

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales

Jürgen Weller



COVID-19
RESPUESTA



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales

Jürgen Weller



Este documento fue preparado por Jürgen Weller, Consultor de la Unidad de Estudios del Empleo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del Programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ, "Sendas de desarrollo sostenible para países de ingresos medios en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (2018-2020)", clúster "Cambio digital", ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

El autor agradece los valiosos comentarios recibidos de Sonia Gontero.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/67
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00387

Esta publicación debe citarse como: J. Weller, "La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Se profundizan las tendencias de destrucción, generación y transformación de empleo	7
A. La destrucción del empleo en la pandemia	8
B. Empleos en expansión en la pandemia	10
C. Transformación del empleo: trabajo a distancia y teletrabajo	12
II. La amenaza de una creciente desigualdad	15
III. Incertidumbre sobre el impacto en la productividad laboral	19
IV. Los desafíos para las políticas sociales y laborales	23
Comentarios finales	27
Bibliografía	29
Gráficos	
Gráfico 1	Lima Metropolitana: Variación del número de ocupados, por sector, categoría de ocupación, cobertura por un seguro de salud y tamaño de la empresa, trimestre móvil febrero a abril 2020 respecto a trimestre móvil diciembre de 2019 a febrero de 2020
	10
Gráfico 2	Lima Metropolitana: Variación del número de ocupados por grupos, trimestre móvil febrero a abril 2020 respecto a trimestre móvil diciembre de 2019 a febrero de 2020
	17

Introducción

En una columna reciente, Dani Rodrik (2020) argumenta que el coronavirus, más que revertir tendencias políticas y económicas globales vigentes y emergentes, las intensificaría y profundizaría. Así, argumenta, continuaría la muerte lenta del neoliberalismo y autócratas populistas fortalecerían su autoritarismo, entre otras tendencias.

¿Qué se puede esperar respecto al impacto de la pandemia en las grandes tendencias en los mercados laborales? Entre las tendencias que marcan el mercado laboral en los últimos años se destacan las perspectivas de una fuerte destrucción, transformación y creación de empleos, la amenaza de una creciente desigualdad en el mercado laboral y el gran potencial –todavía no realizado– para el crecimiento de la productividad laboral. Estas tendencias están fuertemente influenciadas por la digitalización, si bien no es el factor único al respecto (Global Commission on the Future of Work, 2019). Muchos elementos de la discusión sobre reformas de las políticas sociales y laborales se deben a estas tendencias.

Respecto al impacto de la pandemia en estas tendencias habría que diferenciar lo que ocurre en el contexto de la crisis sanitaria del impacto a más largo plazo, en el contexto de los esfuerzos de reactivación económica. Si bien en la realidad hay un traslape de ambas fases debido a que tanto las medidas de contención como las de reactivación se aplican de manera geográfica y sectorialmente diferenciada y gradual, las diferentes medidas tienen consecuencias diferentes en los mercados laborales. En este breve texto se revisan los cambios gatillados por el COVID-19 en los mercados laborales, específicamente respecto a las tendencias de destrucción, transformación y creación de empleos, la evolución de la productividad laboral y la desigualdad, así como en el debate sobre las políticas sociales y laborales requeridas para hacer frente los desafíos de emergen de estas tendencias para una política de desarrollo sostenible e inclusivo.

En breve, se argumenta que respecto al impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales se puede esperar que se mantengan y profundicen la mayoría de las tendencias identificadas previamente para estos mercados.

I. Se profundizan las tendencias de destrucción, generación y transformación de empleo

Entre las principales consecuencias de la digitalización se ha identificado la sustitución tecnológica del trabajo humano, la transformación de ocupaciones existentes y el surgimiento de nuevas ocupaciones. Sobre la envergadura de la destrucción de empleos y las ocupaciones más o menos afectadas por este proceso existe una amplia literatura que, según la metodología aplicada, abarca grandes diferencias en las proyecciones correspondientes¹.

Si bien hay cuestionamientos al respecto, prevalece la opinión de que – por lo menos en el corto y mediano plazo – son las ocupaciones cuyas tareas se ejecutan principalmente con acciones manuales rutinarias las que tienen el riesgo más alto de sustitución por tecnologías digitales. En términos de ramas de actividad, las que concentran el mayor número de estas ocupaciones serían las más afectadas. En América Latina, las ramas con más altos de riesgo de sustitución en los segmentos de alta o mediana productividad, también llamado sector formal, son – en diferente secuencia, según el método aplicado – el sector agropecuario, el comercio, los restaurantes y hoteles, y la industria manufacturera². Dentro de estos segmentos serían las ocupaciones que requieren niveles bajos y medios de educación formal donde se registrarían mayores niveles de sustitución de empleo. En consecuencia, existe la amenaza de que una considerable proporción de las personas con niveles más bajos de educación formal que estén obligadas a insertarse a sectores de baja productividad, donde prevalecen empleos informales y, en general, de baja calidad (Weller, Gontero y Campbell, 2019).

