



# Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19



## Introducción

Esta segunda parte del *Estudio Económico, 2021* consta de cuatro capítulos. En el primero (capítulo II del documento), se examinan las repercusiones de la crisis generada por el COVID-19 en los mercados laborales de la región y se hace una comparación con la trayectoria histórica de esos mercados. Se contrastan las reacciones del mercado de trabajo en la actualidad con la dinámica exhibida en otros episodios de crisis (sistémicas o específicas) para comparar las dimensiones de crisis anteriores y de la crisis actual, y también para caracterizar los procesos de recuperación de la actividad económica en esos episodios y el desempeño que mostró el mercado de trabajo.

En el segundo capítulo (capítulo III del documento) se describe el impacto desigual de la pandemia en la situación laboral de mujeres y jóvenes. Si bien estos grupos suelen ser los perdedores principales y tradicionales de las crisis económicas, algunas peculiaridades de la actual crisis los ha hecho más vulnerables. Las políticas de recuperación deben tomar en consideración especialmente a estos grupos para generar mercados laborales más resilientes.

En el tercer capítulo (capítulo IV del documento) el objetivo es analizar las perspectivas de los mercados laborales regionales en un contexto de profundas transformaciones tecnológicas, económicas y sociales, y poner de relieve los desafíos políticos correspondientes. Se examinan los riesgos y las oportunidades que provienen de la introducción de las nuevas tecnologías, así como los desafíos y las características del trabajo relacionado con plataformas digitales y el teletrabajo. En el capítulo se pone el énfasis en la necesidad de desarrollar políticas destinadas a mitigar los riesgos de que aumente la desigualdad (brechas digitales y precarización laboral) debido a estas transformaciones.

Por último, en el cuarto capítulo (capítulo V del documento) se analizan las políticas laborales implementadas desde el inicio de la crisis y los desafíos de política para una recuperación transformadora con empleo decente. Los mercados laborales se encuentran en una difícil situación como consecuencia de la informalidad, la baja productividad y las nuevas tendencias que pueden comprometer la generación de puestos de trabajo. En este capítulo se hace hincapié en la importancia de las políticas integradas, que incluyan políticas fiscales monetarias destinadas a promover la demanda y el apoyo a las empresas, y políticas industriales y laborales activas que fomenten el empleo de calidad y el aumento de la productividad. En este sentido, se señala la relevancia de apoyar a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) como eje central de la estrategia para preservar el empleo, dinamizar el mercado laboral e incrementar la productividad media de las economías de la región.

# Impacto de la crisis del COVID-19 en los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe: una comparación con crisis anteriores

---

## Introducción

- A. En 2020, el COVID-19 desencadenó la mayor crisis que han experimentado los mercados laborales de América Latina y el Caribe desde 1950
- B. La recuperación del mercado laboral será lenta y, pese a que se espera una mejora en 2021, los niveles de empleo y participación serán inferiores a los de 2019

## C. Conclusiones

## Bibliografía





## Introducción

Este segundo capítulo del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* tiene varios propósitos. En primer lugar, se busca contextualizar la magnitud de los efectos de la crisis de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre los mercados laborales de la región y mostrar que, pese a que la pandemia afectó a todas las economías del mundo, América Latina y el Caribe fue, indudablemente, la región que experimentó la mayor contracción del PIB y del empleo.

Esta crisis tiene un carácter muy diferente a otras que se han producido en el pasado reciente. Las crisis anteriores, en general, habían sido crisis de demanda, por lo que afectaban de manera relativamente similar a todos los sectores productivos. Esta vez también existió un componente de demanda importante en un principio, cuando la crisis sanitaria aún no se había extendido en América Latina y el Caribe. Sin embargo, cuando la crisis llegó a los países de la región, rápidamente comenzó un choque de oferta sin precedentes. La pandemia, junto con las medidas administrativas adoptadas para combatirla, ha dañado de manera muy heterogénea diversos sectores de las economías y ha afectado los mercados de trabajo como ninguna otra crisis lo había hecho en la historia de la región. Diferentes sectores económicos se han visto perjudicados con distintos grados de intensidad y, por lo tanto, han mostrado un comportamiento muy diferenciado, lo cual ha significado cambios tanto en los niveles de empleo de la región como en su composición.

En segundo lugar, este documento muestra que, en 2020, los mercados laborales de la región experimentaron un choque sin precedentes, con caídas históricas en los niveles de ocupación y participación, e incrementos igualmente históricos en las tasas de desocupación. Si bien los Gobiernos de América Latina y el Caribe han impulsado políticas fiscales y monetarias expansivas para mitigar los efectos de la crisis, la magnitud y la persistencia del choque han hecho que la región experimente la mayor contracción del PIB de los últimos 100 años, y una caída del empleo no vista desde 1950, año desde el que existe información al respecto. En 2020, en la región se observó un marcado retroceso de la participación laboral, que la llevó a cifras similares a las observadas al comienzo de la década de los noventa. Por su parte, en el mismo período, la tasa de desocupación escaló a niveles que no se registraban desde 1990, pese a que la masiva salida de personas de la fuerza de trabajo amortiguó el impacto de la crisis sobre este indicador.

En tercer lugar, este capítulo contribuye a mostrar cómo la crisis ha aumentado la desigualdad en la región, afectando más gravemente a las mujeres y a los jóvenes, tanto por la misma crisis como por las secuelas que pueden experimentar los mercados laborales a mediano plazo. Por ejemplo, la caída de la participación femenina registrada durante 2020 pone fin al crecimiento de esta variable que se venía observando desde 1990, y que había permitido reducir la brecha de género en los niveles de participación. La salida significativa de las mujeres del mercado laboral refleja la gran carga que recae sobre ellas en lo que se refiere a las labores de cuidado en el hogar (de niños, ancianos y enfermos), que se intensificó en tiempos de pandemia —debido, entre otras cosas, al cierre de escuelas—, y la elevada concentración del empleo femenino en las actividades que más se han restringido durante la pandemia (comercio y turismo), tema que se tratará más a fondo en el capítulo III de esta publicación.

En cuarto lugar, en este capítulo se pretende identificar los factores condicionantes del proceso de recuperación poscrisis en los mercados laborales de la región. En este sentido, se muestra cómo la crisis llegó en un momento en que el crecimiento del empleo se había reducido significativamente. También se plantea que la crisis, dada su dimensión, podría acelerar cambios estructurales que ya venían produciéndose en los

mercados laborales de América Latina y el Caribe, algunos de los cuales están vinculados a las transformaciones tecnológicas, como se abordará en el capítulo IV. En general, estos cambios en el mercado de trabajo podrían implicar una mayor subutilización y precarización de la fuerza de trabajo en la región, que en principio podría explicar por qué la actividad económica ha recuperado sus niveles precrisis más rápido de lo que se ha recuperado el número de ocupados. Pero el impacto heterogéneo en los sectores productivos, la magnitud de la crisis y los elementos de riesgo sanitario inherentes a cada sector son factores que incidirán en el proceso de recuperación e imprimirán distintas velocidades de recuperación factibles a los diferentes sectores; es decir, que afectarán la evolución de la estructura económica y del cambio estructural pospandemia.

Este segundo capítulo del *Estudio Económico* de 2021 se estructura de la siguiente manera. En la sección A, se describen los principales efectos de la crisis del COVID-19 en los mercados laborales de la región y se hace hincapié en sus repercusiones sobre el número de ocupados, la tasa de participación laboral y la tasa de desocupación, tanto a nivel agregado como a nivel de los principales sectores productivos. La sección B muestra el proceso de recuperación de los mercados laborales que se ha observado después del fuerte impacto registrado en el segundo trimestre de 2020. Se destaca en esta parte que, a diferencia de lo que sucedió en crisis anteriores, en la presente, el número de ocupados se ha recuperado más lentamente que el producto. Asimismo, se plantea un posible escenario preocupante en el cual los mercados laborales podrían tender hacia un nuevo equilibrio con un menor grado de utilización de la fuerza de trabajo (y, en consecuencia, crecientes tasas de desocupación) y hacia sistemas que impliquen una mayor precarización del empleo. Por último, en la sección C se ofrecen algunas reflexiones finales sobre el contenido del capítulo y se plantea la necesidad de impulsar políticas que permitan crear un nuevo futuro pos-COVID-19 en la región mediante una recuperación transformadora del desarrollo, con mayor igualdad y sostenibilidad (CEPAL, 2020a).

## A. En 2020, el COVID-19 desencadenó la mayor crisis que han experimentado los mercados laborales de América Latina y el Caribe desde 1950

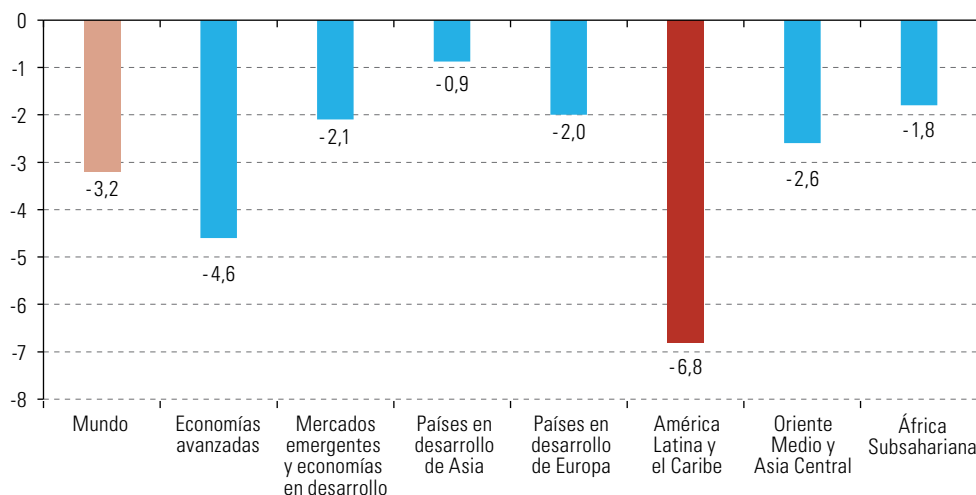
Como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha documentado en ocasiones anteriores (CEPAL, 2020b, 2020c y 2021), en 2020 la pandemia de COVID-19 provocó la mayor contracción de la actividad económica que ha experimentado América Latina y el Caribe en más de un siglo, con una caída del 6,8% del PIB regional y del 7,7% del PIB per cápita regional. Pero esta crisis también ha afectado de manera significativa el comportamiento de los mercados laborales de la región: ese mismo año se registraron una contracción del número de ocupados del 9,0%, una caída de la tasa de participación global de 4,9 puntos porcentuales y un aumento de la tasa de desempleo de 2,5 puntos porcentuales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Las estimaciones para 2020 se efectuaron a partir de la información publicada por los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

## 1. A nivel mundial, los mercados laborales de América Latina y el Caribe fueron los más afectados por la crisis generada por el COVID-19

Si bien la economía mundial se vio afectada por esta crisis en 2020, no existen dudas de que la región fue la que registró la mayor contracción de la actividad y del empleo (véase el gráfico II.1). Existen diversas razones que pueden justificar la gravedad con que la crisis afectó a América Latina y el Caribe<sup>2</sup>, pero la magnitud de la crisis sanitaria y las históricas limitaciones estructurales de la zona indudablemente se han conjugado para causar grandes estragos en las economías de la región.

