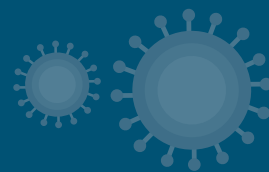


4



# Convivir con el coronavirus

¿Proteger el empleo  
o los ingresos de los  
trabajadores?





# Autores



**Carmen Pagés**

Exjefa de la División de Mercados  
Laborales, Sector Social



**Andrés Rodríguez-Clare**

Profesor de Economía de la Universidad  
de California en Berkeley



**Ernesto Stein**

Líder técnico principal en Economía,  
Departamento de Investigación



**Carolina González-Velosa**

Especialista de la División de Mercados  
Laborales, Sector Social

Copyright © [2021]. 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).(<http://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.



# Tabla de contenidos

**1** Introducción **4**

**2** ¿Qué sabemos? **6**

**3** ¿Qué medidas y acciones se están tomando? **16**

**4** ¿Qué aprendimos? **20**

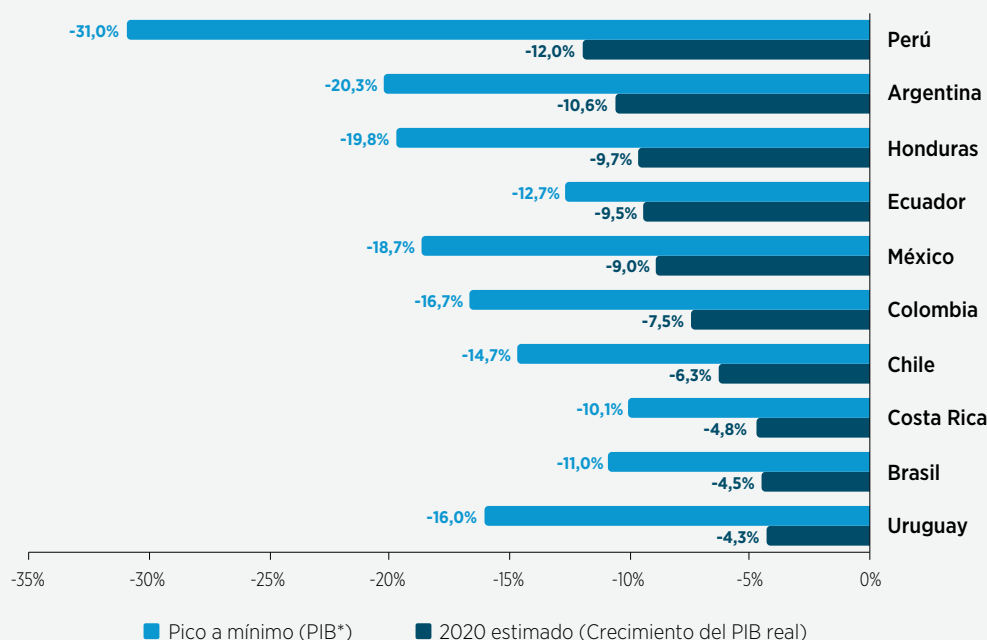




# 1 Introducción

La crisis de la COVID-19 es, sin duda, la más severa que el mundo ha enfrentado en el ámbito sanitario desde la gripe de 1918. Al momento de escribir esta nota, el número de casos supera los 150 millones y las muertes rondan los 3 millones. El virus (y las medidas adoptadas por los gobiernos para lidiar con la enfermedad) ha hecho estragos en las economías del mundo, dando lugar a recesiones generalizadas que no se veían desde la gran depresión de los años 1930. El [FMI](#) estima que el PIB mundial ha caído un 3,5% en el 2020. En América Latina, la caída estimada del PIB es aún más severa (7,4%) y generalizada, llegando a dos dígitos en países como Argentina y Perú. Si se considera la evolución del PIB del pico al punto mínimo, la caída es mucho mayor (véase la Figura 1).

FIGURA 1 • CAÍDA ESTIMADA DEL PIB 2020 Y VARIACIÓN DEL PICO AL VALLE 2019-2020 – PAÍSES SELECCIONADOS

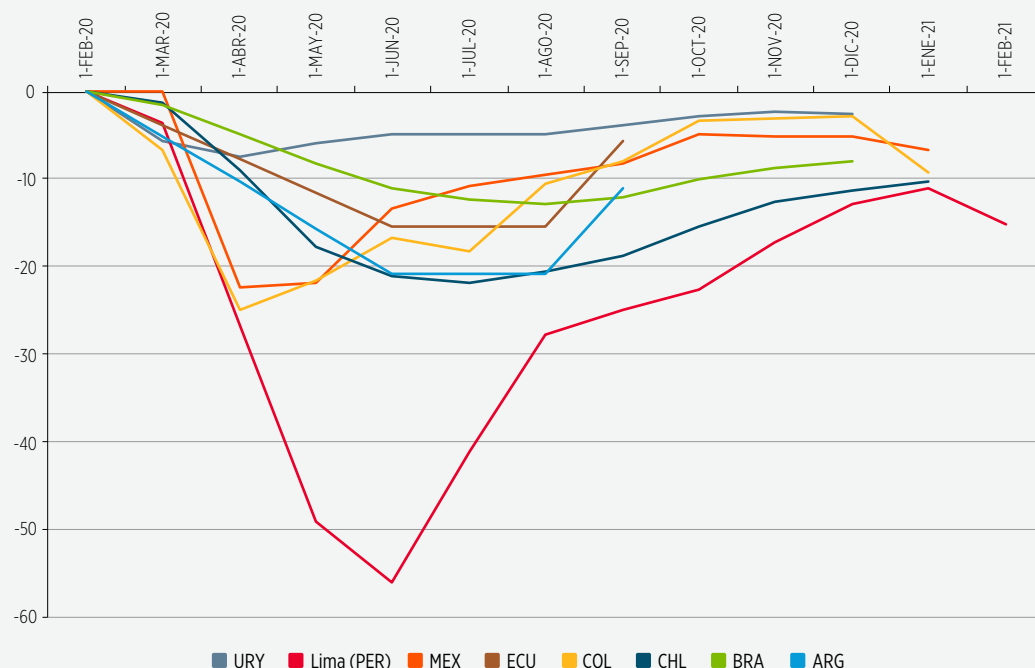


**Fuente:** Perspectivas Económicas Mundiales Enero 2021, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú. Banco Central de Uruguay.

