

Desempleo: impacto en las instituciones laborales

El impacto sin precedentes que la actual pandemia está provocando en el mundo del trabajo no ha golpeado de igual manera a todos los países.

Más allá de las consecuencias adversas de corto, mediano y largo plazo, se abre una extraordinaria oportunidad para redefinir el futuro de las instituciones laborales.

FABIO BERTRANOU | Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Debido a la COVID-19, América Latina atraviesa una crisis económica y social sin precedentes, no solo por su magnitud sino también por su extensión. Como no había ocurrido en crisis anteriores, absolutamente todos los países de la región están teniendo impactos inéditos en el mercado del trabajo a través de la pérdida neta de empleo y de horas trabajadas, del deterioro de la calidad de los puestos de trabajo y de la reducción de los ingresos de los trabajadores y de los hogares. Los trabajadores informales y los de menores ingresos están sufriendo con mayor intensidad pues son más afectados que otros por las medidas de confinamiento, lo que redundará en incrementos significativos en la pobreza y en los ya elevados niveles de desigualdad.

Además de su profundidad y alcance, una característica sobresaliente de esta crisis —aun para una región caracterizada por *shocks* macroeconómicos recurrentes— ha sido la velocidad del impacto a través de un *shock* inmediato de oferta, asociado al cierre de las economías y a las medidas de contención y aislamiento social, seguido por una abrupta caída en la demanda agregada. Estimaciones preliminares del Banco Mundial a junio de 2020 dan cuenta de una caída promedio para la región del orden del -7,2% del PIB para este año, mientras la CEPAL señala que esa cifra será de -9,1% y el Fondo Monetario Internacional estima que será de -9,4%. En todos los casos, las cifras representan los mayores retrocesos desde que hay estadísticas comparables de evolución de la

actividad económica. En forma preliminar, la OIT espera que la tasa regional de desocupación alcanzará para 2020 niveles de, al menos, 13%.

CARACTERIZACIÓN DEL IMPACTO EN CHILE

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 en Chile se da en un contexto caracterizado por tasas de crecimiento menores que en años anteriores, y también por la ralentización o retroceso de tendencias laborales logradas en los años previos, por ejemplo, en la tasa de desocupación. También persisten características asociadas a la elevada informalidad laboral (tres de cada diez trabajadores), a brechas salariales y a debilidades en los sistemas de protección social y de salud en cuanto a cobertura y suficiencia de las prestaciones.

El abrupto incremento en la tasa de desocupación en la región también alcanza a Chile al llegar en su última medición del trimestre marzo-mayo 2020 a 11,2%, ubicando este indicador en un nivel incluso superior al experimentado una década atrás (9,2%) como producto de la crisis financiera internacional.

La dinámica de corto plazo observada en la tasa de desocupación podría modificarse en los próximos meses, al observarse mayores tránsitos desde la actividad hacia la inactividad, como consecuencia de las medidas de confinamiento, o simplemente por la abrupta caída en las oportunidades laborales. Para el trimestre marzo-mayo 2020 se registró una reducción de 10,6 puntos porcentuales en la tasa de ocupación respecto de igual trimestre del año anterior (de 58,2 a 47,6). Ello ubica



a esta tasa en el valor mínimo registrado desde 2010. Una implicancia de esto es que las reducciones en el empleo no necesariamente se reflejan en aumentos de la desocupación. No obstante, en la medida en que se flexibilicen las medidas de contención social y sostenimiento de los vínculos laborales, esos tránsitos podrían revertirse y favorecer incrementos en la desocupación. Asimismo, las políticas de sostenimiento de las empresas y de los puestos de trabajo implementadas a partir de la Ley de Protección del Empleo han disminuido el tránsito de los trabajadores y trabajadoras hacia la desocupación. La contención del empleo, por lo tanto, estará influenciada —entre otros factores— por el alcance y la duración de estas medidas. En un sentido opuesto, probablemente se revierta la significativa reducción de los puestos asalariados informales y de los empleos por cuenta propia que implicaron transiciones a la desocupación, si bien es muy posible que eso sea solo de manera parcial, en el futuro próximo. De esta forma, pueden esperarse incrementos

adicionales tanto en la tasa de desocupación como en otros indicadores de calidad del empleo, como la informalidad.

Con una intensidad aún mayor que la observada en la caída de los empleos formales, se está reduciendo el empleo informal asalariado y, más aún, el realizado por los cuentapropistas, que en su mayor parte es de carácter informal. Esta mayor contracción ha hecho que en algunos países, como Chile, la tasa de formalidad esté creciendo en el marco del colapso en la demanda de empleo, especialmente en los primeros meses. En el trimestre móvil de febrero-abril de 2020 se produjeron mayores caídas entre las ocupaciones informales (-16%) que entre las formales (-4,6%) con respecto al trimestre enero-marzo. Paradójicamente, la tasa de informalidad se redujo, así, del 28,9% al 26,3% en ese período, pero esto es claramente un efecto solo de corto plazo. En el trimestre marzo-mayo de 2020, continuaron registrándose reducciones en todas las categorías, entre las que destaca notoriamente el

personal de servicio doméstico con una reducción de -41,2%.