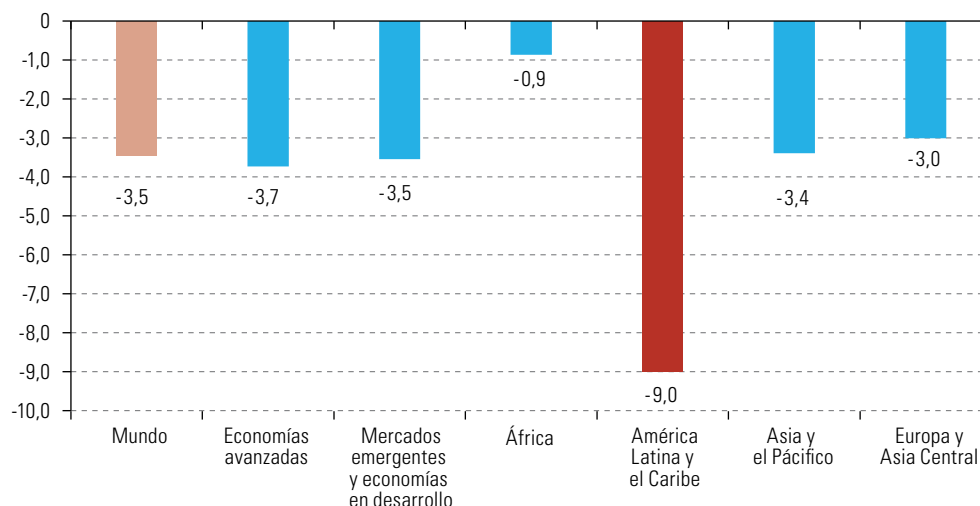
### A. Variación del PIB



### Gráfico II.1

Mundo y regiones seleccionadas: variación del PIB y del número de ocupados, 2020 (En porcentajes)

### B. Variación del empleo



**Fuente:** Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Update*, julio de 2021 [en línea] <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2021/Update/July/English/text.ashx>; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Ginebra, 2021 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>2</sup> En CEPAL (2021) se muestra que, a 28 de junio de 2021, más de 1.260.000 personas habían muerto en América Latina y el Caribe a causa del COVID-19, lo que equivale a un 32% del total de muertes a nivel mundial, a pesar de que la población de la región representa solo un 8,4% de la población mundial.

Asimismo, la severidad de las medidas de restricción de la movilidad adoptadas en muchas de las economías de la región para enfrentar la pandemia ha conllevado interrupciones en el desarrollo de las actividades productivas más largas que en otros lugares, donde las medidas han sido menos estrictas o se han flexibilizado más temprano. Por otro lado, hay que señalar que las vulnerabilidades estructurales de la región pueden haber disminuido el impacto de los diversos programas de estímulos fiscales y monetarios que se han adoptado para paliar los efectos de la crisis (CEPAL, 2020a).

## 2. La crisis del COVID-19 afectó a la región en un momento de bajo crecimiento del empleo y desencadenó la primera contracción del número de ocupados desde 1950<sup>3</sup>

Diversos estudios muestran que la región es una de las de mayor volatilidad real a nivel mundial (Gavin y Hausman, 1996; Céspedes y Poblete, 2011; CEPAL, 2009), pues presenta fluctuaciones del PIB continuas y pronunciadas y tiene grandes limitaciones para sostener las fases expansivas del ciclo del producto (Hausmann, Pritchett y Rodrik, 2005; Perez-Caldentey y Pineda, 2010; Titelman, Perez-Caldentey y Carvallo, 2013).

Como resultado de esta elevada volatilidad, los mercados laborales de la región también suelen experimentar importantes fluctuaciones, con episodios de aceleración y desaceleración del crecimiento del empleo, las cuales guardan estrecha relación con las fluctuaciones experimentadas por la actividad económica, especialmente en episodios de carácter sistémico.

Pero, sin duda alguna, la crisis que se ha generado a causa de la pandemia ha sido la más significativa que se ha documentado en la región —dado que ha causado la primera contracción del número de ocupados en las economías de América Latina y el Caribe en más de siete décadas— y la crisis más generalizada de su historia (al menos desde 1950), ya que ha afectado simultáneamente a todos los países que, hasta el momento, han proporcionado datos de 2020.

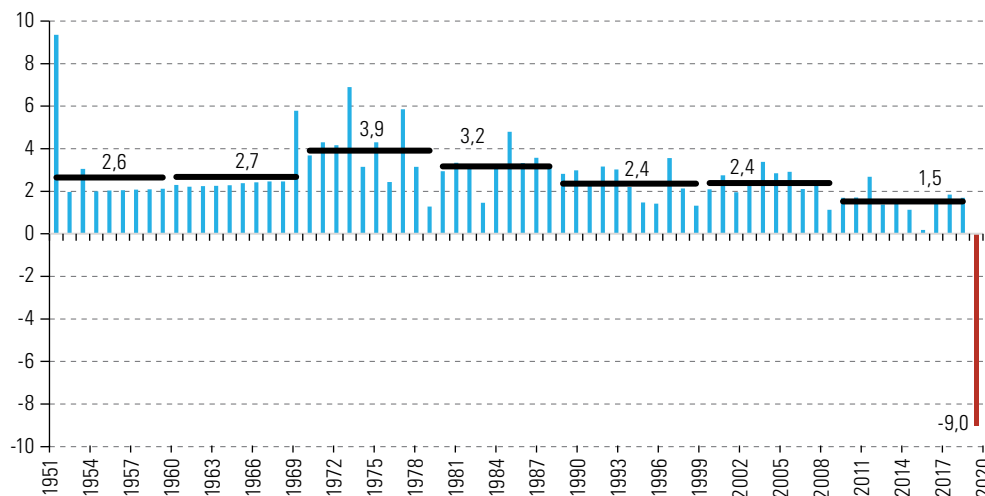
En el gráfico II.2 se muestra la evolución de la tasa de crecimiento del nivel de ocupados desde 1951, y se aprecia en toda su magnitud la dimensión del choque que ha supuesto la crisis del COVID-19 en los mercados laborales de América Latina y el Caribe<sup>4</sup>.

En primer lugar, en el gráfico es posible apreciar la trayectoria que ha exhibido la tasa de crecimiento de los niveles de ocupación de la región en las últimas siete décadas. Destaca el hecho de que, hasta la década de 1970, dicha tasa exhibió una tendencia al alza, lo que se explica fundamentalmente por el crecimiento demográfico y la mayor participación. Sin embargo, ha tendido a descender desde la década de 1980<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Información disponible desde ese año.

<sup>4</sup> Para la elaboración de este indicador, entre 1950 y 1989, se ha empleado la información contenida en las Penn World Table, versión 10.0, y, para el período 1990-2021, se ha empleado información recopilada a partir de fuentes nacionales y estimaciones propias.

<sup>5</sup> Weller (1998) destaca que el crecimiento observado en la década de los noventa fue insatisfactorio, en especial, a la luz de las diversas reformas introducidas en la región en ese período y el mayor crecimiento económico que se observó.



**Gráfico II.2**  
 América Latina y el Caribe:  
 variación de las tasas de  
 crecimiento de los niveles  
 de ocupación y promedios  
 por décadas, 1951-2020  
 (En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>, y cifras oficiales.

Un segundo elemento destacable es que la década de 2010 es la que exhibe el menor crecimiento promedio del nivel de ocupados desde 1950 (un 1,5%), lo que sugiere que la crisis del COVID-19 llegó a la región en un momento de baja generación de empleo. En el cuadro II.1, se muestra la evolución de la relación entre el número de ocupados y la población total, lo que permite apreciar que la capacidad de generación de empleos de la economía, más allá del crecimiento poblacional, es menor en la década de 2010 que en la década de 2000, y es una de las menores desde la década de 1970<sup>6</sup>.

|           | Crecimiento acumulado por década | Tasa de crecimiento anual promedio |
|-----------|----------------------------------|------------------------------------|
| 1950-1959 | -6,7                             | -0,7                               |
| 1960-1969 | -3,3                             | -0,3                               |
| 1970-1979 | 14,7                             | 1,4                                |
| 1980-1989 | 10,5                             | 1,0                                |
| 1990-1999 | 3,9                              | 0,4                                |
| 2000-2009 | 12,3                             | 1,2                                |
| 2010-2019 | 5,5                              | 0,5                                |

**Cuadro II.1**  
 América Latina y el Caribe:  
 variación de la relación  
 del número de ocupados  
 respecto a la población  
 total, 1950-2019  
 (En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>, y cifras oficiales.

Un tercer elemento que cabe destacar sobre la evolución de los niveles de ocupación (véase el gráfico II.2) es que, pese al menor dinamismo que había exhibido el crecimiento regional del número de ocupados, esta variable nunca se había contraído desde 1950; los niveles de ocupación regional solo disminuyen a partir de la crisis del COVID-19.

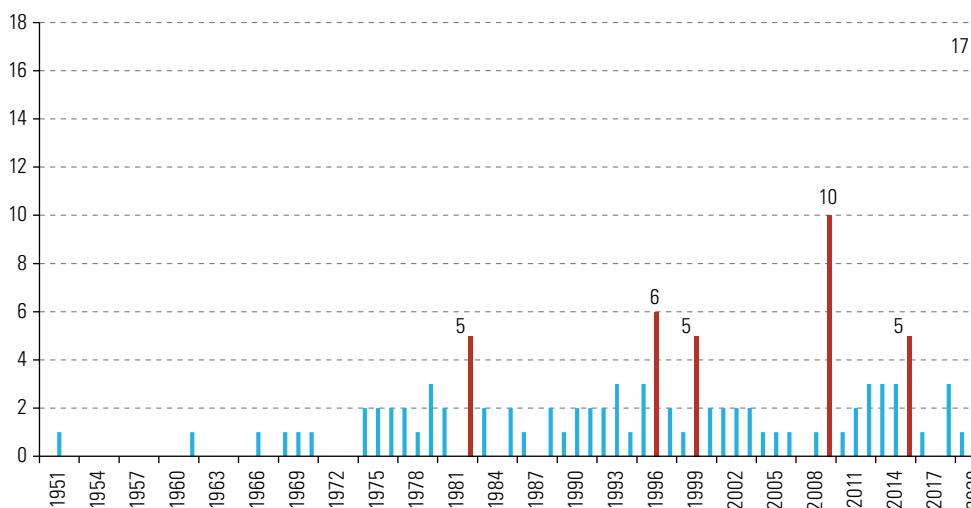
<sup>6</sup> Este indicador permitiría corregir la variación del número de ocupados según la variación de la población, por lo que un aumento de este indicador mostraría que el número de ocupados está creciendo a un ritmo mayor que el del crecimiento de la población; es decir, que la capacidad de generar empleos de una economía va más allá del crecimiento demográfico.



### 3. La crisis provocada por el COVID-19 ha sido la más generalizada que ha experimentado la región en las últimas siete décadas

Otro elemento que es preciso subrayar es que la crisis registrada en los mercados laborales en 2020 no solo ha sido la mayor en términos de magnitud, sino también la más generalizada en términos del número de países de la región que han registrado una reducción simultánea de sus niveles de ocupación. En el gráfico II.3, se puede apreciar el número de países que han experimentado una contracción de los niveles de ocupación entre 1950 y 2020 en la región.

**Gráfico II.3**  
 América Latina y el Caribe: países que han experimentado una caída en los niveles de ocupación, 1951-2020  
 (En número de países)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>, y cifras oficiales.

En el gráfico se observa que el número de países que experimentan una caída en los niveles de ocupación suele incrementarse en episodios de crisis “sistémicas”<sup>7</sup>, y que la crisis de las hipotecas de alto riesgo había sido la de mayores repercusiones en los niveles de ocupación de la región hasta 2020. En 2009, estos se habían contraído en 10 economías de la región, con una caída promedio de un 0,7%. En 2020, las 17 economías sobre las que se dispone de datos hasta el momento registraron caída del número de ocupados que promedió el 9,0%.

### 4. Si bien la caída de la actividad ha sido generalizada, las mayores contracciones se han registrado en aquellas áreas donde se concentra el empleo

Durante 2020, la actividad económica de la región se vio afectada negativamente en todos los sectores productivos, lo cual refleja, por un lado, interrupciones en las cadenas productivas, y por otro, restricciones impuestas tanto a la movilidad de las personas como

<sup>7</sup> Para los fines de este documento, consideramos los mismos episodios de crisis sistémicas establecidos en Titelman, Pérez-Caldentey y Pineda (2009), es decir, la crisis mexicana (1994-1995), la crisis asiático-rusa (1997- 1999) y la crisis argentina (2001-2002). Además, añadimos a los mencionados episodios la crisis de las hipotecas de alto riesgo (2008-2009) y la crisis griega (2015-2016).