**Nota:** PIB a precios constantes, desestacionalizado. El período de pico a mínimo es 2019Q4-2020Q2 para Colombia, Brasil, Honduras, Perú, Costa Rica y Uruguay, 2019Q3-2020Q2 para Argentina, Ecuador y Chile y 2019Q1-2020Q2 para México.



FIGURA 2 • **VARIACIÓN % RESPECTO A LA POBLACIÓN OCUPADA  
EN FEBRERO EN AMÉRICA LATINA**



<https://preview.flourish.studio/5378783/9SX-bLls5euiuW6Au2UKafUxvnL4WodA1WE9YO9Zmj1L3HKZ0OSfcRBtKOp3rTyd/>

Fuente: Observatorio Laboral COVID-19. Elaborado por Ernesto Stein y Camila Valencia, Banco Interamericano de Desarrollo.

La pandemia (y las medidas de contención) ha tenido un fuerte impacto en el empleo. De acuerdo con el [Observatorio Laboral COVID-19](#) del BID, varios países (incluyendo a Argentina, Chile, Colombia y México) llegaron a tener caídas del empleo mayores al 20% durante el periodo entre abril y agosto, mientras que la región metropolitana de Lima sufrió caídas mucho mayores aún (véase la Figura 2). Si bien parte importante del impacto ha recaído sobre el sector informal, en este documento nos centraremos más que nada en políticas para el sector formal. [Otros documentos del BID](#) discuten las políticas apropiadas para el sector informal.

¿Qué han hecho y qué deberían hacer los países de la región para proteger a los trabajadores formales durante la crisis? ¿Deberían proteger los empleos o los ingresos de los trabajadores? ¿En qué medida se puede aprender del debate y de las medidas adoptadas en los países desarrollados? ¿Qué consideraciones deberían tenerse en cuenta para tomar estas decisiones? Estas son las preguntas que se intentan responder en este fascículo. Para ello, plantea un análisis de los argumentos a favor y en contra de proteger el ingreso o el empleo que han tenido lugar, mayormente, en el contexto de países desarrollados, y luego analiza la respuesta y los aprendizajes para América Latina y el Caribe.



## 2 ¿Qué sabemos?

### EL DEBATE EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Cuando se decretaron los primeros confinamientos y cierres de negocios, en los países desarrollados se empezaron a delinear dos tipos de respuesta desde el punto de vista de las políticas laborales: proteger los empleos o proteger los ingresos de los trabajadores. Los países europeos mayoritariamente escogieron la protección del empleo, liderados por Alemania y su Kurzarbeit (trabajo a jornada reducida), el cual permite a las empresas reducir las jornadas de trabajo mientras el gobierno compensa a los empleados por las dos terceras partes de la reducción en sus ingresos. Por el contrario, Estados Unidos (EE. UU.) decidió ampliar la cobertura y generosidad del seguro de desempleo.

Ambos tipos de medidas pueden compensar la pérdida de ingresos de los trabajadores afectados. Pero pueden tener implicancias muy distintas para la eficiencia económica y la equidad. El seguro de desempleo permite rápidamente destinar recursos a los trabajadores afectados por la pérdida de empleo, pero puede reducir el incentivo a buscar trabajo y generar un exceso de despidos. La protección de empleos evita la ruptura de las relaciones laborales existentes, pero puede perjudicar la reasignación óptima de recursos hacia sectores que (de manera temporal o permanente) se expanden por la pandemia. A continuación, se examinan estos argumentos en mayor detalle.





Cuando los sistemas de seguro de desempleo están en vigor previo a la crisis, pueden proporcionar cobertura rápida y automática a sus afiliados

## Los sistemas de seguro de desempleo

Los sistemas de seguro de desempleo, que existen en casi todos los países de la OCDE y en un subconjunto de países de América Latina y el Caribe, pagan una transferencia al trabajador por un número de meses en caso de pérdida de empleo por razones ajenas a la voluntad o acción del trabajador. Una ventaja importante es que, cuando están en vigor previo a la crisis, pueden proporcionar cobertura rápida y automática a sus afiliados. Pero, especialmente cuando son generosos, pueden reducir el incentivo a trabajar y, en consecuencia, aumentar el desempleo y su duración. En el mundo de los seguros, este problema (asociado al denominado riesgo moral) se reduce proveyendo una cobertura parcial ante el riesgo, por ejemplo, a través de un deducible que debe afrontar el asegurado cuando se produce el siniestro. En el caso del seguro de desempleo, el beneficio representa un porcentaje del salario, llamado tasa de reemplazo que, de acuerdo con [Schmieder y Von Wachter \(2016\)](#), suele variar entre el 50 y el 65%.

En el caso de EE. UU. al comienzo de la pandemia, sin embargo, el CARES Act aprobado por el Congreso en marzo de 2020 incluyó una expansión temporal muy importante del seguro de desempleo. Además de relajar criterios de elegibilidad ampliando la cobertura, y de extender la duración de los beneficios, bajo el Federal Pandemic Unemployment Compensation Program, el gobierno federal suplementó los beneficios del seguro con pagos adicionales de 600 dólares por semana. Con este pago suplementario, como muestran [Ganong et al. \(2020\)](#), más de la mitad de los trabajadores desempleados recibieron un ingreso mayor al salario que perdieron.

Si las familias recibieran un valor mayor al de mercado en caso de que sus viviendas se incendiaran, probablemente habría muchos más incendios. Asimismo, los beneficiarios de un seguro de desempleo excesivamente generoso podrían optar por no buscar activamente empleo o rechazar ofertas laborales. Sin embargo, [Bartik et al. \(2020\)](#), analizando el caso de EE. UU., afirman no haber encontrado “evidencia de que tasas altas de reemplazo en el seguro de desempleo llevaran a pérdida de empleos o mayor lentitud en la contratación” (traducción propia). [The Economist](#) sugiere que este resultado se puede deber a que el desempleo puede implicar la pérdida de cobertura médica dado que, en algunos estados, los trabajadores se arriesgan a perder los beneficios del seguro, en particular si rechazan ofertas laborales. También se puede deber a que esas altas tasas de reemplazo eran temporales (de hecho, expiraron el 31 de julio, y luego se reintrodujeron, pero con montos menores), reduciendo su impacto en el comportamiento de los trabajadores. Finalmente, es posible que, aun con tasas de reemplazo temporalmente altas, los trabajadores estén menos dispuestos a rechazar ofertas en momentos en los que el número de vacantes es muy inferior al número de personas buscando trabajo.