Es importante destacar que en el contexto de colapso económico no todos los sectores productivos ni todas las categorías de trabajadores se ven afectados con igual intensidad. Un conjunto significativo de los trabajadores experimenta un doble riesgo, tanto porque laboran en sectores fuertemente golpeados por esta crisis como porque son trabajadores precarios, de bajos ingresos, con escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social y de salud: están, por lo tanto, expuestos a una elevada inestabilidad ocupacional y de ingresos. Es posible que ello se traduzca en incrementos significativos de los niveles de desigualdad.

RESPUESTAS A UNA CRISIS QUE RECIÉN COMIENZA

La situación actual ha evidenciado con claridad las restricciones que enfrentan las políticas laborales y sociales en países con elevada presencia de informalidad y

con relativamente débiles instituciones laborales. Resulta imperiosa la rápida y efectiva implementación de mecanismos compensadores, a lo que se suman los desafíos en materia de espacio fiscal y de mejorar la institucionalidad. Esto último involucra aspectos como una mejor coordinación gubernamental y público-privada, además de la obtención de mayores capacidades tecnológicas y logísticas para proveer los bienes, servicios y prestaciones económicas que requieren las poblaciones afectadas, especialmente aquellos grupos más vulnerables.

A pesar de estas restricciones, Chile ha logrado adoptar un conjunto de políticas para sostener a las empresas, los puestos de trabajo y los ingresos de los trabajadores y las familias, especialmente aquellas de la economía informal. Los efectos de la pandemia han puesto de manifiesto la importancia de la seguridad de ingresos para la estabilidad económica y social, dando lugar a instrumentos de protección ante la desocupación, como la Ley de Protección al Empleo y el Ingreso Familiar de Emergencia.

A pesar de estos esfuerzos, las prestaciones por cesantía y otras asignaciones no contributivas han sido insuficientes, con brechas en su cobertura o demoras en su definición o implementación. En este contexto, y dada la naturaleza del sistema de ahorro individual para las pensiones de vejez vigente en Chile, se estudiaba en el Congreso —hasta el cierre de esta edición de revista *Mensaje*— la posibilidad de retiro hasta el 10% de los fondos que gestionan las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Aunque los ahorros previsionales fueron establecidos para atender los riesgos de vejez, ante la emergencia se ha ido construyendo un consenso para utilizarlos parcialmente para responder a la necesidad actual de seguridad económica de los hogares, principalmente en los estratos medios no cubiertos por las políticas focalizadas de mitigación de la crisis.

Así, más allá de la dimensión sanitaria, la pandemia ha puesto en evidencia dos

aspectos importantes. Por un lado, la limitada capacidad de los instrumentos de protección social existentes desarrollados en las últimas décadas, aun cuando surgieran de crisis anteriores, como el seguro de cesantía luego de la crisis asiática a fines de los noventa. Por otro lado, ha desnudado aspectos estructurales de inequidad e ineficiencia que presenta el sistema de seguridad social como un todo, el cual presenta restricciones para dar respuesta tanto a las necesidades de seguridad de ingreso de los trabajadores y sus familias en el corto plazo por la cesantía, como en el largo plazo para las contingencias asociadas con la vejez (pensiones). Esto pone de manifiesto lo necesario que es reflexionar sobre el futuro de las instituciones laborales y de protección social: esto es, instituciones que permitan contribuir a sociedades cohesionadas en un marco de desempeño colaborativo de las relaciones laborales, en las que puedan congeniarse y compatibilizarse los objetivos de mayor productividad con salarios, condiciones de trabajo y seguridad social decentes. En otras palabras, el desarrollo sostenible puede tener como condición necesaria los equilibrios macroeconómicos, pero será inalcanzable si no encaramos decididamente la agenda que nos permita colocarnos en un camino para el logro de los equilibrios sociales.

EXPERIENCIAS DE RESPUESTA A LA CRISIS: EL CASO DE URUGUAY

La OIT ha recomendado que el marco general de políticas de respuesta a la crisis tendría que basarse en cuatro pilares fundamentales que abarcan el estímulo de la economía y el empleo; el apoyo a las empresas, los empleos y los ingresos; la protección a los trabajadores en el lugar de trabajo y la búsqueda de soluciones mediante el diálogo social. De hecho, en general, los países han avanzado en estrategias y diversos conjuntos de políticas y programas que contemplan estos cuatro pilares, aunque con distinta densidad y profundidad en las intervenciones.

En América Latina pueden destacarse el apoyo a las empresas para aliviar tanto la carga tributaria a través de la postergación de las obligaciones impositivas, la suspensión de las cotizaciones de la seguridad social y la facilitación al acceso a financiamiento.

También sobresalen dos tipos de políticas con numerosas variantes en los distintos países. La primera refiere a la ampliación de los programas no contributivos de transferencias a las familias, ya sea a través de programas existentes o de otros que han sido creados en ocasión de la caída de los ingresos por la COVID-19. La segunda es el redireccionamiento de recursos para sostener los vínculos laborales a través del reforzamiento de los seguros de cesantía o desempleo, o directamente aportando recursos para subsidiar el pago de salarios. La importancia de mantener los vínculos laborales es crucial, y ya fue demostrada por ejemplo en la crisis financiera mundial de 2008-2009, para poder facilitar una recuperación más rápida de la actividad económica por parte de las empresas.