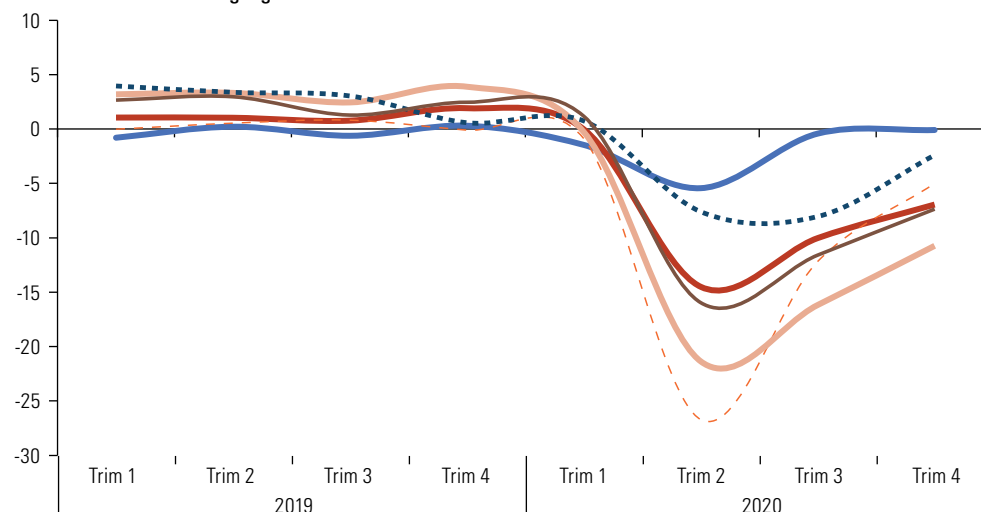
al normal funcionamiento de ciertos establecimientos de venta y producción de bienes no considerados esenciales. Esta situación provocó choques de magnitud y duración heterogénea en los distintos sectores productivos. Sin embargo, los sectores que registraron el mayor retroceso de la actividad —es decir, construcción (−14,3%), transporte y comunicaciones (−12,3%), comercio, hoteles y restaurantes (−10,0%), industria manufacturera (−7,0%) y servicios comunales, sociales, personales y otros (−5,4%)— son también aquellos donde se concentra la mayor proporción del total de ocupados (71,4%).

En el gráfico II.4, el panel A muestra la evolución trimestral del PIB sectorial durante los años 2019 y 2020, mientras que el panel B muestra la evolución sectorial del empleo. En este gráfico se evidencia la fuerte interrelación sectorial que ha existido entre el empleo y el producto durante 2020. Allí se aprecia cómo ambas variables reflejaron la mayor contracción en el segundo trimestre de 2020 y cómo se inició el proceso de recuperación a partir del tercer trimestre de 2020, cuando comenzaron las aperturas parciales de las economías.

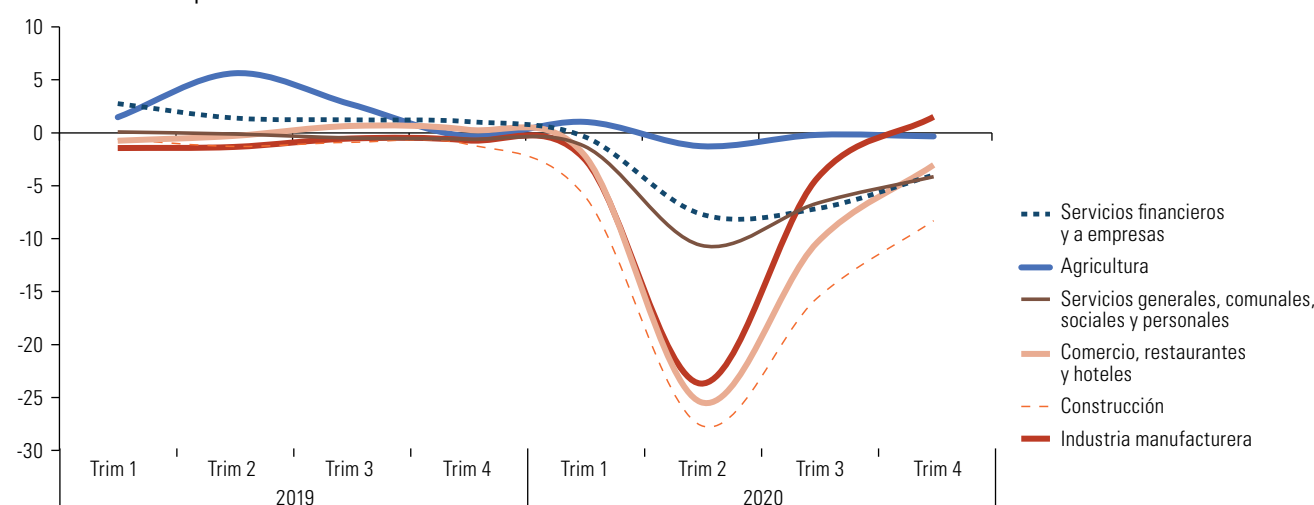
### Gráfico II.4

América Latina: tasa de crecimiento interanual del valor agregado y número de ocupados por sector de actividad económica, primer trimestre de 2019 a cuarto trimestre de 2020  
*(En porcentajes)*

#### A. Evolución del valor agregado



#### B. Evolución del empleo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

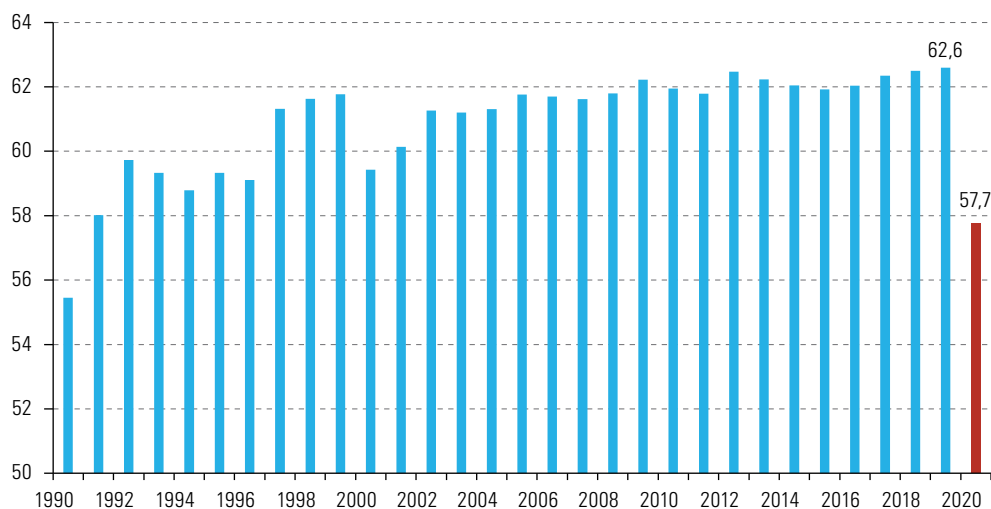
Un segundo hecho que destaca en el gráfico es que, en algunos sectores de actividad, como la agricultura y los servicios financieros y a empresas, las caídas registradas en los niveles de ocupación durante el segundo trimestre del año son superiores a las contracciones observadas en el producto. Por último, también cabe subrayar que, en sectores como la industria manufacturera; comercio, restaurantes y hoteles, y servicios generales, comunales, sociales y personales, las tasas de crecimiento durante la recuperación del empleo han tendido a ser más bajas que las del PIB.

## 5. La crisis del COVID-19 y las restricciones adoptadas para combatir la propagación del virus provocaron una fuerte caída de los niveles de participación

Una de las principales características de la crisis desencadenada por el COVID-19, que la diferencia de crisis anteriores, fue la simultaneidad de los choques de oferta y de demanda que afectaron a las economías de la región (CEPAL, 2020c). Con respecto al choque de oferta, destacan las restricciones a la movilidad de las personas y al funcionamiento de ciertas actividades consideradas como no esenciales que se establecieron para evitar la propagación del virus.

Como consecuencia de dichas restricciones, un elevado número de personas salió de la fuerza de trabajo, lo cual indujo otro de los cambios históricos de los mercados laborales de la región en 2020: la fuerte caída de la tasa global de participación promedio de la región<sup>8</sup>. En el gráfico II.5, que muestra la evolución de la tasa global de participación entre 1990 y 2020, se aprecia, en primer lugar, el rápido crecimiento que experimentó dicha tasa entre 1990 y 1999, con un notorio aumento de más de 12 puntos porcentuales de la participación femenina. Un segundo elemento destacable es que, si bien la participación siguió en ascenso, el ritmo de crecimiento disminuyó de manera significativa entre 2000 y 2019, con un aumento de 3,2 puntos porcentuales. Un tercer elemento que cabe mencionar es que la crisis del COVID-19 ha supuesto un retroceso de 30 años en lo que respecta a la tasa global de participación de América Latina y el Caribe, dado que la cifra de 2020 (57,7%) es la más baja que se ha registrado en la región desde 1991 (58,0%).

**Gráfico II.5**  
 América Latina y el Caribe: tasa global de participación, 1990-2020<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

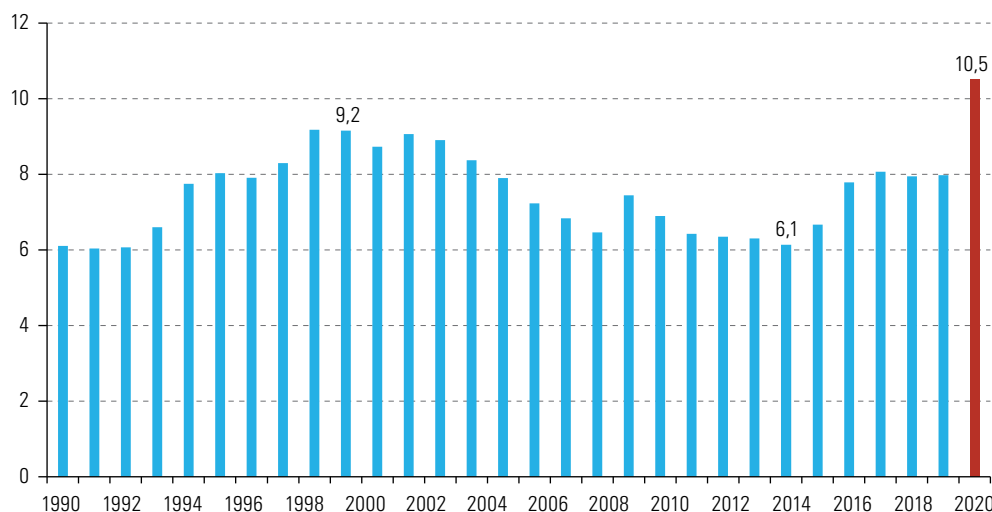
<sup>a</sup> Las estimaciones para 2020 se efectuaron a partir de la información proporcionada por los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>8</sup> Es el cociente entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.

La caída de la tasa global de participación conllevó una gran reducción de la tasa de participación femenina, que la llevó a niveles similares a los observados en 2001, mientras que, en el caso de los hombres, los niveles observados al cierre de 2020 eran inferiores a los de 1990. En el capítulo III de esta segunda parte del *Estudio Económico*, se abordará con mayor detalle el impacto de la crisis en el mercado laboral femenino.

## 6. En 2020, la tasa de desocupación regional alcanzó su nivel más elevado desde 1990

La crisis del COVID-19 también provocó un incremento de la tasa de desocupación regional en 2020. Esta alcanzó el 10,5%, la más elevada que se ha registrado en la región desde 1990. Si bien la tasa de desocupación había mostrado una tendencia al alza desde 2014, cuando alcanzó el 6,1%, no había llegado a los niveles registrados entre 1999 y 2001, cuando superaba el 9% (véase el gráfico II.6).



**Gráfico II.6**  
 América Latina y el Caribe: tasa de desocupación, 1990-2020<sup>a</sup>  
 (En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Las estimaciones para 2020 se efectuaron a partir de la información proporcionada por los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Es preciso mencionar que la fuerte caída registrada en la tasa global de participación, equivalente a 4,9 puntos porcentuales, provocó una “subestimación” de la tasa de desocupación, pues, de no haberse producido la salida de cerca de 20 millones de personas del mercado laboral en América Latina y el Caribe, y de haberse observado niveles de participación similares a los de 2019, como podía suponerse por la trayectoria reciente de la tasa (véase el gráfico II.5), la tasa de desocupación de 2020 hubiese sido de un 17,3%, es decir, 6,9 puntos porcentuales superior al valor observado.

## 7. A diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, el empleo informal no actuó como amortiguador en el mercado laboral, sino que, por el contrario, experimentó mayores fluctuaciones que el empleo formal

Entre los sectores más afectados por la crisis del COVID-19 en las economías de la región, destaca el empleo informal<sup>9</sup>, el cual, de acuerdo con la OIT (2018), representa cerca de un 50% del total de los ocupados en América Latina y el Caribe. Si bien esta proporción es significativamente menor que la de otras regiones emergentes, es más del doble de la que exhiben las economías desarrolladas<sup>10</sup>.