La evidencia de Bartik *et al.* correspondiente al periodo de la pandemia contrasta con la evidencia acumulada antes de la COVID-19 en cuanto al impacto de las tasas de reemplazo sobre la duración del desempleo. Por ejemplo, Schmieder y Von Wachter (2016) revisan la literatura y encuentran que beneficios más generosos aumentan la duración de los episodios de desempleo en Europa y Estados Unidos.

Sin embargo, [Chetty \(2008\)](#) argumenta que dicha evidencia no necesariamente se debe atribuir al riesgo moral. Un seguro de desempleo más generoso relaja las restricciones de liquidez que enfrentan los trabajadores desempleados, reduciendo la presión a aceptar cualquier empleo, mejorando los emparejamientos entre trabajadores y empresas. De hecho, otros autores muestran que los seguros de desempleo más generosos [mejoran la calidad de los nuevos trabajos](#) y [permiten a los beneficiarios adquirir nuevas habilidades o mudarse a localidades con mayores oportunidades de empleo](#). Además, Chetty muestra que el vínculo entre la generosidad del beneficio y la duración del desempleo es más fuerte entre quienes enfrentan restricciones de liquidez, y concluye que el 60% de este vínculo se puede atribuir a este factor. Esta distinción es clave, ya que, a través del canal de riesgo moral, la generosidad del seguro de desempleo reduce el bienestar, mientras que, a través del canal de liquidez, la incrementa.

Para reducir el riesgo moral, se han puesto en práctica dos tipos de medidas. Por un lado, medidas que obligan a los desempleados a buscar trabajo activamente y a aceptar ofertas para evitar perder el beneficio. Por otro, beneficios que decrecen con el tiempo de desempleo. En España, por ejemplo, el seguro de desempleo es del 70% del salario de referencia durante los primeros seis meses y del 50% a partir de dicha fecha. Lo mismo sucede en algunos países de América Latina.

SERVICIO PÚBLICO  
DE EMPLEO ESTATAL

OFICINA DE EMPLEO



## Otro problema asociado a los seguros de desempleo es que pueden generar exceso de despidos

Otro problema asociado a los seguros de desempleo es que pueden generar exceso de despidos dado que, al despedir trabajadores, las empresas no toman en cuenta el costo que, debido al seguro de desempleo, imponen al resto de la sociedad. Esta falla de mercado puede ser particularmente costosa en momentos como el actual, cuando la tasa de desempleo es ya muy elevada. De la misma manera que las compañías de seguro cobran mayores primas a individuos con siniestros frecuentes, esta falla de mercado se puede mitigar cobrando aportes más elevados a firmas con mayor historia de despidos. [Blanchard y Tirole \(2007\)](#) han argumentado que incluso se puede eliminar por completo implementando mecanismos donde cada firma que despide un trabajador se hace cargo del costo del seguro en su totalidad. El problema con esta “solución” es que muchas firmas con restricciones crediticias no podrían solventar este costo en tiempos de baja demanda, aunque fueran viables en el largo plazo. Se verían forzadas a quebrar, lo cual sería mucho más ineficiente aún. Cabe destacar que los programas de jornada reducida que se discuten a continuación también podrían generar exceso de reducción de horas si no incluyen mecanismos para ajustar por la historia de despidos ([Cahuc y Carcillo, 2011](#)).

## Los programas de protección al empleo

Los programas típicos de protección de empleo en los países de la OCDE son, en su mayoría, inspirados por el mencionado Kurzarbeit en Alemania, o programa de reducción de la jornada laboral. De acuerdo con Cahuc y Carcillo (2011), tras la gran recesión de 2008-2009, 25 de los 33 países de la OCDE tenían este tipo de programa. Estos programas permiten a los empleadores reducir las jornadas laborales por motivos económicos (por ejemplo, una recesión) de manera temporal, otorgando una compensación parcial a los empleados por las horas no trabajadas. Los parámetros del programa (su duración máxima, el número de horas que se pueden compensar por trabajador, la tasa de reemplazo, la porción de la compensación que cubre el empleador, etc.) varían de país a país. En algunos casos, los países requieren del compromiso de las firmas de no despedir empleados durante un periodo de tiempo tras la finalización del programa. Una segunda modalidad de protección del empleo durante esta crisis se ha dado en EE. UU. a través del Paycheck Protection Program, un programa de préstamos convertibles en donaciones si los deudores se comprometen a no despedir a sus empleados. De acuerdo con [Autor et al. \(2020\)](#), este programa ayudó a conservar entre 1,4 y 3,2 millones de empleos. Al igual que los programas de reducción de la jornada laboral, esto se puede ver como un subsidio al empleo.



El argumento más utilizado a favor de soluciones que preservan los trabajos, en lugar de proteger los ingresos a través del seguro de desempleo, es que los despidos masivos durante la pandemia destruyen el capital suave de la economía (asociado a los vínculos laborales entre empleadores y empleados) y dificultan la recuperación económica posterior (ver, por ejemplo, [Fujita, Moscarini y Postel-Vinay, 2020](#)). En un mercado laboral donde empresas y trabajadores incurren costos de búsqueda y los empleos son el resultado de la compatibilidad entre lo que la empresa requiere y el trabajador ofrece ([Mortensen y Pissarides, 1994](#)), la pérdida de empleos implica la pérdida del esfuerzo acumulado de búsqueda y selección de vínculos laborales productivos, y la pérdida de la experiencia acumulada en el empleo en cada uno de esos vínculos.

Pero existe un problema con esta idea. Tras un despido, la empresa puede fácilmente contactar al trabajador en caso de expandirse nuevamente. No requiere repetir el costoso proceso de crear una vacante, encontrar trabajadores apropiados y esperar que acumulen experiencia. De acuerdo con [Fujita y Moscarini \(2017\)](#), buena parte de la recuperación del empleo posterior a una recesión se da precisamente con la recontractación de empleados por parte de empresas que se expanden con el nuevo ciclo. En EE. UU., entre 1990 y 2013, más del 40% de los trabajadores que perdieron sus empleos regresaron a la empresa en la que trabajaban. [Cajner et al. \(2020\)](#) muestran que las recontractaciones (*recalls*) también se han dado en el contexto actual. Prácticamente el 90% de la fuerza de trabajo de las firmas que reabrieron tras cerrar operaciones durante la pandemia está conformada por empleados que trabajaban en ellas antes de su cierre temporal.





