORMALES	TOTAL	CRISIS CORTO PLAZO	CRISIS LARGO PLAZO	RECESIÓN PROLONGADA
Argentina	5,7	6,1	11,8	-1,2%	-2,6%	-4,8%
Bahamas	0,1	0,0	0,2	-9,3%	-17,7%	-26,9%
Belice**	0,1	-	0,1	-9,3%	-16,9%	-25,6%
Bolivia	1,0	4,2	5,2	-2,6%	-5,2%	-9,7%
Brasil	58,3	34,1	92,4	-4,2%	-7,8%	-14,8%
Chile	5,4	2,5	7,9	-4,6%	-8,4%	-15,7%
Colombia	8,3	14,1	22,4	-4,2%	-7,7%	-14,4%
Costa Rica	1,5	0,6	2,1	-7,9%	-14,6%	-22,4%
R. Dominicana	1,7	2,6	4,4	-6,7%	-11,8%	-18,5%
Ecuador	3,2	4,5	7,7	-4,3%	-7,8%	-14,4%
Guatemala	1,3	5,6	6,8	-7,5%	-13,6%	-21,1%
Guyana	0,1	0,1	0,3	-6,1%	-10,8%	-16,7%
Honduras	0,6	3,2	3,9	-7,9%	-13,9%	-21,7%
Haití	0,3	3,6	3,8	-5,7%	-9,7%	-14,9%
Jamaica**	1,1	-	1,1	-9,0%	-16,4%	-24,8%
México	18,0	40,9	58,9	-4,1%	-7,7%	-14,4%
Nicaragua	0,6	2,1	2,7	-7,5%	-13,3%	-20,9%
Panamá	0,9	0,9	1,8	-8,4%	-15,6%	-23,7%
Perú	3,4	13,5	16,9	-3,3%	-6,3%	-11,8%
Paraguay	1,5	5,1	6,6	-3,8%	-7,1%	-11,0%
El Salvador	0,8	2,0	2,8	-8,6%	-15,5%	-23,9%
Surinam	0,1	0,1	0,2	-5,3%	-9,3%	-14,5%
Trinidad y Tobago **	1,3	-	1,3	-3,9%	-7,0%	-10,5%
Uruguay	1,2	0,4	1,6	-7,5%	-13,7%	-21,0%
<b>TOTAL</b>	<b>116,7</b>	<b>146,3</b>	<b>263,0</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-8,2%</b>	<b>-14,8%</b>

\* Los cálculos están sujetos a ajustes y se irán actualizando en la medida que la pandemia evolucione en cada país y los gobiernos definan sus planes de mitigación y propuestas de recuperación.

\*\* En estos países no hay diferenciación de trabajadores formales e informales, pues la seguridad social no depende de la categoría ocupacional del trabajador.

Fuente: Estimaciones propias con base en datos del Sistema de Información de los Mercados Laborales y Seguridad Social para América Latina y el Caribe (SIMS). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020.

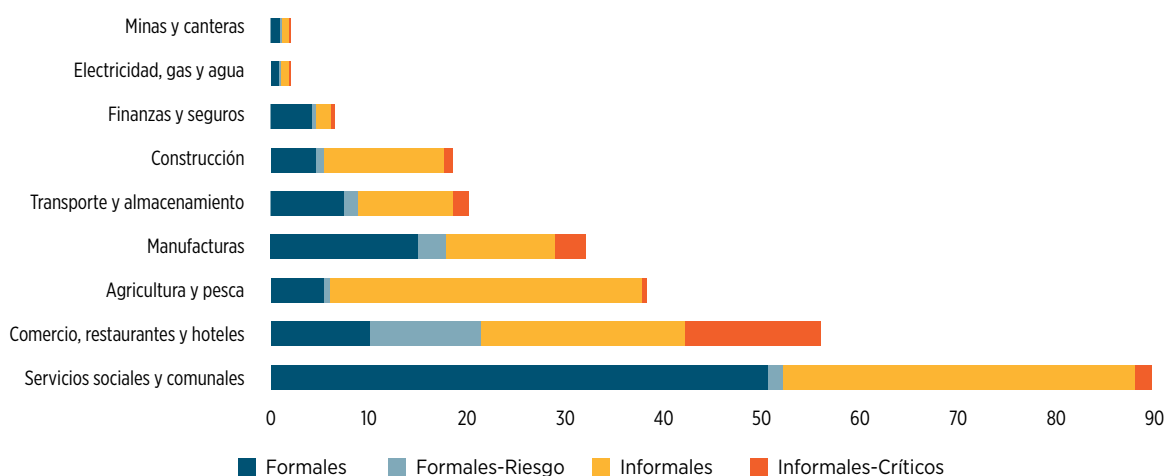
9. Una discusión completa de la situación que guardan los trabajadores en la región respecto de la brecha digital se encuentra en el documento [El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cómo garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital?](#) publicado por el BID

Como se muestra en la Tabla 1, la crisis ocasionada por la COVID-19 puede generar una pérdida de hasta 17 millones de empleos formales en América Latina y el Caribe, aunque esto dependerá, obviamente, de cómo evolucione la pandemia y de las medidas de mitigación adoptadas por los gobiernos de la región.<sup>10 11</sup>

Del mismo modo, de acuerdo con nuestras estimaciones, el nivel de informalidad podría llegar a 62% del total de la población de la región, con lo cual se perderían todos

los avances logrados en este ámbito durante el periodo 2000-2013. En este contexto, los países más pequeños y los que dependen de los servicios serían los más afectados. La pérdida permanente de empleo formal podría incluso sobrepasar el 25%. En cuanto a las industrias, los escenarios anteriores supondrían que el sector de comercio, restaurantes y hoteles puede perder hasta 11 millones de empleos formales, seguido por la manufactura (3 millones) y el transporte (1 millón de empleos formales). Esta distribución se muestra en la Figura 3.