En la bibliografía existente sobre el tema, hay consenso con respecto al hecho de que la participación del empleo informal en el empleo total ha tendido a reducirse en la región, especialmente desde la década de 2000. Esta situación responde al mejor desempeño macroeconómico que ha experimentado la región, al menos en parte, durante este período. Por otra parte, la caída del empleo informal puede reflejar las políticas dirigidas a incrementar la formalización del empleo con el objetivo de ampliar la base imponible de impuestos, así como la cobertura de los sistemas de protección social de los trabajadores en la región (OIT, 2018; Kluger, 2019; David, Pienknagura y Roldos, 2020).

Otro hecho que se describe en buena parte de los trabajos referidos a la región, como los de Loayza y Rigolini (2006), Fiess, Fugazza y Maloney (2010), Amarante y Gómez (2016) y Fernández (2020), es la existencia de una correlación negativa entre el ciclo del producto y el ciclo del empleo informal, lo que parece indicar que, en momentos de crisis económicas, el empleo informal actúa como un amortiguador en el mercado de trabajo. El gráfico II.7 muestra la evolución del número de ocupados en seis países de la región de los que se cuenta con cifras desagregadas de ocupados formales e informales, y que, además, experimentaron una contracción del PIB en 2009. En el panel A se aprecia cómo, por efecto de la caída del PIB durante la crisis financiera mundial de 2009, el ritmo de crecimiento del empleo formal experimentó una fuerte desaceleración, dinámica que contrasta con la evolución que experimentó esta variable en los dos años previos a la crisis.

El panel B muestra la dinámica de los ocupados informales durante el episodio de contracción del PIB mencionado. Como sugieren los estudios citados, el empleo informal aumentó durante el episodio de crisis. Este papel amortiguador del empleo informal logró atenuar el impacto de la caída de la ocupación formal, y en los casos de Honduras, México, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), impulsó un incremento del número de ocupados totales, como se aprecia en el panel C. En el caso de El Salvador, el aumento del sector informal no revirtió completamente el impacto de la caída del empleo formal sobre los niveles de ocupación total, pero sí lo redujo.

<sup>9</sup> Una de las principales limitaciones para medir el empleo informal son las múltiples definiciones de informalidad que existen. De acuerdo con la OIT, el empleo informal está compuesto por tres categorías: empleo informal en el sector informal, empleo informal en el sector formal y empleo informal en el sector de los hogares. Es decir, además del empleo en empresas del sector informal, se incluye el empleo con características de informalidad (sin protección ni derechos de asociación, entre otros) no solo en empresas del sector formal, sino también, y con mucha frecuencia, en el trabajo doméstico (véase el blog de Martínez e Infante (2019)). Sin bien cada país recoge información sobre el empleo informal y las definiciones usadas suelen variar, en general, este se compone de trabajadores y dueños de pequeñas empresas, que normalmente no tienen acceso a sistemas de protección social ni a contratos y que, en ocasiones, carecen de condiciones de trabajo dignas.

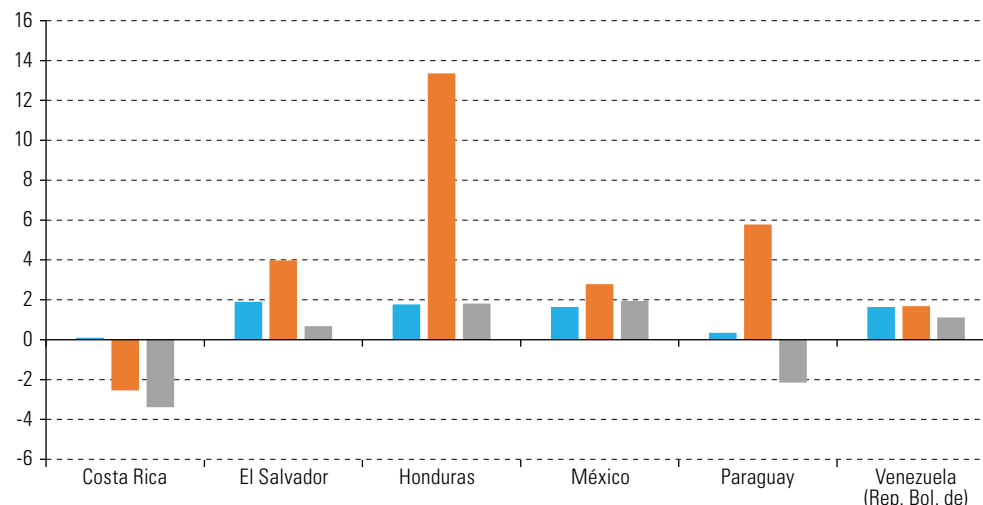
<sup>10</sup> De acuerdo con la OIT (2018), la participación del empleo informal respecto al total de ocupados sería de entre el 59,5% y el 69,6% en el promedio de las economías en desarrollo y emergentes, dependiendo si se excluye o no el empleo agrícola. A nivel de regiones, los valores se situarían entre un 71,9% y un 85,8% en el caso de África, entre un 62,8% y un 71,4% en el de Asia y el Pacífico, entre un 49,6% y un 53,8% en el de los Estados Árabes, y entre un 30% y un 36,8% en el de Europa y Asia Central. En el caso de las economías desarrolladas, estos valores estarían entre un 17,1% y un 18,3%.



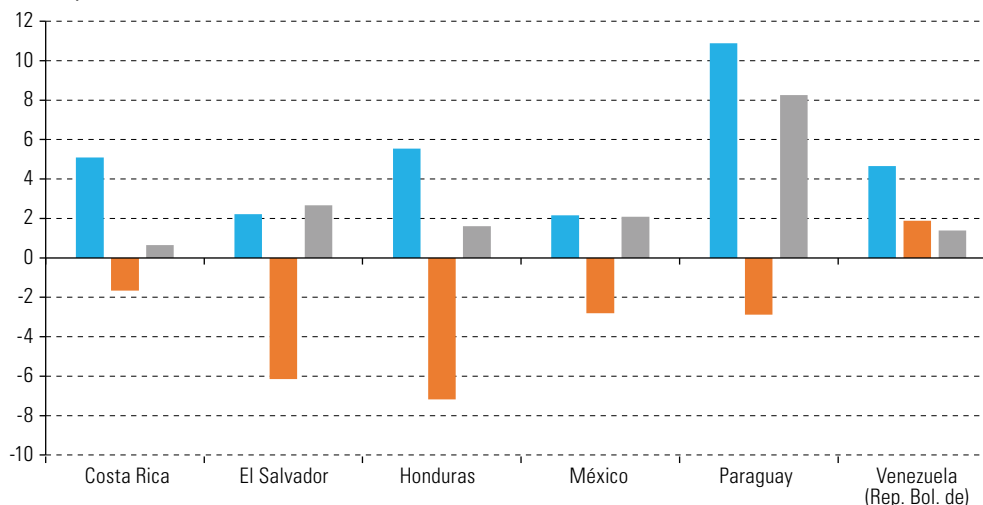
**Gráfico II.7**

América Latina y el Caribe (6 países): evolución del número de ocupados formales e informales y total de ocupados durante la crisis financiera mundial, 2009  
 (En porcentajes)

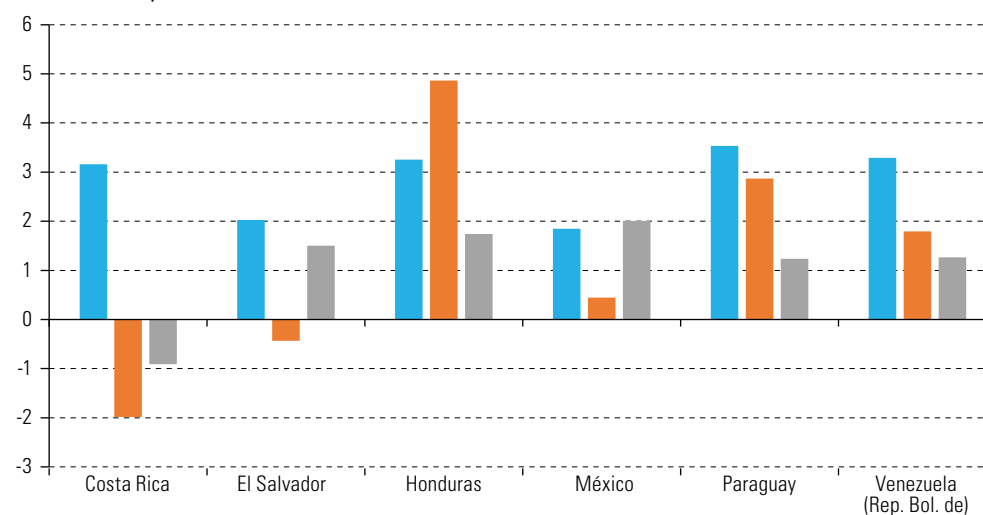
**A. Ocupados formales**



**B. Ocupados informales**



**C. Total de ocupados**



■ Promedio (t - 1, t - 2)  
 ■ t  
 ■ Promedio (t + 1, t + 2)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

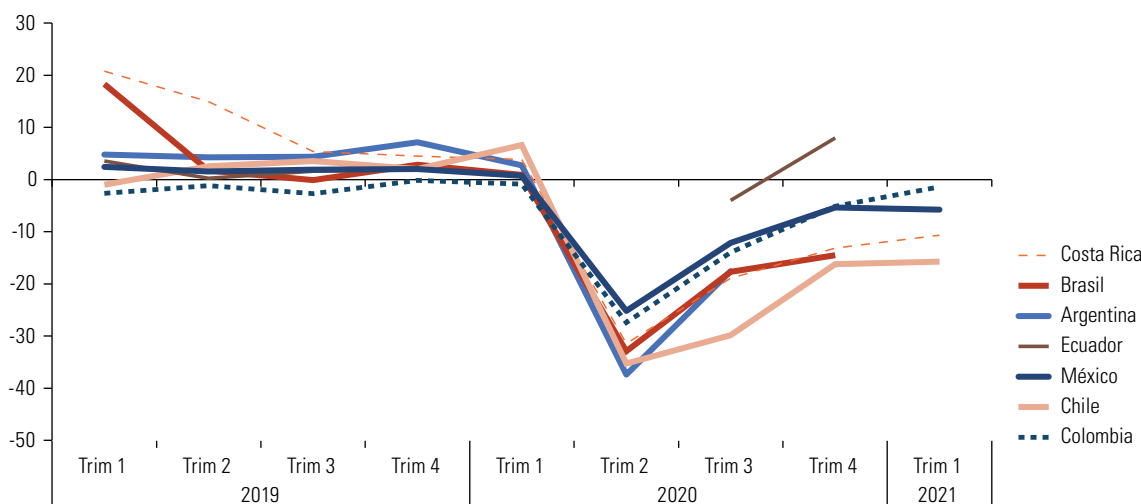
**Nota:** t = 2009.

Pero, al igual que ocurre con otros aspectos de los mercados laborales en la región, el COVID-19 ha afectado de manera considerable la dinámica del sector informal y, en esta oportunidad, las diversas restricciones a la movilidad adoptadas en toda la región para combatir la pandemia, que sin duda inhibieron el “normal” funcionamiento de muchas actividades productivas muy relacionadas con el sector informal, como el comercio y los servicios, parecen haber reducido el papel amortiguador que desempeña el sector informal en episodios de crisis<sup>11</sup>.

En el gráfico II.8, se muestra lo que ha ocurrido con la cantidad de ocupados informales entre el primer trimestre de 2019 y de 2021 en los siete países sobre los que se dispone de información trimestral entre los años 2018 y 2021. Se observa que, como ocurrió con la actividad económica, en el segundo trimestre de 2020, el número de ocupados informales cayó de manera significativa en seis de estos países<sup>12</sup>. Otro hecho que se desprende del gráfico es que, hasta el primer trimestre de 2021, la tasa de crecimiento interanual del número de ocupados en el sector informal se mantuvo en terreno negativo, con la excepción del caso del Ecuador, que, al cuarto trimestre de 2020, había crecido un 8% con respecto al mismo período de 2019.