1 Véase, p.ej., la revisión de diferentes estimaciones sobre la amenaza de destrucción de empleos a partir del cambio tecnológico en Rodríguez (2019) y Weller, Gontero y Campbell (2019).

2 Si se toma en cuenta el sector de baja productividad (o sector informal), en el conjunto del empleo por rama de actividad la proporción de empleos con alto riesgo de sustitución baja significativamente en ramas como el sector agropecuario y el comercio, dado que en estas hay una proporción elevada de empleos informales que no se verían afectados por el cambio tecnológico. Véase para la discusión correspondiente y los resultados de la estimación de riesgos según diferentes métodos Weller, Gontero y Campbell (2019).

Por otra parte, una gran cantidad de empleos se transformará al incorporarse nuevas tecnologías y desarrollarse las habilidades requeridas para su manejo, y a lo largo del tiempo surgirán nuevas ocupaciones de difícil proyección respecto a su cantidad y sus características.

A. La destrucción del empleo en la pandemia

En el contexto de las medidas de contención del COVID-19, se prevé que el empleo en el comercio, los restaurantes y hoteles y la industria manufacturera se cuente entre el más afectado, mientras que el trabajo en sector agropecuario (indispensable para la subsistencia general y, generalmente, con la posibilidad de mantener el distanciamiento físico en el trabajo) está con un riesgo de pérdida (temporal) medio-bajo (CEPAL / OIT, 2020)³.

Sin embargo, también en el comercio persisten segmentos que siguen en funcionamiento como los que venden productos de necesidad básica (alimentos, higiene personal, medicamentos, etc.), lo que implica que en rubros como supermercados y farmacias el empleo se habría mantenido.

Entre las diferentes categorías de ocupación, en el contexto de las medidas de contención del COVID-19 el trabajo por cuenta propia tiende a ser más afectado que el trabajo asalariado. Esto vale, sobre todo, pero no exclusivamente, para situaciones en que este trabajo se realiza como actividad informal. A ello contribuye que en gran parte se ejecuta en el espacio público, lo que está fuertemente restringido debido a las medidas de restricción de movilidad. Esta situación puede llevar a que, contrario a los procesos habituales en contextos de crisis económicas, en el corto plazo la proporción del empleo informal en empleo total se contraiga.

Sin embargo, esta sería una situación transitoria, dado que con la revocación gradual de dichas medidas no solo volverían a desempeñarse en el sector informal las personas que tuvieron que retirarse de su actividad habitual, sino que posiblemente se insertarán otros grupos de trabajadores. Este podría llegar a ser el caso de trabajadores formales que perdieron su empleo y jóvenes nuevos entrantes al mercado laboral u otros miembros del hogar que necesiten contribuir al ingreso familiar. De esta manera, se profundizaría la amenaza de una expansión del sector informal.

Las medidas de contención del COVID-19 afectarán en mayor o menor grado, según su duración, la viabilidad de muchas micro y pequeñas empresas formales. Estas, ya de por sí están en desventaja estructural por la brecha tecnológica que se ha registrado entre empresas de diferente tamaño en el contexto de la digitalización (Veugelers, Rückert y Weiss, 2019), por lo que se ha planteado que el fomento del uso de tecnologías digitales en las empresas debe poner el énfasis en empresas de menor tamaño (CEPAL, 2018). El cierre de una cantidad considerable de estas empresas no sólo conllevaría una profundización de procesos de concentración; también se eliminarían de manera permanente cierta cantidad de empleos formales accesibles para personas de niveles intermedias de educación formal, con lo cual se intensificaría dicha tendencia de concentrar el empleo de este segmento de la fuerza de trabajo en sectores de baja productividad y el sector informal.

También las tendencias de la reestructuración de la división internacional del trabajo se verían profundizado por la crisis sanitaria, tanto en el corto como en el largo plazo. Tal como recuerda Rodrik (2020), un componente clave de la globalización, la creación de cadenas globales de valor ya había perdido dinamismo durante los últimos años. En este contexto se ha argumentado que la relocalización de las fases productivas intensivas de mano de obra hacia países de bajos salarios ya había perdido

³ En los Estados Unidos, entre febrero y abril de 2020, a nivel de las ramas de actividad destacan las caídas desestacionalizadas del empleo en los rubros arte y entretenimiento (-54,5%), restaurantes y hoteles (-47,3%), comercio al por menor (-13,7%) y construcción (-13,2%). Entre los rubros y sub-rubros con caídas mínimas o aumentos del empleo se encuentran la producción de computadores y productos electrónicos (-0,9%), los servicios públicos (-0,5%), supermercados y similares (+5,0%) y servicios de *courier* y mensajeros (+0,1%) (cálculo propio, con base en datos del Bureau of Labor Statistics; <https://www.bls.gov/news.release/empsit.nro.htm>).

dinamismo, porque ya se había reubicado gran parte de estos componentes de las cadenas de valor, y debido a otros factores como la reducción del costo de capital debido a la masificación de las tecnologías digitales. Además, ganaron relevancia para las decisiones de inversión aspectos como la cercanía a los mercados finales que reducen los riesgos de interrupción de las cadenas. Decisiones políticas basadas en un nacionalismo político y económico renovado que se expresaron, p.ej., en las políticas fiscal de los EEUU estimularon esta reorientación.