Fujita, Moscarini y Postel-Vinay (2020) argumentan que muchos trabajadores despedidos podrían haber encontrado otro empleo, poniendo en riesgo la productividad de los vínculos anteriores. Pero esto no debería ser un problema: si el nuevo empleo es menos productivo que el original y, por lo tanto, puede pagar un menor salario, el trabajador renunciaría y volvería a su empleo anterior; si decide no hacerlo, será porque el nuevo trabajo es más productivo.

Si esta aparente ventaja de proteger el empleo no es convincente por la posibilidad de recontractación, ¿por qué entonces la mayoría de los países de la OCDE se apoya principalmente en estos mecanismos y, en particular, en sistemas de reducción de la jornada laboral? Cahuc y Carcillo (2011) sugieren algunas razones adicionales para explicar su popularidad.

Primero, estos sistemas permiten mayor equidad al repartir los costes de ajuste. Si bien, en recesión, la reducción de horas trabajadas totales en países con reducción de la jornada laboral o con seguro de desempleo es similar, en el caso de la primera la caída en el empleo es mucho menor (Cahuc y Carcillo, 2011). Una salvedad, sin embargo, es que la reducción de horas trabajadas podría beneficiar a los ocupados en desmedro de los desocupados, a quienes les puede resultar más difícil conseguir un nuevo empleo cuando los empleados conservan su empleo. Segundo, si bien para las empresas los dos sistemas pueden ser sustitutos cercanos, para el trabajador el sistema de reducción de la jornada laboral implica un menor costo psicológico de la crisis, asociada a una mayor certidumbre acerca de su futuro laboral, lo cual puede redundar además en una menor caída en el consumo familiar durante la crisis.

Otra razón para preferir la protección al empleo es la preservación del seguro de salud, aspecto clave durante la pandemia. En países donde existe cobertura universal de salud o donde el trabajador esté cubierto durante el desempleo, este argumento no es relevante. Pero en algunos países, un trabajador que pierde su empleo puede perder su cobertura de salud y ser incapaz de asumir el costo de ésta.

Pero tal vez el motivo más importante por el que los países adoptan programas de reducción de la jornada laboral u otros programas de protección tiene que ver con la naturaleza de sus instituciones laborales. En países en los que es muy costoso despedir empleados, estos programas permiten a las empresas procesar los ajustes necesarios sin necesidad de pagar estos costos, contribuyendo a evitar costosas quiebras de empresas viables en periodos recesivos o de pandemia. Esto es importante, además, porque, en caso de quiebras, los vínculos laborales productivos efectivamente se pierden y no se pueden recuperar a través de recontrataciones.

Los resultados de varias evaluaciones, previas al inicio de la pandemia, muestran que los programas de reducción de jornada tienen efectos positivos en el empleo, tanto en el contexto europeo como de la región. Tres estudios recientes para Francia, Italia y Suiza encuentran que estos programas fueron efectivos en reducir la pérdida de empleos en empresas afectadas por choques temporales en la demanda o en la productividad (Cahuc *et al.*, 2018, Giupponi y Landais, 2018, Kopp y Siegenthaler, 2019). Además, permitieron una mayor supervivencia de las firmas y que el empleo se recuperara más rápido después de la crisis. De forma muy similar, un estudio para México de Bruhn (2016) evaluó los



resultados de un programa de reducción de la jornada implementado en México durante la crisis de 2009 y encontró que, en comparación con las empresas no elegibles, las empresas elegibles incrementaron en un 24% los empleos y recuperaron su empleo al nivel precrisis más rápidamente.

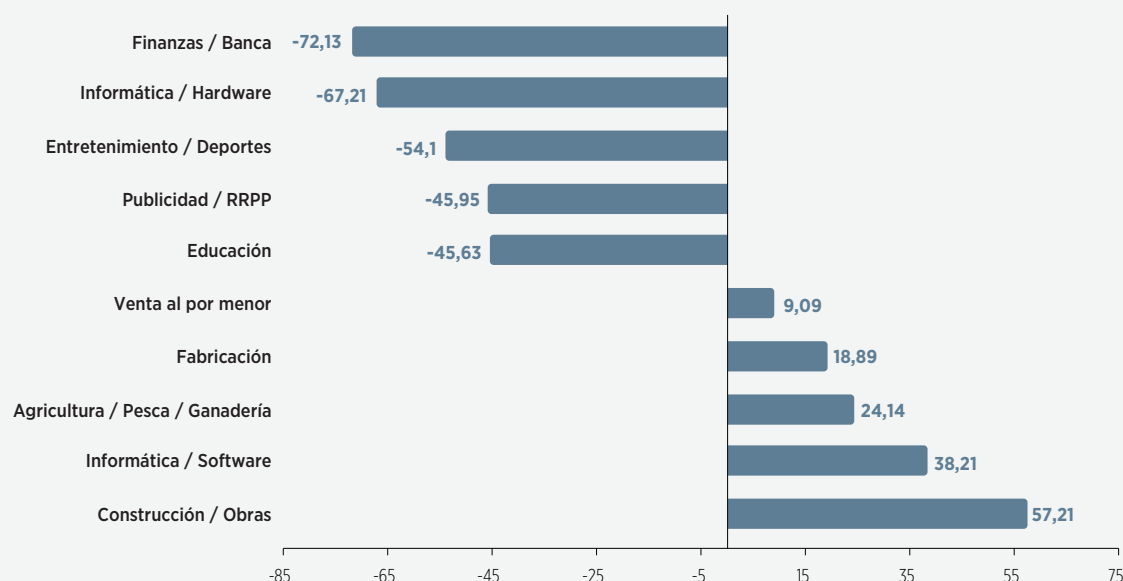
Existen también argumentos en contra de los esquemas de protección del empleo. El más importante es que pueden impedir la necesaria reasignación de recursos durante y después de la pandemia. En un trabajo reciente, [Barrero, Bloom y Davis \(2020\)](#) muestran que la crisis de la COVID-19 en EE. UU. no solo ha llevado a la pérdida de empleos, sino también a la expansión de varios sectores. Debido a cambios en los patrones de consumo, por cada diez despidos hay tres nuevos empleos en actividades cuya demanda está aumentando. Mientras se contrae el gasto en viajes, restaurantes y ropa, otros gastos (en mejoras para la casa, transmisión de videos, juegos en línea o comidas preparadas y a domicilio) han mostrado un aumento vertiginoso. Si bien algunos cambios pueden revertirse tras la pandemia, otros serán persistentes.