**Gráfico II.8**

América Latina y el Caribe (7 países): tasa de variación interanual del número de ocupados informales, primer trimestre de 2019 a primer trimestre de 2021  
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

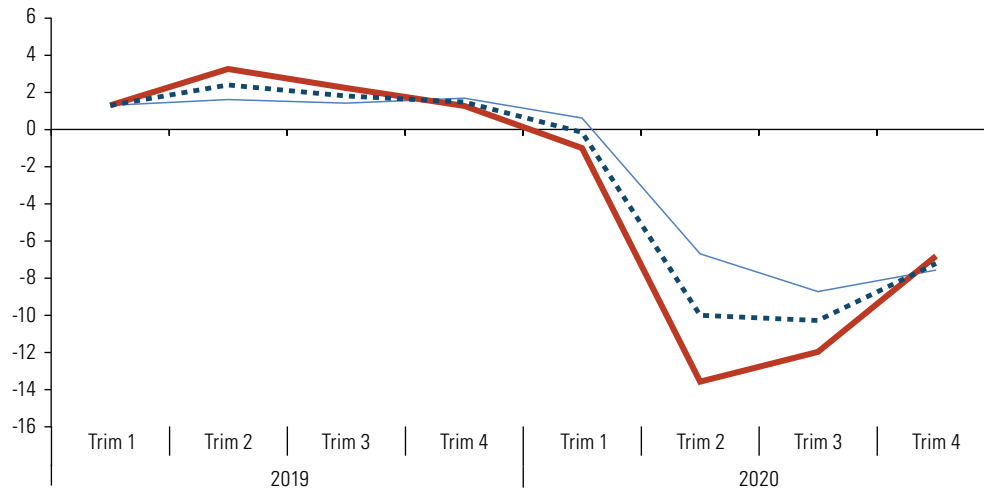
Este comportamiento del empleo en el sector informal difiere del observado durante la crisis financiera mundial de 2009 y, sin duda, contribuye a explicar la intensidad de la caída del número de ocupados a nivel regional. De hecho, el gráfico II.9 muestra la evolución del número de ocupados formales e informales y del total de ocupados en las economías del Brasil, Chile, Colombia y México<sup>13</sup>. En él se aprecia, en primer lugar, que en estas cuatro economías, la caída de la ocupación informal fue superior a la de la ocupación formal en el segundo trimestre de 2020. Sin embargo, existen notorias diferencias en la magnitud del impacto, las cuales se reflejan en el hecho de que Chile y México experimentaron contracciones mayores —de un 32,2% y un 25,1%, respectivamente— que las observadas en los casos del Brasil (13,5%) y Colombia (15,6%).

<sup>11</sup> De acuerdo con la OIT (2018), más del 56% de los trabajadores informales de la región se dedican a labores del sector de los servicios.  
<sup>12</sup> En el caso del Ecuador, el instituto de estadísticas no proporcionó información sobre el segundo trimestre de 2020.  
<sup>13</sup> Los institutos de estadística de estas cuatro economías han sido los únicos de la región que han brindado información sobre estas tres variables en todo el período en estudio.

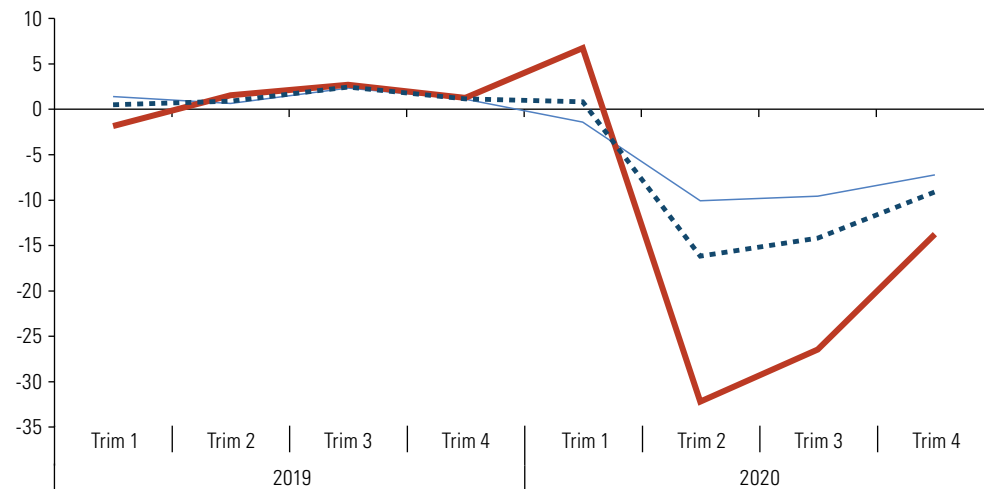
**Gráfico II.9**

Brasil, Chile, Colombia y México: evolución del número de ocupados formales e informales y total de ocupados, primer trimestre de 2019 a cuarto trimestre de 2020  
 (En porcentajes)

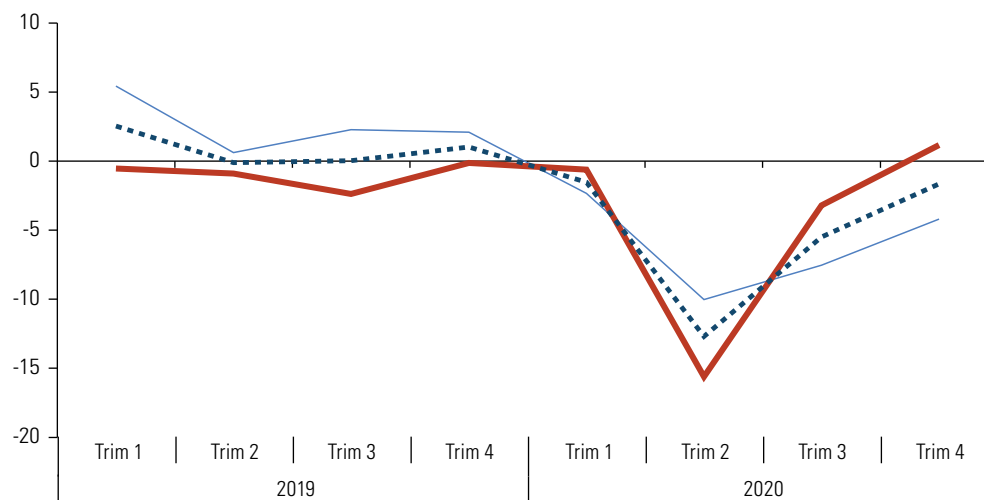
**A. Brasil**



**B. Chile**

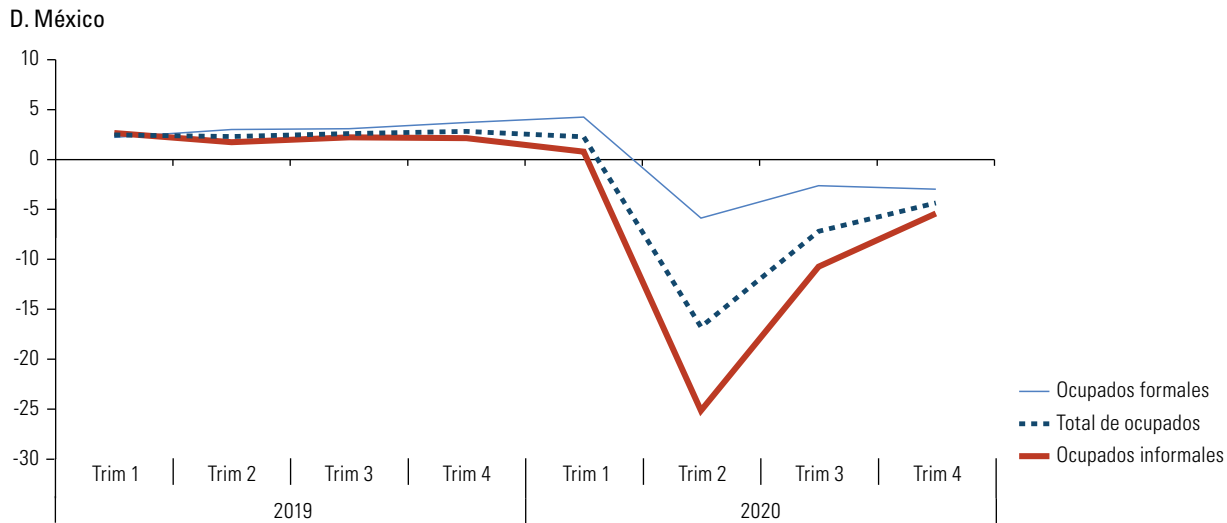


**C. Colombia**



— Ocupados formales  
 - - - Total de ocupados  
 — Ocupados informales

Gráfico II.9 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En segundo lugar, se observa que el ritmo de recuperación del sector informal ha sido diferente en estas cuatro economías. Mientras que, al cuarto trimestre de 2020, el nivel de ocupación informal mostraba una cifra creciente y positiva en el caso de Colombia, en los casos del Brasil, Chile y México, las tasas de crecimiento se mantenían en terreno negativo.

## B. La recuperación del mercado laboral será lenta y, pese a que se espera una mejora en 2021, los niveles de empleo y participación serán inferiores a los de 2019

Las proyecciones sobre el crecimiento de la actividad económica de la región presentadas en la sección I.D.1. de esta publicación implican que, en 2021, solo nueve de las economías de la región recuperarán la actividad económica perdida en 2020 dado que aún persisten algunos de los factores que provocaron el desplome en ese año<sup>14</sup>. Todos los sectores de la actividad económica registrarán tasas de crecimiento positivas con respecto a 2020; sin embargo, la recuperación será muy heterogénea en los distintos sectores.

En lo que se refiere al empleo regional, para 2021 se espera una recuperación del 6,7% del número de ocupados con respecto al cierre de 2020. Sin embargo, esta mejora será insuficiente para alcanzar el nivel de ocupados anterior a la pandemia. Durante el primer año de la crisis del COVID-19, el número de ocupados se redujo en 25,3 millones de personas, de las cuales 17,3 millones (un 68%) volverán a la fuerza laboral en 2021. En este escenario, el número de ocupados de la región sería un 2,8% inferior en 2021 al registrado en 2019.

<sup>14</sup> Entre estos factores, destacan problemas de desabastecimiento de insumos que no permiten la normalización de la cadena de producción de las empresas y el mantenimiento de medidas destinadas a frenar la expansión del COVID-19 (confinamiento de la población y otras medidas o situaciones que restringen el normal funcionamiento de determinados sectores de actividad).

El aumento del número de ocupados irá acompañado de una tasa global de participación superior, pero todavía por debajo de los niveles registrados antes de la pandemia (un 61,1% en 2021 frente a un 62,5% en 2019). La tasa de participación de los hombres volverá a niveles muy similares a los de 2019, mientras que la de las mujeres quedará más rezagada: se espera una cifra de participación similar a la registrada en 2008 (49,1%) (véase el cuadro II.2).

### Cuadro II.2

América Latina y el Caribe: indicadores laborales totales y por sexo, 2019-2021

(En porcentajes y número de personas)

|                        | Total       |                   |                   | Hombres     |                   |                   | Mujeres     |                   |                   |
|------------------------|-------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|
|                        | 2019        | 2020 <sup>a</sup> | 2021 <sup>b</sup> | 2019        | 2020 <sup>a</sup> | 2021 <sup>b</sup> | 2019        | 2020 <sup>a</sup> | 2021 <sup>b</sup> |
| Tasa de participación  | 62,5        | 57,7              | 61,1              | 74,7        | 69,6              | 73,9              | 51,4        | 46,9              | 49,1              |
| Tasa de desocupación   | 8,0         | 10,5              | 11,0              | 6,9         | 9,3               | 9,7               | 9,3         | 11,9              | 12,7              |
| Número de desempleados | 24 491 206  | 30 033 248        | 33 467 112        | 12 322 009  | 15 861 630        | 17 402 898        | 12 169 901  | 14 171 619        | 16 064 214        |
| Número de ocupados     | 282 519 867 | 257 145 459       | 274 463 775       | 164 709 887 | 151 378 952       | 163 044 602       | 117 809 980 | 105 766 507       | 111 419 174       |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y proyecciones.