La pandemia ha interrumpido muchas de las cadenas de valor, tal como lo indican las cifras del comercio internacional (CEPAL, 2020b: 7-9)⁴. Por otra parte, en una visión de más largo plazo ha causado preocupación por la dependencia de ciertos lugares de producción, sobre todo China, para el suministro de productos, específicamente los requeridos para enfrentar esta crisis. Esto puede fortalecer las posiciones que piden repensar la actual distribución internacional del trabajo, de manera que se podría reforzar las tendencias de relocalizar la producción de ciertos productos hacia los países desarrollados. De esta manera, el COVID-19 está profundizando esta tendencia (parcialmente relacionada con la digitalización) de un debilitamiento de la globalización, tanto en el corto plazo, al cortar cadenas de suministro, como en el largo, al profundizar el cuestionamiento de los beneficios correspondientes y estimular medidas económicas y políticas que la revierten parcialmente. Esto obviamente afectaría el empleo en los países insertas en las cadenas de valor con base en bajos salarios⁵.

Como consecuencia de estos procesos de destrucción, la OIT ha estimado para América Latina y el Caribe en su conjunto, una pérdida de 10,3% de las horas de trabajo para el segundo trimestre del año lo que corresponde a 25 millones de empleos a tiempo completo equivalentes (de 40 horas por semana) (OIT, 2020). El Banco Interamericano de Desarrollo (2020) estima que, en diferentes escenarios sobre la duración y profundidad de la crisis, se perderían entre 4,4% y 14,8% de los empleos formales de la región (Altamirano, Azuara y González, 2020). Finalmente, la CEPAL proyecta que, en el promedio del año, la tasa de desempleo se ubicará en 11,5%, unos 3,4 puntos porcentuales por encima del nivel de 2019, lo que refleja un aumento en unos 11,6 millones del número de personas desocupadas (CEPAL, 2020b).

La información laboral disponible en el momento de la elaboración de este documento muestra solo el impacto inicial en el empleo en los países de la región. Así, en Chile, los datos desestacionalizados muestran una caída de la tasa de ocupación entre el trimestre móvil de diciembre 2019 a febrero 2020 y el trimestre móvil de febrero a abril de 2020 de 5,2 puntos porcentuales. Comparando los mismos trimestres los datos (no desestacionalizados) de Brasil indican una caída de esta tasa de 2,9 puntos porcentuales. Los datos mensuales (desestacionalizados) de Colombia muestran entre febrero y abril de 2020 una caída de la tasa de ocupación de 15,3 puntos porcentuales. Finalmente, en Lima Metropolitana, entre el trimestre móvil de diciembre 2019 a febrero 2020 y el trimestre móvil febrero a abril 2020, esta tasa cayó en 17,2 puntos porcentuales⁶.

La información disponible sobre el mercado laboral de Lima Metropolitana permite una primera impresión del impacto en el empleo, diferenciado por sectores, categorías de ocupación, formalidad (representado por la cobertura por un seguro de salud) y tamaño de la empresa (gráfico 1)⁷.

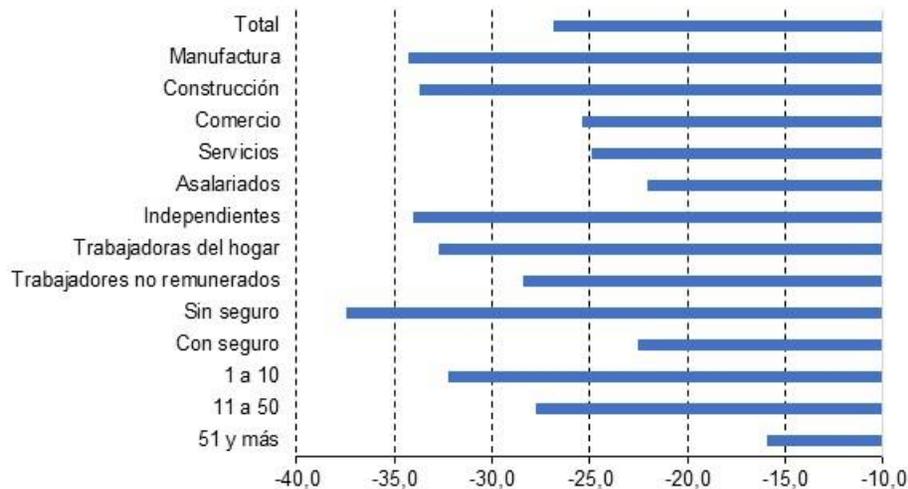
⁴ Véase Serić, Görg y Möslle (2020) para una revisión del impacto inicial de la crisis sanitaria en las cadenas globales de valor.