Esta reasignación, naturalmente, no se observa solo en Estados Unidos. En Argentina, como se muestra en Figura 3, las vacantes en sectores como hotelería y turismo se han contraído de manera significativa, mientras que servicios como informática, *software* e internet se han expandido rápidamente. En línea con esto, empresas como Aerolíneas Argentinas han experimentado un colapso en su demanda, mientras que firmas como Mercado Libre están contratando gran cantidad de trabajadores.





FIGURA 3 • **SECTORES CON MAYOR TASA DE VARIACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA EN EL NÚMERO DE NUEVAS VACANTES ENTRE FEBRERO Y JULIO 2020 EN ARGENTINA**



Fuente: Observatorio Laboral COVID-19, BID.

Esta discusión sugiere la conveniencia de que las medidas del mercado laboral no obstaculicen la reasignación hacia actividades en expansión. Una discusión similar se ha dado sobre la conveniencia o no de proteger empleos en riesgo por el avance tecnológico o el comercio. El consenso en esos casos (que en general involucran cambios más permanentes) es que se debe evitar poner obstáculos a los despidos y más bien apoyar directamente a los trabajadores afectados protegiendo sus ingresos, favoreciendo su búsqueda de empleo y, en caso sea necesario, su recalificación para trabajar en nuevas ocupaciones o sectores. Un ejemplo exitoso de esta fórmula es el sistema [Flexicurity \(Flexiguridad\) de Dinamarca](#). Extrapolando a la crisis actual, desde este punto de vista, medidas que protegen a los trabajadores preservando sus ingresos, como el seguro de desempleo (sobre todo si se acompañan de medidas de apoyo a la búsqueda de empleo y reentrenamiento laboral) pueden ser superiores a las medidas típicas que protegen sus empleos.

Cabe destacar, sin embargo, que proteger el empleo no tiene por qué necesariamente limitar la reasignación. En España, por ejemplo, la legislación no impide que un trabajador trabaje en otra empresa (o inicie un emprendimiento) mientras participa en el esquema de protección al empleo, aunque no puede recibir la prestación por las horas o jornadas trabajadas. Si la nueva ocupación es de tiempo parcial, recibe una prestación parcial proporcional a la reducción de su jornada. Naturalmente, para que haya reasignación en estos casos, el monto de las prestaciones se debe establecer de manera de preservar el incentivo a buscar empleo y se debe dar a los trabajadores información sobre los trabajos disponibles durante la pandemia.



## ¿Sustitutos o complementos?

En esta sección, se han presentado los pros y contras de los dos tipos de instrumentos como si fueran sustitutos. Sin embargo, ambos pueden ser parte de un menú de instrumentos, dejando que las empresas se autoseleccionen a uno u otro programa. Para empresas sin buenas perspectivas de supervivencia, los esquemas de protección de empleo no serían atractivos, particularmente si involucran la prohibición de despido durante o inmediatamente después de la participación en estos programas. En estos casos, los mecanismos de protección de ingresos como los seguros de desempleo son la opción más adecuada. En cambio, para empresas que tienen un modelo viable, pero enfrentan caídas de demanda temporal, acogerse al mecanismo de protección al empleo puede ser más atractivo: les permite repartir los costos del ajuste entre todos sus empleados y evitar afrontar el pago de costos de despido. En esta línea, [Birinci et al. \(2020\)](#) estudian la combinación óptima entre subsidios al empleo y seguro de desempleo en el contexto pandémico, usando un modelo epidemiológico en el que introducen desempleo friccional. Encuentran que la política óptima combina ambos instrumentos. Mientras el subsidio ayuda a preservar los vínculos laborales más productivos, el seguro de desempleo protege a los agentes económicos más afectados.

De hecho, en Estados Unidos, el Gobierno ha promovido esta combinación de alternativas en respuesta a la pandemia. Si bien la principal política implementada ha sido la expansión del seguro de desempleo, a través del CARES Act también se han introducido incentivos para la utilización del Short-Time Compensation Program, mediante los cuales el gobierno federal reembolsa a los estados que utilicen programas de reducción de la jornada laboral, otorgando una compensación salarial parcial a los trabajadores que participan en ellos. Estos incentivos incluyen a los estados que no habían implementado programas de este tipo con anterioridad a la pandemia, promoviendo su expansión ([Brookings, 2020](#)).





**TABLA 1 • PROS Y CONTRAS DE SEGURO DE DESEMPLEO  
Y PROTECCIÓN AL EMPLEO**

CARACTERÍSTICAS DESEABLES	SEGURO DESEMPLEO	PROTECCIÓN AL EMPLEO Y PROGRAMAS DE JORNADA REDUCIDA
<b>Suavización del consumo</b>	● Ofrece una transferencia a los trabajadores que han perdido su empleo involuntariamente durante la pandemia.	● El trabajador continúa recibiendo un porcentaje de su salario y tiene un mayor grado de certeza sobre su futuro.
<b>Equidad</b>	● Costos económicos y psicológicos del ajuste concentrados en los trabajadores cesantes. Estos costos pueden reducirse en la medida que los seguros de desempleo sean generosos.	● Costos del ajuste repartidos entre los trabajadores de empresas con caída de demanda.
<b>Reasignación de trabajadores a sectores con demanda</b>	● Permite reasignación, en la medida en que un nuevo trabajo pague más que el seguro de desempleo.	● La protección al empleo es compatible con la reasignación de trabajadores hacia sectores crecientes, pero el sistema debe generar los incentivos adecuados.
<b>Reserva de ahorros para enfrentar los costos derivados de la crisis</b>	● Sí, si los parámetros del sistema están calibrados para ahorrar durante periodos buenos	● Sí, si se paga con los fondos del seguro de desempleo y los parámetros del sistema están calibrados para ahorrar durante periodos buenos
<b>Preservación del capital específico entre el trabajador y la empresa.</b>	● Es común argumentar que este instrumento no protege el capital específico. Aquí se argumenta que ese capital específico se puede preservar mediante recontrataciones siempre y cuando la empresa sobreviva.	● Es común argumentar que este instrumento sí protege el capital específico. Aquí se argumenta que ese capital específico se preserva siempre y cuando la empresa sobreviva.
<b>Ayuda a que una empresa con dificultades sobreviva</b>	● No, si la empresa no puede o quiere despedir debido a altas indemnizaciones por despido.	● Sí. Facilita la sobrevivencia de una empresa en dificultades que enfrenta altos costos de despido
<b>Preservación del seguro de salud</b>	● En algunos países, un trabajador que pierde su empleo puede perder el seguro médico. En otros, con cobertura universal de salud, o durante el desempleo, este argumento no aplica	● Los trabajadores en reducción de jornada o suspensión temporal del contrato conservan acceso a seguro de salud