<sup>a</sup> Las estimaciones para 2020 se efectuaron a partir de la información proporcionada por los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

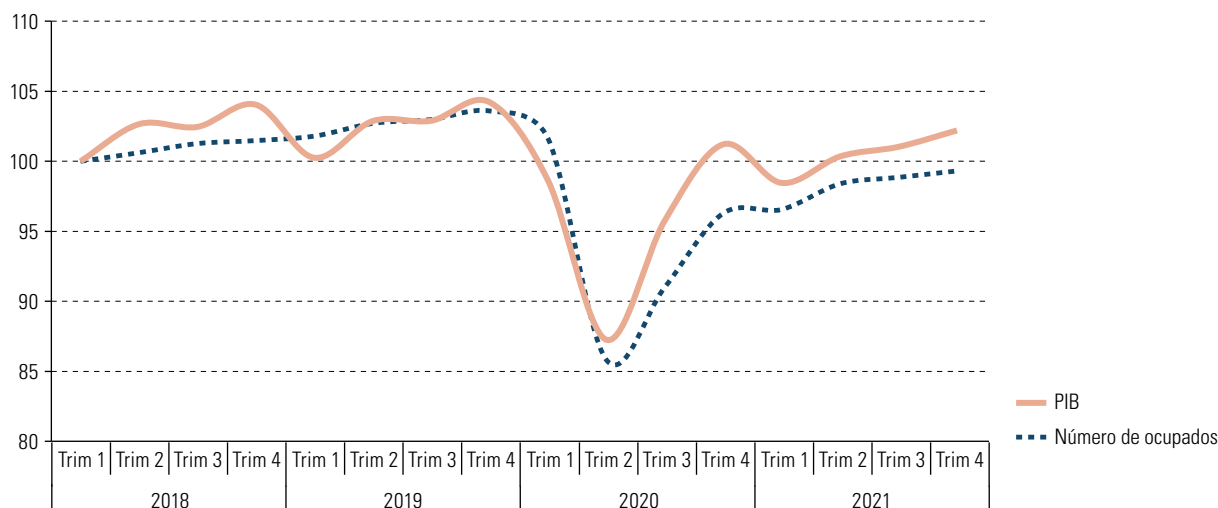
<sup>b</sup> Valores proyectados para 2021.

El gráfico II.10 muestra un perfil trimestral de la evolución regional del PIB y del número de ocupados entre el primer trimestre de 2018 y el primer trimestre de 2021, así como estimaciones para los demás trimestres de 2021. En él puede apreciarse que ambas variables se vieron afectadas significativamente por la crisis en el segundo trimestre de 2020 y que comenzaron un proceso de recuperación a partir del tercer trimestre del mismo año.

### Gráfico II.10

América Latina: producto interno bruto (PIB) y número de ocupados, primer trimestre de 2018 a cuarto trimestre de 2021

(Índice: primer trimestre de 2018=100)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y proyecciones.

Sin embargo, en el gráfico también se observa que la caída fue más pronunciada en el caso del número de ocupados, y que la curva que refleja la evolución del número de ocupados se mantiene casi siempre por debajo de la curva que refleja el comportamiento de la actividad económica. Otro elemento que cabe destacar es

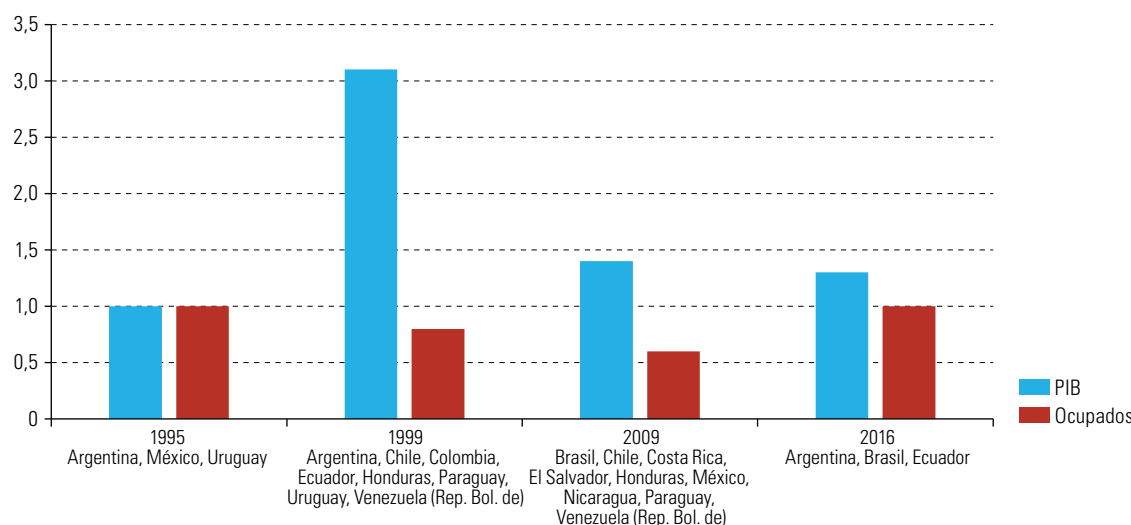


que, además de que en 2021 ninguna de las variables lograría alcanzar los niveles existentes al cierre del cuarto trimestre de 2019, en todos los trimestres de 2021, los niveles de ocupación permanecerían incluso por debajo de los valores observados en el primer trimestre de 2018.

Este retraso en el proceso de recuperación del empleo, en comparación con la recuperación de la actividad, constituye un elemento distintivo en relación con lo ocurrido en crisis anteriores. El gráfico II.11 da cuenta del tiempo que tomó a la actividad económica y al empleo recuperar sus niveles precrisis durante las crisis sistémicas pasadas. En él se aprecia que los países que experimentaron una contracción del PIB en 1995, 1999, 2009 o 2016 demoraron 1,0; 3,1; 1,5, y 1,3 años, respectivamente, en recuperar su nivel de actividad económica, mientras que los niveles de ocupación se recuperaron en menos tiempo en los episodios de 1999, 2009 y 2016, y de manera simultánea en 1995.

**Gráfico II.11**

América Latina (14 países): dinámicas de recuperación del producto interno bruto (PIB) y el empleo en crisis regionales con respecto a los niveles precrisis  
 (En cantidad de años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

## 1. La crisis del COVID-19 podría acelerar el proceso de cambio estructural que se venía observando en los mercados laborales en la región

En el capítulo IV de esta segunda parte del *Estudio Económico* se abordan algunos de los cambios que ha provocado el proceso de innovación y automatización sobre los mercados laborales de la región, y se señala que, tras considerar algunos aspectos estructurales de las economías de la región, la pérdida de empleos podría ser menor a la que sugieren ciertos estudios. Sin embargo, una de las principales conclusiones del capítulo es que gran parte de los puestos de trabajo que podrían no ser destruidos debido a la introducción de las nuevas tecnologías se encuentran en sectores de baja productividad y son de peor calidad.

Una pregunta válida en el contexto actual es si las diferencias observadas entre la velocidad de recuperación de la actividad económica y la del número de ocupados podrían estar reflejando decisiones que han tomado las empresas para ganar eficiencia (ya sea mediante nuevas tecnologías o a través de adaptaciones de los procesos para producir con menos trabajadores, dadas las restricciones impuestas durante la pandemia). De igual forma, muchos negocios se han visto en la necesidad de redefinir su escala para cumplir con las normas sanitarias que podrían perdurar a mediano plazo (algo particularmente relevante para sectores como el turismo, los restaurantes y parte del comercio). Situaciones como estas podrían hacer que, a futuro, se experimente un cambio en la relación entre empleo y producto, en especial en aquellos sectores que ya han iniciado este proceso de “transformación productiva” durante la pandemia.

Por otro lado, los efectos sanitarios de la pandemia sobre la población también pueden hacer que las personas decidan mantenerse fuera de la fuerza de trabajo para poder cuidar a los miembros de su familia cuya salud se haya visto afectada.

## 2. Las tasas de desocupación se incrementarán de manera sostenida en los próximos años, lo que refleja insuficiencias en la generación de empleo en la región

En un escenario como el descrito anteriormente, el crecimiento previsto del número de ocupados será demasiado débil para ofrecer suficientes oportunidades a quienes perdieron su empleo o abandonaron la fuerza laboral durante la pandemia, así como a los segmentos más jóvenes, que se incorporarán al mercado laboral y que han sufrido importantes interrupciones en sus trayectorias de estudio y formación. Por consiguiente, muchos trabajadores inactivos (o nuevos participantes) se incorporarán a la fuerza laboral, pero no podrán encontrar empleo. Esto dará lugar a un aumento sostenido de la tasa de desocupación más allá del incremento que se estima en 2021, con lo cual esta llegaría a un 11,0% (véase el cuadro II.2). Los grupos más afectados por esta situación serían las mujeres, los jóvenes y las personas con menor nivel educativo. La principal razón serían los cambios en la demanda de trabajo, puesto que empezaría a exigirse habilidades distintas y más relacionadas con la tecnología.

Uno de los problemas que podría conllevar este escenario sería que un elevado número de personas afectadas se transformaran en desempleados de larga duración (personas que buscan empleo durante más de un año), ya que esta situación conduce a la obsolescencia del capital humano acumulado y a la pérdida creciente de competencias a medida que aumenta el tiempo en situación de desempleo. Este proceso en sí mismo dificultaría su eventual reincorporación al mercado de trabajo, al acentuarse el desajuste entre las habilidades de los individuos desempleados y aquellas que demanda el mercado. Desde el punto de vista social, las consecuencias también son graves, pues el desempleo de larga duración se traduce en pobreza y exclusión social.

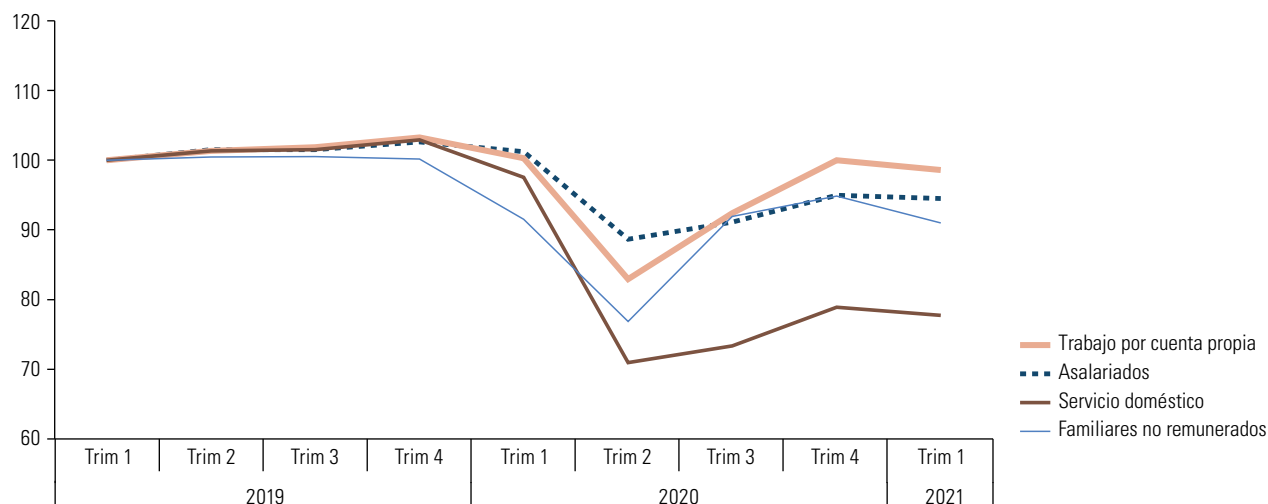
Lamentablemente, los grupos de la población más vulnerables al desempleo de larga duración son los jóvenes, las personas mayores y las personas con menor nivel educativo, precisamente parte de los grupos más afectados por la crisis actual. Por ello, es especialmente preocupante que estas personas no pasen a formar parte de los desempleados de larga duración, puesto que, con el paso del tiempo, será cada vez más difícil reinsertarlas, lo que reforzará el cambios estructural.

### 3. Si bien el número de ocupados muestra una recuperación, la calidad del empleo se ha deteriorado y se ha observado un descenso del salario real en la región

El gráfico II.12 muestra la evolución reciente de los ocupados por categoría ocupacional entre el primer trimestre de 2018 y el primer trimestre de 2021. Se observa que, si bien todas las categorías se vieron afectadas por la crisis y se contrajeron fuertemente en el segundo trimestre de 2020, fueron los asalariados quienes registraron el menor descenso, mientras que el trabajo doméstico experimentó la mayor caída.