FIGURA 3. DISTRIBUCIÓN DE POSIBLE PÉRDIDA DE EMPLEOS POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA\* (EN MILLONES)



\* La agrupación es aproximada y no exhaustiva, pues algunos países utilizan diferentes categorías para las ocupaciones que no necesariamente coinciden con los demás. Para mayores detalles ver <http://dx.doi.org/10.18235/0002062>

Fuente: Sistema de Información de los Mercados Laborales y Seguridad Social para América Latina y el Caribe (SIMS). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020.

Un elemento adicional es la cantidad de trabajadores que, aun buscando una ocupación informal, no la pueden obtener. De acuerdo con la literatura, los periodos de crisis hacen que una parte significativa de los trabajadores informales queden sin opciones de ocupación, un segmento de la población que es mayor incluso que el de trabajadores

formales que quedan desempleados<sup>12</sup>. De manera ilustrativa, y tomando como referencia trabajos anteriores, resulta factible que hasta 23 millones de trabajadores informales de la región queden en esta situación. Estos trabajadores son los que identificamos como informales críticos en la Figura 3.

10. No se incluye Venezuela en el análisis.

11. Los primeros reportes del efecto que está tendiendo la COVID-19 sobre los mercados laborales van en línea con estas estimaciones. Por ejemplo, en Estados Unidos, durante las últimas 3 semanas (del 19 de marzo al 9 de abril) [16.8 millones de personas](#) han solicitado el beneficio por desempleo, un número sin precedentes en la historia de ese país. Otro caso es el de México, donde en apenas 24 días (del 18 de marzo al 6 de abril) se perdieron [346,878 empleos formales](#)

12. Ver Bosch y Esteban-Pretel (2012).

## 4 REFLEXIONES FINALES

Tanto por sus efectos devastadores en la salud de tantas personas como por la forma en que está afectando a la economía mundial, la pandemia de la COVID-19 representa posiblemente el mayor reto que el mundo ha enfrentado en décadas. Luego de tratar de proteger el bienestar físico de los ciudadanos, cuidar a los enfermos y retrasar la propagación del virus, el principal desafío para los países de todo el mundo será reencontrar el camino del crecimiento económico y la protección laboral y social.

En el corto y mediano plazos, los canales de transmisión de la recesión económica mundial serán diferentes para cada país en función de la estructura de su economía y del tiempo que pase entre el control de la pandemia, el reinicio de actividades, así como del restablecimiento de las cadenas productivas. Los países con modelos de crecimiento agroexportador serán afectados por una demanda global reducida y por caídas en los precios de las materias primas, el principal mecanismo de afectación para la mayoría de los países de la región. Por otro lado, la reducción del turismo y la llegada de remesas desde el exterior afectará más a las naciones caribeñas y a los países centroamericanos, por lo que su recuperación dependerá del tiempo que transcurra para poder viajar con normalidad.

La coordinación de distintas medidas de tipo laboral, fiscal, monetario y financiero será clave para evitar un daño permanente en la planta productiva. En un contexto de aumento del endeudamiento público regional, todos los países se verán afectados por el encarecimiento del crédito a nivel internacional y por la reducción de la inversión extranjera directa.

Para mitigar el impacto del virus en el mercado laboral es factible utilizar distintos mecanismos de apoyo, que

pueden ser provistos por los gobiernos nacionales y locales. Esto incluye medidas de apoyo directo a la protección laboral (por ejemplo, reducción de jornadas laborales, subsidios al salario), diferimiento de pagos e impuestos (ingresos, IVA, contribuciones a la seguridad social), instrumentos financieros (préstamos, subvenciones y garantías), así como políticas estructurales (nuevos mercados, digitalización, teletrabajo). La coordinación de todas estas acciones a nivel local será determinante para lograr su mayor efectividad.

En el plazo inmediato, el mayor desafío de estas medidas será identificar a los trabajadores, familias y empresas más vulnerables. Muchos países cuentan con registros de poblaciones vulnerables que sirven como base para sus programas de transferencia de renta y programas de seguro por desempleo. Otros cuentan con menores capacidades estadísticas y probablemente se verán obligados a desarrollarlas rápidamente. Las transferencias deben priorizar la protección de vínculos laborales existentes, para reestablecer las relaciones laborales una vez que la etapa de distanciamiento social acabe. Hoy más que nunca, las pequeñas y medianas empresas enfrentarán serias dificultades para soportar interrupciones prolongadas de sus actividades, por lo que será necesario identificar alternativas de financiamiento que permitan disminuir sus posibilidades de cierre definitivo.

Finalmente, esta pandemia pone de manifiesto la necesidad de reestructurar el funcionamiento de la seguridad social de la región, particularmente de la salud pública. La pandemia pone de manifiesto la necesidad de acceso universal a la salud, de forma independiente a la condición laboral de las personas. Esta debería ser la agenda en los años por venir.



Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



[iadb.org/coronavirus](https://iadb.org/coronavirus)

 @el\_BID