● NO ● SÍ ● NO APLICA



## VIDEO

### ¿Sirven estas medidas para América Latina y el Caribe? Cinco claves sobre la región

Los coautores del estudio subrayan en este vídeo cinco aspectos esenciales que definen la realidad de América Latina y el Caribe. ¿Qué consideraciones se deben tener en cuenta al pensar en la posible aplicación de estas políticas en la región?

Visita la web de la serie [www.iadb.org/convivir-con-el-coronavirus](http://www.iadb.org/convivir-con-el-coronavirus)  
y no te pierdas este video.





### 3

## ¿Qué medidas y acciones se están tomando?

### LA REACCIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los países de América Latina y el Caribe se movieron rápidamente para hacer frente a las pérdidas de empleo e ingresos ocasionadas por la pandemia y las correspondientes medidas de contención. En pocas semanas, la mayoría había puesto en práctica una amplia batería de medidas para salvaguardar los empleos, apoyar la supervivencia de empresas y compensar a los trabajadores ([BID, 2020](#)).

#### Medidas de protección al empleo

En algunos países, como Barbados, el seguro de desempleo ya contemplaba prestaciones en caso de suspensión o reducción de la jornada laboral. En otros, estas iniciativas se activaron al inicio de la pandemia. Brasil lanzó en abril en 2020 el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo, que establece la posibilidad de reducción de jornada o suspensión temporal del contrato, negociado mediante acuerdo colectivo, con una contraparte monetaria pagada por el Gobierno federal a través del fondo de seguro de desempleo. En caso de suspensión temporal, el trabajador recibe el 100% del seguro (salvo las empresas grandes que deben cubrir el 30% de dicho monto); en el caso de reducción de jornada, recibe un beneficio proporcional a dicha reducción. A noviembre del 2020, más de 19 millones de trabajadores se habían beneficiado de este programa, aproximadamente la mitad de ellos con reducción de la jornada, y la otra mitad a través de la suspensión temporal del contrato.

En Chile, en marzo de 2020 se aprobó la Ley de Protección al Empleo, que permite la suspensión del contrato o la reducción de la jornada laboral hasta en un 50% sin terminar la relación contractual. Se establece un esquema de compensación que, en caso de reducción de la jornada laboral, cubre hasta un 25% del sueldo, con una duración máxima de 5 meses (o 7 en caso de suspensión), financiado mediante la cuenta individual del seguro de cesantía (o la cuenta solidaria si se agotan los fondos en la individual). En Uruguay, donde el seguro de desempleo ya permitía compensar trabajadores temporalmente suspendidos, se creó en marzo de 2020 un régimen especial de subsidio por reducción de jornada laboral, que cubre hasta un 25% del salario original por hasta 6 meses.

En Colombia, desde antes de la pandemia, la legislación laboral permite a empresas y trabajadores revisar los contratos laborales por mutuo acuerdo, ajustando salarios y jornada, en situaciones eco-



nómicas excepcionales e imprevisibles. También permite suspender los contratos por razones de fuerza mayor o suspensión de actividades. Durante la pandemia, el Ministerio del Trabajo emitió una serie de circulares que aclararon y facilitaron la adopción de estas medidas. Adicionalmente, estableció el Programa de Auxilio a los Trabajadores Suspendidos que otorgó por tres meses un monto mensual equivalente a 18% del salario mínimo a los trabajadores suspendidos o en licencia no remunerada que devengaran menos de 4 salarios mínimos y no estuvieran cubiertos por otros programas de protección social. De acuerdo con los datos administrativos de la seguridad social, en mayo de 2020, el número de suspensiones había crecido, en un 360% con respecto al mismo mes de 2019.

Costa Rica, que no tiene seguro de desempleo, estableció un pago extraordinario por tres meses a personas en situación de suspensión del contrato o reducción de la jornada laboral, así como a aquellos trabajadores del sector informal que hayan experimentado una contracción en sus ingresos, dentro del programa Proteger.

Ninguno de los países citados impide que las empresas despidan a los trabajadores al fin del periodo de vigencia del programa, aunque en Chile se introducen restricciones a los despidos de trabajadores durante la suspensión del contrato. En principio, nada impide que un trabajador trabaje en otra empresa mientras esta en régimen de suspensión o jornada reducida, pero en ninguno de los países citados se especifica cómo ajustar la prestación en caso de que un trabajador lo haga.

La modalidad de pago compensatorio por reducción de la jornada laboral o suspensión no fue la única respuesta para proteger el empleo. Para evitar despidos, países como Argentina y Colombia buscaron compensar a las empresas afectadas por la pandemia directamente subsidiando el empleo. En Argentina, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción (ATP) ofrecía un salario compensatorio por trabajador de hasta un 50% del salario percibido en ese momento. En el contexto de un confinamiento severo, la gran mayoría de las empresas se plegó al programa, que llegó a cubrir en abril de 2020 a más de 2,3 millones de trabajadores en 234 000 empresas. Este subsidio se





complementó con el uso extendido del artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo, que permite que los empresarios y los sindicatos acuerden la suspensión de los contratos laborales pagando una compensación no remunerativa. En un acuerdo con las cúpulas empresariales y sindicales se pactó que, sujeto al acuerdo de los sindicatos, los trabajadores suspendidos recibirían un 25% de su salario por cuenta del empleador, en adición al 50% que cubría el estado a través del ATP. En abril 2020, el número de trabajadores suspendidos a través de este mecanismo llegó a 732 000, en aproximadamente 65 000 empresas. En noviembre, con la gradual reapertura de la economía, el ATP quedó circunscripto a unos pocos sectores afectados de manera crítica (turismo, espectáculos, servicios aeroportuarios), mientras que para otros sectores se habilitó un nuevo programa (REPRO II), que también subsidia el empleo, pero con criterios de elegibilidad mucho más restrictivos.