**Gráfico II.12**

América Latina: ocupados por categoría ocupacional, primer trimestre de 2019 a primer trimestre de 2021  
 (Índice: primer trimestre de 2019=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

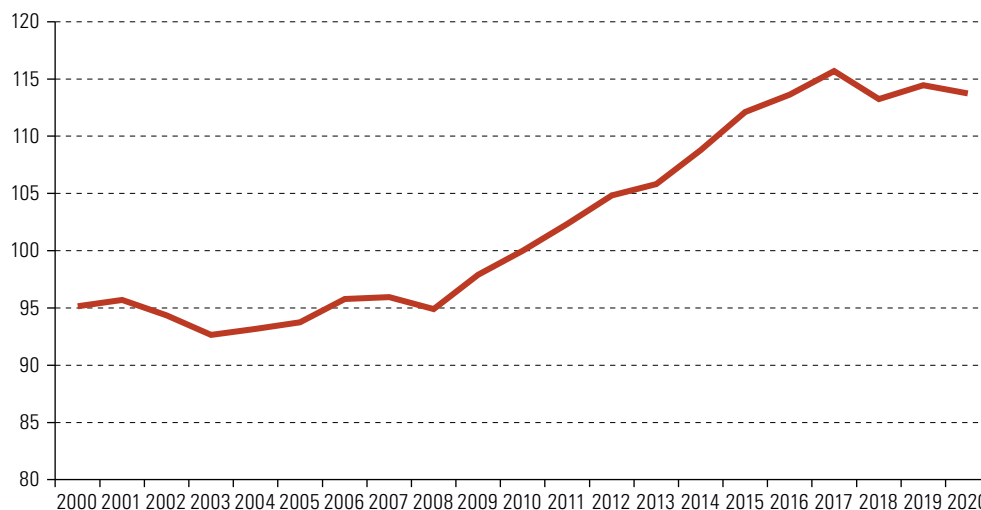
Esta situación refleja, por un lado, el hecho de que ciertos trabajadores asalariados y por cuenta propia tuvieron más posibilidades de desarrollar actividades de manera remota (teletrabajo), situación que contrasta con la de los trabajadores de sectores como los servicios y el comercio. Por otro lado, las restricciones de movilidad disminuyeron la posibilidad de que las trabajadoras domésticas siguieran desempeñando sus funciones, situación que también se vio reforzada por la salida de muchas de ellas de la fuerza laboral por la pérdida de su fuente de trabajo o para asumir actividades de cuidado debido a la pandemia. Asimismo, muchos de los planes adoptados por los Gobiernos de la región para sostener el empleo, incluidos los programas de financiamiento de nóminas y otros subsidios, posiblemente estuvieron dirigidos fundamentalmente a los asalariados, teniendo en cuenta los requisitos exigidos.

Otro hecho que se desprende del gráfico II.12 es que han sido los trabajadores por cuenta propia los que han experimentado la recuperación intertrimestral más rápida, ya que, en el cuarto trimestre de 2020, estos alcanzaron niveles similares a los de antes de la crisis. Hay que destacar que esta categoría de ocupación suele tener menores ingresos laborales y niveles de protección social que la de los asalariados; es decir, que la recuperación del empleo se ha dado, hasta el momento, sobre todo en puestos de baja calidad. Por otra parte, el mayor rezago lo exhiben los trabajadores domésticos, cuyos indicadores, pese a mostrar cierta recuperación, distan mucho de los valores observados antes de la crisis.

En el gráfico se aprecia también que, en comparación con el segundo trimestre de 2020, la recuperación de los niveles de ocupación se debe fundamentalmente a la recuperación de los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados.

Otro elemento que cabe mencionar es que, ante un eventual aumento de la tasa global de participación en los próximos años, y de persistir las insuficiencias en materia de generación de empleos de calidad que se han venido observando en la región, se podría producir un incremento de los niveles de empleo informal y de la tasa de desocupación.

En lo que se refiere a los salarios reales promedio en América Latina, la crisis del COVID-19 llegó en un momento en el cual estos experimentaban una caída respecto a los niveles observados en 2017. En el gráfico II.13, que muestra la evolución de los salarios reales promedio de la región en los últimos 20 años, es posible identificar tres fases: una de estancamiento, entre 2000 y 2008, en la cual los salarios no crecieron; una de aumento, entre 2009 y 2017, en la cual los salarios se incrementaron en torno al 22%, y una entre 2018 y 2019, en la cual los salarios presentaron una fase de declinación, que se vio reforzada con la caída experimentada por el salario real promedio en 2020.



**Gráfico II.13**  
 América Latina:  
 evolución del salario real  
 promedio, 2000-2020  
 (Índice: 2010=100)

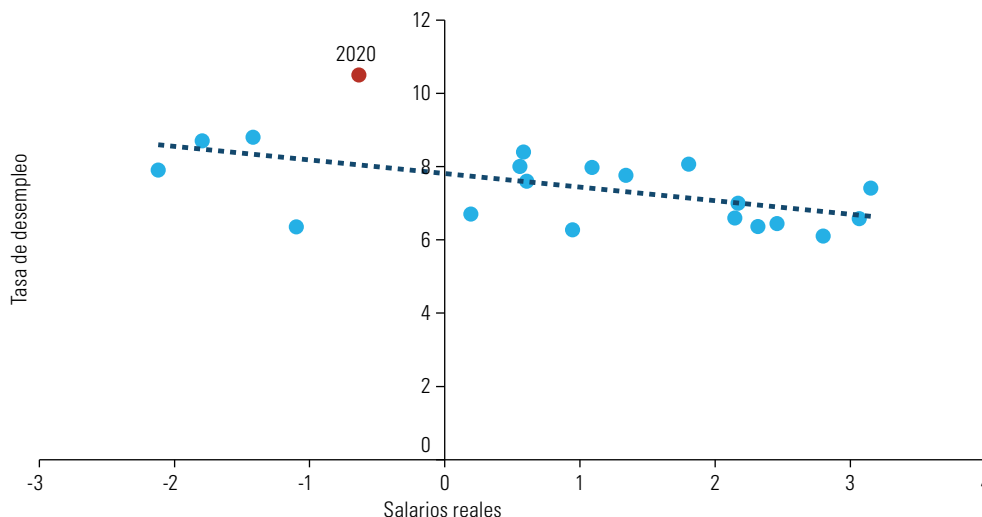
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Un hecho destacable es que, durante 2020, el salario real promedio de la región experimentó una caída que parece pequeña en comparación con la magnitud del choque que la crisis generó en los mercados laborales de la región. Sin embargo, esta caída en el salario posiblemente esté siendo “amortiguada” por la salida del mercado laboral, al menos temporalmente, de aquellos con empleos de menores salarios. No obstante, en la medida en que las personas dedicadas a este tipo de trabajo se reincorporen al mercado laboral, posiblemente generarán una presión adicional a la baja en los salarios promedio de la región, como sugiere la correlación negativa entre la tasa de desempleo y los salarios reales en América Latina en los últimos 20 años (véase el gráfico II.14).

Por otra parte, cabe destacar el impacto negativo que tiene el aumento del desempleo sobre los ingresos de las personas que pierden su puesto de trabajo. En el recuadro II.1 se muestran los efectos fuertes y diferenciados que se producen sobre la trayectoria del ingreso de los trabajadores peruanos al entrar en paro. Así, en el período considerado, entrar en un episodio de desempleo supone una pérdida de ingresos cercana al 20% para los trabajadores que han estado desempleados, y este impacto es todavía mayor en el caso de las mujeres y de las personas de mediana edad.

**Gráfico II.14**

América Latina: variación de la tasa de desempleo y del salario real, 2000-2020  
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

**Recuadro II.1**

"Castigo por desempleo" y efectos del COVID-19 sobre la masa salarial: el caso peruano a corto y mediano plazo

Las recesiones suelen tener efectos fuertes y diferenciados sobre el ingreso de los trabajadores. Después de la crisis financiera mundial del período 2008-2009, se realizaron diversos trabajos para estudiar los efectos de la crisis sobre los mercados laborales en las economías desarrolladas, prestando especial atención a los efectos de corto y mediano plazo sobre los ingresos de los trabajadores (Silva y Toledo, 2009; Burgess y Turon, 2010; Davis y von Wachter, 2011; Wachter, Song y Manchester, 2011). En general, en estos estudios se encuentran reducciones considerables en el ingreso de los trabajadores que perdieron su empleo durante el episodio de crisis y, además, se documenta que estas pérdidas suelen ser persistentes.

Recientemente, Zambrano (2020) realizó una aproximación empírica a los efectos agregados de mediano plazo que habría tenido la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre el mercado laboral del Perú en términos de los ingresos que percibieron, o dejaron de percibir, los trabajadores de ese país. El trabajo distingue entre los trabajadores que permanecen activos y los que no, tomando en cuenta las diferencias existentes en la población entre subgrupos por género, edad y nivel educativo. Para aproximarse a las pérdidas totales atribuibles a la pandemia de COVID-19 en términos de ingresos salariales, el estudio presenta proyecciones agregadas para el período 2020-2024 sobre la masa salarial total, incorporando supuestos sobre el crecimiento de la economía y parámetros para las trayectorias de los niveles de empleo, subempleo, informalidad y participación laboral.

En este trabajo se aplica una estrategia empírica de dos niveles. En primer lugar, en concordancia con lo planteado por Yamada (2008), se estima el "castigo del desempleo" que suele exhibir la economía peruana, definido como la pérdida salarial promedio que afecta los ingresos de aquellas personas que, después de atravesar un período de desempleo, se reincorporan al mercado laboral. Esto responde al hecho de que las pérdidas asociadas al desempleo no se detienen cuando la persona vuelve a conseguir empleo, pues la información empírica disponible sugiere que quienes atraviesan episodios de desempleo se encuentran con ingresos más bajos que aquellos trabajadores con continuidad laboral cuando consiguen un nuevo empleo. Para cuantificar el "castigo" asociado a episodios de desempleo, el autor estima un modelo de diferencias en diferencias (DID). La formulación DID asume que el efecto promedio del tratamiento (desempleo) es la diferencia en la diferencia entre los ingresos de la población que ha experimentado un episodio de desempleo (población de tratamiento) y otra que no lo ha experimentado (población de control), antes y después de dicho episodio. Para obtener la población de tratamiento, se utilizó la información de los paneles de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) correspondiente al período 2007-2019<sup>a</sup>. A partir de la información de panel, se construyó una base de datos para cada trienio dentro del período considerado y se asignó al grupo de tratamiento a aquellas personas que en el primer año declararon que estaban ocupadas; en el segundo, desempleadas, y en el tercero, ocupadas nuevamente<sup>b</sup>.

De acuerdo con los resultados del estimador DID sobre los ingresos laborales de los trabajadores peruanos, el pasar por un episodio de desempleo se traduce en una reducción de los ingresos laborales futuros, lo que corrobora



Recuadro II.1 (conclusión)

la existencia de lo que se ha denominado un castigo por desempleo. De acuerdo con la estimación, la caída asociada al castigo por desempleo equivale, en promedio, a un 19,0% de los ingresos del grupo de estudio antes de atravesar el episodio de desempleo.

Los resultados de la estimación del castigo por desempleo son heterogéneos en los diversos subgrupos de la muestra. El castigo por desempleo resulta proporcionalmente más alto para las mujeres que para los hombres, con niveles de un 18,4% frente a un 15,6%, y, en el caso de las mujeres, esto supone incluso una caída absoluta en el nivel de ingreso, tras un episodio de desempleo, con respecto a los ingresos percibidos antes de dicho episodio (véase el cuadro siguiente). Asimismo, el grupo etario intermedio sufre una pérdida de un 19,5%, superior a la estimada para los más jóvenes (17,7%) y para el grupo de mayor edad (11,0%).