La existencia y buen funcionamiento de las instituciones laborales en el marco de un sistema de relaciones laborales colaborativo ha demostrado ser clave para entregar mejores respuestas para los «días de lluvia» que nos presenta la actual crisis. Un ejemplo de institucionalidad es el seguro de paro en Uruguay que, lejos de ser perfecto, ha permitido dar respuesta al ciclo económico y, en este caso, a la crisis de la pandemia. Al comenzar esta última crisis contaba con un seguro de desempleo que contemplaba tres causales: despido, suspensión y reducción de jornada, siendo que esta última aplicaba únicamente para trabajadores por jornal. A partir de la crisis de la COVID-19, el gobierno uruguayo implementó en marzo un seguro de desempleo parcial para trabajadores mensuales a los que se le redujeran las horas de trabajo diarias, o bien se les redujeran los días de trabajo. Esta opción fue altamente utilizada. Adicionalmente, en mayo se flexibilizaron los requisitos para acceder al subsidio (menos meses o jornales de aporte en el año anterior,

aunque también con una tasa de reemplazo menor). En principio, el seguro de paro contempla una duración de cuatro meses; sin embargo, el Ministro del Trabajo puede extender esa duración por hasta cuatro meses adicionales en los casos que considere necesario. De hecho, esto fue aplicado para aquellos trabajadores que ya estaban en uso del seguro de desempleo en marzo, entendiendo que en las condiciones de crisis sanitaria sería muy difícil conseguir un empleo. El seguro de paro funciona en el ámbito del Banco de Previsión Social (Instituto de Seguridad Social), que cuenta con una gobernanza donde participan los trabajadores y empleadores, permitiendo generar un diálogo tripartito en el que pueden adoptarse políticas de respuesta que sean acordadas entre los actores del mundo del trabajo y con sensibilidad a las situaciones sectoriales que presenta la crisis.

INSTITUCIONES: LIMITACIONES Y PAPEL FUTURO

La COVID-19 ha heredado al primer semestre de 2020 en América Latina una situación de crisis sin precedentes. Chile, a pesar de contar con una mejor situación económica y social que otros países, no es una excepción. Los efectos de la pandemia han terminado de sacar el velo a los problemas estructurales que ya se habían manifestado en el estallido social de octubre de 2019. La desigualdad, producto en parte del limitado e imperfecto desarrollo de sus instituciones laborales y de protección social, da una oportunidad para que los actores políticos y del mundo del trabajo reexaminen el modelo de relaciones laborales y las instituciones laborales.

La crisis definitivamente ha acelerado algunas tendencias que se observaban en años recientes, como las modalidades de empleo a través de plataformas y teletrabajo. Estas, sin embargo, en caso de ausencia o insuficiente regulación o reglamentación, estarían dando como resultado una mayor precarización laboral junto a otras consecuencias en la calidad del trabajo y la salud sicosocial

*
*Un ejemplo de
institucionalidad es el
seguro de paro en Uruguay
que, lejos de ser perfecto,
ha permitido dar respuesta
al ciclo económico y,
en este caso, a la crisis
de la pandemia.*
*

y el trabajo. Estos, junto a los nuevos temas para la pospandemia, requerirán ser reexaminados a la luz de los efectos de la crisis de la COVID-19. Más allá de los impactos adversos de corto, mediano y largo plazo, se abre una extraordinaria oportunidad para redefinir el futuro de las instituciones laborales. Seguirán persistiendo preguntas respecto a cómo las interrupciones tecnológicas llevarán a que se intensifiquen procesos como la mayor digitalización y automatización de la producción, afectando así al empleo.

Más importante aún y más allá de la dimensión cuantitativa-cualitativa del empleo, como del funcionamiento de



de trabajadores y trabajadoras. Por otro lado, la crisis está teniendo otros efectos ralentizadores, aunque también amplificadores de desigualdades sociales en la oferta laboral femenina o la igualdad de género, o bien está poniendo en mayor evidencia la crisis de los sistemas de cuidados, las corresponsabilidades en las tareas de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado, entre otros.

A nivel mundial, como también en Chile, hasta 2019 hubo intensos debates y consensos sobre temas críticos para el futuro del trabajo, relacionados con la automatización y otros procesos de cambio en la organización de la producción

las instituciones laborales y su impacto en la productividad y desigualdad, cabe una pregunta fundamental que refiere al papel del trabajo como mecanismo de integración y cohesión social, como forma de realización personal y colectiva para las sociedades contemporáneas y futuras. En la medida en que los actores de los distintos ámbitos políticos, laborales, sociales y académicos no pongan esta dimensión en los debates sobre el presente y el futuro, carecerá de sentido social la interpretación de los diversos indicadores que caracterizan el mundo del trabajo y los impactos que está teniendo la pandemia en los mismos. MSJ