En Colombia, el Programa de Apoyo al Empleo Formal otorga subsidios de 0,4 a 0,5 salarios mínimos por trabajador (dependiendo del género y sector) en empresas que demuestren una caída de ingresos mayor al 20% y hayan preservado más del 80% de su plantilla. A fines de 2020, se estimaba que 134 000 empresas y 3,3 millones de empleados se habían beneficiado de este programa. A diferencia de los programas de compensación por suspensión o reducción de la jornada laboral, estos subsidios directos al empleo en Argentina y Colombia no son compatibles con la reasignación de trabajadores hacia sectores en expansión. Un programa reciente en Perú, anunciado en diciembre de 2020, también involucra subsidios al empleo, pero, en lugar de preservar el empleo existente, busca promover nuevas contrataciones o la reincorporación de trabajadores desempleados durante la pandemia. Si bien el criterio de elegibilidad (empresas que aumenten su nómina tras haber sufrido caídas importantes en sus ventas en 2020) no estimula la reasignación hacia sectores que se expanden durante la pandemia, el hecho de que no se subsidie el empleo existente al menos no bloquea dicha reasignación. Las medidas más drásticas de apoyo al empleo, claramente incompatibles con la reasignación, fueron las prohibiciones de despidos durante la emergencia, en Argentina, El Salvador y Venezuela. En el caso de Argentina, el despido sin causa se declaraba nulo, y el trabajador podía pedir ser reinstalado o recibir doble indemnización.

Finalmente, varios países promulgaron medidas para apoyar la solvencia y liquidez de las empresas. Argentina y Colombia establecieron garantías públicas para créditos. Barbados, Brasil, El Salvador, Paraguay y Perú ofrecieron facilidades para reestructurar pagos de créditos existentes. Barbados facilitó créditos a bajo interés, mientras que Brasil, Jamaica, Colombia, Perú y México abrieron nuevas líneas de crédito para pymes. Jamaica realizó transferencias a empresas a fondo perdido, mientras que en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Trinidad y Tobago se brindaron facilidades (descuentos y/o aplazamientos) para el pago de impuestos y/o seguridad social.



FIGURA 4  
**MEDIDAS DE APOYO A LA  
SOLVENCIA Y LIQUIDEZ DE  
LAS EMPRESAS EN PAÍSES DE  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

- GARANTÍAS PÚBLICAS PARA CRÉDITOS
- FACILIDADES PARA REESTRUCTURAR PAGOS DE CRÉDITOS EXISTENTES
- CRÉDITOS A BAJO INTERÉS
- NUEVAS LINEAS DE CRÉDITOS PARA PYMES
- TRANSFERENCIAS A EMPRESAS A FONDO PERDIDO
- FACILIDADES PARA EL PAGO DE IMPUESTOS Y SEGURIDAD SOCIAL



## Protección a los trabajadores desempleados

Solo 9 países de América Latina y el Caribe contaban con programas de seguro de desempleo al iniciarse la pandemia y en la mayoría de ellos se tomaron medidas en respuesta a la crisis sanitaria. En algunos casos (como Bahamas, Colombia y Chile), los gobiernos reforzaron estos programas, inyectándoles fondos para asegurar su sostenibilidad. En otros, como Colombia, Ecuador y Uruguay, se flexibilizaron las reglas de acceso, aumentando su cobertura. En algunos países, como Chile, se aumentó la duración del beneficio, mientras que, en otros, como Argentina, Colombia o Chile, se aumentó el monto del subsidio. A pesar de estos esfuerzos, los niveles de protección en algunos países fueron bajos. En Colombia, por ejemplo, 415 000 personas se beneficiaron por el seguro de desempleo en 2020, una cifra que contrasta con los casi 3 millones de empleos asalariados que se perdieron por la pandemia. En Uruguay, en cambio, el seguro de desempleo alcanzó niveles significativos de cobertura tanto entre trabajadores despedidos como entre trabajadores con reducción de jornada y suspensión temporal. Entre abril y mayo de 2020, el número de trabajadores cobrando subsidio superó 200 000, una cifra superior al 25% del total de asalariados formales del sector privado ([OIT, 2020](#)).



## 4 ¿Qué aprendimos?

El debate ha sido planteado como una opción entre dos tipos de intervenciones: aquellas que protegen los ingresos *versus* aquellas que protegen los empleos. Tras revisar las supuestas ventajas y desventajas de cada opción, vemos que algunos de los argumentos más comúnmente utilizados no son tan poderosos como parecería.

El principal argumento a favor de los programas que protegen el empleo es que preservan los vínculos laborales, que tienden a ser productivos debido al esfuerzo acumulado de búsqueda y selección, y la experiencia acumulada en el trabajo. Pero la evidencia sugiere que muchos de los vínculos más productivos se suelen recomponer a través de recontrataciones, siempre y cuando las empresas sobrevivan. El argumento más importante a favor de los seguros de desempleo es que no obstaculizan la deseable reasignación de recursos hacia sectores en expansión. Pero, en general, la legislación de los países no impide que trabajadores cubiertos por el programa de protección de empleo trabajen de manera temporal en otras firmas, o cambien de empleo si el nuevo vínculo laboral resulta ser más productivo.

Tal vez más importante que el “título” de la política (protección de ingresos o de empleo) sea asegurar que, en cualquier categoría, las políticas tengan ciertas características deseables: que ayuden a preservar los vínculos laborales más productivos; que faciliten la supervivencia de empresas viables que enfrentan caídas temporales de demanda; que den flexibilidad a las firmas para ajustar su fuerza de trabajo de forma eficiente y equitativa; que no obstaculicen la reasignación (temporal o permanente) hacia sectores en expansión; y que limiten el desaliento al trabajo asociado al riesgo moral. La mejor forma de generar políticas con estas características deseables dependerá de la naturaleza de las instituciones laborales en cada país.