Pérdidas de ingresos debido al "castigo por desempleo", grupos de tratamiento y de control, 2007-2019  
 (En soles a precios de 2017 y porcentajes)

| Grupo                                  | n     | Ingreso inicial | Ingreso final | Diferencia | Diferencias en diferencias | Castigo respecto al ingreso inicial (en porcentajes) |
|--|-------|-----------------|---------------|------------|----------------------------|--|
| <b>General</b>                         |       |                 |               |            |                            |  |
| Control                                | 1 915 | 989,1           | 1 190,5       | 201,5      | 187,5                      | 19,0   |
| Tratamiento                            | 640   | 983,3           | 997,3         | 14,0       |                            |  |
| <b>Solo hombres</b>                    |       |                 |               |            |                            |  |
| Control                                | 1 123 | 1 115,5         | 1 369,9       | 254,4      | 159,3                      | 15,6   |
| Tratamiento                            | 376   | 1 022,2         | 1 117,3       | 95,1       |                            |  |
| <b>Solo mujeres</b>                    |       |                 |               |            |                            |  |
| Control                                | 792   | 779,3           | 900,4         | 121,1      | 159,4                      | 18,4   |
| Tratamiento                            | 264   | 866,3           | 828,1         | -38,3      |                            |  |
| <b>Solo personas de 14 a 25 años</b>   |       |                 |               |            |                            |  |
| Control                                | 614   | 763,2           | 1 029,8       | 266,6      | 130,6                      | 17,7   |
| Tratamiento                            | 225   | 737,1           | 873,1         | 136,0      |                            |  |
| <b>Solo personas de 25 a 45 años</b>   |       |                 |               |            |                            |  |
| Control                                | 903   | 1 195,1         | 1 282,1       | 177,0      | 227,8                      | 19,5   |
| Tratamiento                            | 278   | 1 167,4         | 1 115,7       | -50,8      |                            |  |
| <b>Solo personas de más de 45 años</b> |       |                 |               |            |                            |  |
| Control                                | 398   | 1 022,3         | 1 118,5       | 96,2       | 112,3                      | 11,0   |
| Tratamiento                            | 136   | 1 014,4         | 998,3         | -16,1      |                            |  |

Fuente: O. Zambrano, "La pandemia de COVID-19 y sus impactos sobre el mercado laboral: evidencia basada en microdatos", 2020, inédito.

La segunda estrategia empírica utilizada en Zambrano (2020) es la estimación de modelos de elasticidad de largo plazo para proyectar la evolución de los niveles de empleo, subempleo, informalidad y participación laboral, a fin de estimar de esa manera la masa salarial agregada del Perú para el periodo 2020-2024, a partir de las proyecciones de crecimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) antes y después del inicio de la pandemia. Aplicando ambas estrategias empíricas, el autor construye un escenario de base de las pérdidas totales estimadas en la masa salarial atribuibles a la pandemia de COVID-19. Según sus estimaciones, en 2020, año de inicio de la pandemia y de la implementación de medidas extremas de confinamiento y restricción de la movilidad, las pérdidas estimadas en la masa salarial de los trabajadores peruanos alcanzan el equivalente al 6,5% del PIB total del país. El estudio proyecta que, en caso de cumplirse las proyecciones de crecimiento del FMI, las pérdidas de masa salarial agregada con respecto al escenario contrafactual sin COVID-19 se reducirán lentamente conforme se produce una recuperación del empleo, pero se mantendrán elevadas, y se estima que en 2024 serán aproximadamente de un 4,5% del PIB. Esta situación implica un reto para las autoridades del Perú en términos de los esfuerzos de política que serán necesarios para amortiguar el impacto que representa esta importante pérdida en materia de bienestar y equidad en los próximos años.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Burgess y H. Turon, "Worker flows, job flows and unemployment in a matching model", *European Economic Review*, 54, N° 3, abril de 2010; S. Davis y M. von Wachter, "Recessions and the cost of job loss", *Working Paper*, N° 17638, 2011 [en línea] <http://www.nber.org/papers/w17638>; J. Silva y M. Toledo, "Labor turnover costs and the behavior of vacancies and unemployment", *Macroeconomic Dynamics*, vol. 13, N° S12009; T. von Wachter, J. Song y J. Manchester, "Long-term earnings losses due to mass-layoffs during the 1982 recession: an analysis using longitudinal administrative data from 1974 to 2008", Columbia University, 2011; G. Yamada, *Reinserción laboral adecuada: dificultades e implicancias de política*, Universidad del Pacífico, 2008, y O. Zambrano, "La pandemia de COVID-19 y sus impactos sobre el mercado laboral: evidencia basada en microdatos", 2020, inédito.

<sup>a</sup> A partir de 2007, la ENAHO presenta un panel rotativo que permite hacer seguimiento al mismo grupo de hogares por un período de hasta cinco años.

<sup>b</sup> Solo se tomó en cuenta el desempleo abierto para la conformación del grupo de tratamiento o estudio.

## C. Conclusiones

En 2020, los mercados laborales de la región experimentaron un choque sin precedentes en al menos las últimas siete décadas, que provocó caídas históricas del número de ocupados y de la participación e incrementos igualmente históricos de las tasas de desocupación.

La conjunción de un choque de demanda (externa e interna) y un choque de oferta (fundamentalmente interno y generado por las medidas de confinamiento y la restricción de ciertas actividades) fue la causa de la grave disrupción de la actividad económica y el posterior trastorno de los mercados laborales de la región. Si bien los Gobiernos han impulsado políticas expansivas para mitigar los efectos de la crisis, la magnitud y la persistencia del choque han hecho que una región que venía experimentando tasas de crecimiento bajas registrara la mayor contracción del PIB de los últimos 100 años y una caída del empleo no vista en las últimas siete décadas.

Tradicionalmente, América Latina y el Caribe ha estado expuesta a choques externos, lo cual, sumado a sus características estructurales, la ha convertido en una de las de mayor volatilidad en el mundo. La crisis actual ha puesto esto nuevamente de manifiesto, pues ha sido la región que ha experimentado la mayor contracción del empleo y del producto en el mundo.

La gravedad de la crisis ha hecho que la región registrara marcados retrocesos en el ámbito de la participación laboral, especialmente de la femenina. Con ello se puso fin a más de 30 años de crecimiento continuo de la participación laboral de las mujeres. Al cierre de 2021, esta tasa podría llegar a situarse en los niveles de 2008. El fuerte impacto de la crisis sobre el empleo femenino refleja la elevada participación de las mujeres en actividades que han sido muy restringidas durante la pandemia, como el comercio y el turismo, pero también el mayor peso asignado a las mujeres en labores no remuneradas vinculadas al cuidado del hogar (de niños, ancianos y enfermos).

Antes de la crisis, la región ya mostraba un agotamiento del ritmo de crecimiento del empleo: la década de 2010 fue la de menor crecimiento en términos de número de ocupados desde 1950. A nivel mundial, la región ha tendido a ser una de las que exhiben menores niveles de crecimiento del empleo, pero esta situación se ha hecho más notoria en la última década, lo que podría indicar que en ella existen ciertas limitaciones estructurales que dificultan la generación de empleo.

La crisis del COVID-19 podría acelerar los cambios estructurales en los mercados laborales de la región, lo que implicaría cambios en la relación entre el producto y el empleo que supondrían una mayor subutilización del factor trabajo. Esta situación podría explicar por qué, a diferencia de lo que ha ocurrido en oportunidades anteriores, la recuperación del empleo ha sido más lenta que la del PIB.

La relación entre producto y empleo podría verse afectada por cambios en la oferta laboral inducidos por la gran cantidad de personas que decidieron salir de la fuerza de trabajo (quienes actualmente no buscan empleo por los efectos del COVID-19), algunos de los cuales podrían decidir mantenerse fuera, al menos temporalmente. Por otro lado, la demanda de trabajo podría experimentar algunos cambios, dados los incentivos que tendrían las empresas para lograr una mayor eficiencia, ya sea mediante nuevas tecnologías o a través de mejoras en sus procesos, adaptándolos para producir con menos trabajadores debido a las restricciones impuestas. Todas estas situaciones, sin duda, han acelerado la transformación de los mercados laborales de la región que ya habían desencadenado los procesos de innovación y automatización.

En todo caso, los grupos más afectados por estos posibles choques sobre la demanda de trabajo serían las personas con menor nivel educativo, los jóvenes y las personas mayores, puesto que, de darse este cambio, se necesitarían habilidades distintas y más relacionadas con la tecnología.

La crisis actual también puede generar cambios significativos en la trayectoria de los salarios en la región y, con ello, acentuar la desigualdad. En líneas generales, es de esperar que la situación de exceso de oferta de trabajo que ha generado la crisis del COVID-19 genere presiones a la baja sobre el salario promedio de la región, especialmente en aquellos sectores más afectados por la crisis a corto y mediano plazo.

También es de esperar que se acentúe la desigualdad salarial entre los distintos sectores productivos y entre trabajadores de diferentes niveles de capital humano. Por un lado, los trabajadores de los sectores productivos menos afectados por la crisis o que logren recuperarse más rápido y, en especial, los trabajadores con mayores niveles de capital humano, podrían experimentar una tendencia al alza de sus salarios a mediano plazo, a raíz del posible aumento de la demanda de sus servicios una vez que se consolide la recuperación de estos sectores productivos.

Sin embargo, los trabajadores vinculados a sectores que se vieron significativamente afectados durante la crisis y, en especial, aquellos que cuentan con menor nivel de calificación, podrían experimentar una reducción permanente de sus salarios, en la medida en que la demanda de sus servicios disminuya por el posible cierre de las empresas en las que trabajan, los cambios en los procesos productivos adoptados por las empresas que sobrevivieron a la crisis o la obsolescencia de sus conocimientos específicos como resultado de una situación de desempleo de larga duración.

Desde el punto de vista económico, las consecuencias del desempleo de larga duración son especialmente relevantes, pues este conduce a la obsolescencia del capital humano acumulado y a la pérdida creciente de competencias a medida que aumenta el tiempo en situación de desempleo. Este proceso dificulta la reincorporación al mercado de trabajo, al acentuarse el desajuste entre las habilidades de los individuos desempleados y las que demanda el mercado, entre otros motivos. Desde el punto de vista social, las consecuencias también son graves, pues el desempleo de larga duración conlleva pobreza y exclusión social.

## Bibliografía

- Amarante, V. y M. Gómez (2015), "El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 20 (LC/L.4137), Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, 8 de julio.
- (2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- (2020b), "Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 4, 2 de julio.
- (2020c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020: principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- (2009), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009: políticas para la generación de empleo de calidad* (LC/G.2410-P), Santiago.
- Céspedes, L. y S. Poblete (2011), "Política fiscal en países exportadores de bienes primarios: la experiencia chilena", *Volatilidad macroeconómica y respuestas de políticas*, J. Fanelli, J. Jiménez y O. Kacef (comps.), Documentos de Proyectos (LC/W.396), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- David, A., S. Pienknagura y J. Roldos (2020), "Labor market dynamics, informality, and regulations in Latin America", *IMF Working Paper*, N° 20/19, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Feenstra, R., R. Inklaar y M. P. Timmer (2013), "The next generation of the Penn World Table", inédito.
- Fernández, C. (2020), "Empleo y COVID-19 en Colombia", inédito.
- Fliess, N., M. Fugazza y W. Maloney (2010), "Informal self-employment and macroeconomic fluctuations", *Journal of Development Economics*, vol. 91, N° 2, Elsevier, marzo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021), *World Economic Outlook Update*, julio [en línea] <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2021/Update/July/English/text.ashx>.
- Gavin, M. y R. Hausmann (1996), "Macroeconomic volatility and economic development", *The Political Dimension of Economic Growth*, S. Borner y M. Paldam (eds.), Londres.
- Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik (2005), "Growth accelerations", *Journal of Economic Growth*, vol. 10, N° 4.
- Kluger, A. (2019), "Impacts of labor market institutions and demographic factors on labor markets in Latin America", *IMF Working Paper*, N° 19/155, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Loayza, N. V. y J. Rigolini (2006), "Informality trends and cycles", *Policy Research Working Paper*, N° 4078, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Martínez, D. y R. Infante (2019), "La informalidad en la visión de la OIT: evolución y perspectivas para América Latina", Blog [en línea] [https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS\\_729999/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_729999/lang-es/index.htm).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2018), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Ginebra.
- Perez-Caldentey, E. y R. Pineda (2010), "Does Latin America lag behind due to sharper recessions and/or slower recoveries?", *MPRA Paper*, N° 25036, University Library of Munich.
- Titelman, D., E. Pérez-Caldentey, P. Carvallo (2013), "Weak expansions: a distinctive feature of the business cycle in Latin America and the Caribbean", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 243, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Titelman, D., E. Pérez-Caldentey y R. Pineda (2009), "¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande?: crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P/E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Weller, J. (1998), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", *serie Reformas Económicas*, N° 11 (LC/L.1160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).