FIGURA 5 • **CARACTERÍSTICAS DESEABLES DE LAS POLÍTICAS PARA PROTEGER A LOS TRABAJADORES**





Los sistemas de seguro de desempleo se deberían complementar con otras medidas de apoyo a empresas viables para evitar quiebras y la correspondiente destrucción de los vínculos laborales

## **1. Preservar los vínculos laborales productivos y la supervivencia de empresas viables afectadas por la pandemia**

En países con costos de despido reducidos, es posible preservar los vínculos laborales aun si la política predominante es el seguro de desempleo, dado que las empresas con caídas de demanda temporal pueden recontratar a sus mejores empleados. En este sentido, es interesante mencionar un programa reciente en Perú, que busca incentivar la recontratación y reinserción de trabajadores, subsidiando el salario en empresas que, habiendo sufrido caídas importantes de ventas en 2020 aumenten su nómina entre noviembre de 2020 y abril de 2021. Pero si los costos de despido son elevados, la opción de despedir y recontratar se vuelve muy cara, y puede poner en riesgo la supervivencia de firmas viables (y de manera indirecta, la preservación de vínculos productivos). En estos casos, los mecanismos de protección de empleo son una opción más conveniente para alcanzar estos objetivos. En su defecto, los sistemas de seguro de desempleo se deberían complementar con otras medidas de apoyo a empresas viables para evitar quiebras y la correspondiente destrucción de los vínculos laborales.

## **2. Dar flexibilidad a las firmas para que ajusten su fuerza de trabajo de forma eficiente y equitativa**

Como se ha discutido, muchos países de la región tienen mecanismos de protección del empleo como subsidios en caso de suspensiones temporales. Pero son menos los que contemplan subsidios por reducción de la jornada laboral, como sí hacen los países desarrollados, a pesar de que este último mecanismo permite ajustes más eficientes y equitativos. Mas eficientes, porque las firmas tienen más flexibilidad para combinar trabajadores con distintas capacidades de acuerdo con sus necesidades. Mas equitativos, porque permiten distribuir el costo del ajuste entre un mayor número de empleados. Así, sería deseable que otros países introduzcan nuevos regímenes que subsidien la reducción de jornada laboral, al menos durante la duración de la pandemia, como lo han hecho Brasil, Chile o Uruguay.



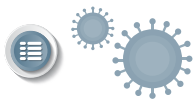
### **3. No obstaculizar la reasignación de trabajadores hacia sectores en expansión**

En este aspecto, hay diferencias importantes entre los mecanismos de protección de ingresos como el seguro de desempleo y los de protección del empleo. En los primeros, la reasignación surge de manera natural. En los últimos, en cambio, esta característica no se genera de manera automática. Intervenciones como los subsidios directos al empleo o la prohibición de despedir personal entran en conflicto directo con este objetivo. En otras, como los subsidios por suspensión o reducción de la jornada, hay que diseñar las intervenciones de manera explícita para este fin. Para empezar, la normativa no debe impedir el trabajo temporal en otra empresa mientras se perciben beneficios asociados al trabajo original. Además, es necesario proveer incentivos a los trabajadores a buscar esas vacantes. El ingreso total de los trabajadores debe incrementarse de manera sustancial si se reasignan, aunque se reduzca la prestación. Finalmente, es conveniente complementar estas intervenciones con políticas laborales activas. Por un lado, proveyendo información oportuna a acerca de las vacantes existentes –a tiempo parcial o completo-- mediante servicios públicos de empleo o convenios con servicios de intermediación privados. Por otro, estableciendo sistemas de reentrenamiento que permiten a los trabajadores afectados adquirir las competencias necesarias para acceder a los nuevos empleos. Este es un gran desafío, pero hay ejemplos exitosos que se pueden emular. En Suecia, se desarrollaron programas para proveer entrenamiento en temas del sector salud a trabajadores cesantes de compañías aéreas, así como también cursos a personal de hostelería para emplearse en residencias de adultos mayores, donde faltaba personal ([OCDE, 2020](#)).

### **4. Limitar el desaliento al trabajo asociado al riesgo moral**

En tiempos normales, es importante que los beneficios no sean excesivos, y que no se extiendan en el tiempo más allá de lo necesario. La experiencia de EE. UU. sugiere que, en tiempos de pandemia, cuando el número de trabajadores desempleados supera por mucho el número de vacantes, los beneficios pueden ser más generosos sin desalentar el trabajo siempre que sean percibidos como temporales. De este modo, los beneficios más generosos permiten a los trabajadores buscar vínculos laborales más productivos, ofrecen alivio a los hogares en tiempos de crisis permitiendo suavizar el consumo, y representan un estímulo mayor para las economías.

Desde el punto de vista de los incentivos de las empresas a no generar despidos excesivos, tal y como se discutió anteriormente, la literatura sugiere la conveniencia de introducir mecanismos que ajusten la contribución según la historia de despidos de una empresa, para que estas enfrenten parte del costo de los despidos e internalicen parte de las externalidades. Esto no es tan importante en sistemas donde los costos de despidos ya son elevados, pero puede ser importante introducirlos en el caso de suspensiones o reducción de jornada, para que estos instrumentos no se usen en exceso.

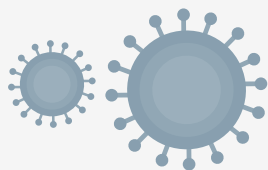


Por último, es importante considerar la cobertura de los trabajadores bajo un esquema de protección al empleo o a los desempleados u otros seguros, como el de salud. Si bien en algunos países la cobertura es universal e independiente de la condición laboral, en otros el seguro viene asociado al empleo y la pérdida de este puede dejar a la persona sin cobertura. Por ello, sería deseable asegurar esta cobertura durante un episodio de desempleo, particularmente en el caso de una pandemia.

## MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA

En este documento, se ha enfocado el análisis sobre las políticas más apropiadas para lidiar con los efectos temporales de la pandemia, con base en la literatura y la experiencia acumulada, pero se debe reconocer que habrá secuelas que podrían sentirse por muchos años. Así como algunos pacientes manifiestan problemas muchos meses después haber salido de la etapa aguda de la COVID-19, así también los países deben prepararse para vivir varios años de retos económicos importantes. Ciertas actividades sufrirán caídas de demanda permanente, con impacto sobre los mercados laborales. Esperamos que las ideas discutidas en este reporte ayuden a las autoridades económicas (*policymakers*) de la región a diseñar e implementar las políticas más adecuadas para enfrentar estos retos.





# Convivir con el coronavirus

¿Proteger el empleo  
o los ingresos de los  
trabajadores?



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

[www.iadb.org/convivir-con-el-coronavirus](http://www.iadb.org/convivir-con-el-coronavirus)