⁵ Mientras que, de esta manera, se verán afectadas las cadenas de la producción de bienes, es de esperar que se intensifique el comercio de servicios a través de redes digitales, como se discutirá más adelante.

⁶ Elaboración propia, con base en datos oficiales de los países.

⁷ Cálculo propio con base en información del INEI. Se comparan los datos de los trimestres móviles diciembre 2019 a febrero 2020 (el último trimestre móvil antes del impacto de las medidas de contención del COVID-19) y febrero 2020 a abril 2020. Como hay un traslape entre ambos trimestres móviles, las variaciones reflejan las diferencias entre marzo y abril de 2020 respecto a diciembre 2019 y enero de 2020.

Gráfico 1
Lima Metropolitana: Variación del número de ocupados, por sector, categoría de ocupación, cobertura por un seguro de salud y tamaño de la empresa, trimestre móvil febrero a abril 2020 respecto a trimestre móvil diciembre de 2019 a febrero de 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEI, Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana, No.5, mayo 2020.

Se observa que, entre los sectores, el empleo en la industria manufacturera y la construcción han sido más golpeado que el del comercio y los servicios. Entre las categorías de ocupación ha sido el trabajo independiente que más se contrajo, lo que indica que en esta crisis, a diferencia de una crisis económica común, el trabajo informal no es una alternativa general para generar ingresos frente a una reducción del empleo asalariado. Otra expresión de la ausencia del sector informal como alternativa de ingresos es que el número de ocupados sin seguro de salud bajó en 37,5%, mientras el de los ocupados que sí cuenta con un seguro cayó en 22,5%. La segunda categoría más golpeada ha sido el trabajo del hogar, que refleja las restricciones a la movilidad de estas personas y, posiblemente, también la mayor dificultad financiera de muchos hogares empleadores. Finalmente, la contracción relativamente fuerte del trabajo no remunerado probablemente refleja el cierre de muchas microempresas familiares, ya que en las empresas de menor tamaño el empleo cayó de manera mucho más marcada que en las empresas mayores⁸.

En el más largo plazo, la incertidumbre sobre el (re)surgimiento de esta u otras pandemias puede llevar a que, por ejemplo, medidas de distanciamiento físico se apliquen en una u otra forma de manera permanente. Esto podría incentivar un mayor aprovechamiento de las tecnologías digitales para sustituir fuerza de trabajo humano, acelerando los procesos correspondientes en marcha (Leduc y Liu, 2020). Sin embargo, la incertidumbre respecto a la fortaleza de la dinámica económica, sobre todo, la recuperación de la demanda representaría un freno a la inversión requerida para esta aceleración de procesos de automatización.

B. Empleos en expansión en la pandemia

Ya previamente a la crisis sanitaria, las compras en línea habían registrado una clara tendencia ascendente, lo que, por ejemplo, en los Estados Unidos ha incidido en una reestructuración del comercio

⁸ Cabe señalar que el dato referente a las empresas de mayor tamaño incluye al sector público que tiende a tener una mayor estabilidad en el empleo.

al por menor, con una marcada caída de la presencia de las tradicionales tiendas de departamento. Mientras que esto incidió en una caída del empleo en el empleo tradicional, aumentó el empleo en nuevas ocupaciones, tanto en el desarrollo de las empresas que organizan el comercio electrónico, como en ocupaciones de compra y distribución de los productos.

Durante la crisis sanitaria están aumentando las compras a través de aplicaciones en línea, tanto para este tipo de productos como para los que no son de primera necesidad y para los cuales – según la contundencia de las medidas de contención – puede ser la única opción de compra⁹.

Es de suponer que la tendencia de mayores compras en línea se mantenga más allá de la crisis sanitaria, posiblemente reforzada por la incertidumbre respecto a la seguridad sanitaria en un ambiente multipersonal que podría continuar por un tiempo prolongado, por lo menos en partes de la población. Por ejemplo, hacia fines de marzo de 2020 en la Argentina un 30% de los compradores en línea lo hicieron por primera vez, y un 73% de ellos afirma que volvería a hacerlo¹⁰.

Algo similar podría esperarse respecto a los servicios de despacho de comidas que se están expandiendo en el contexto de las medidas de contención frente al COVID-19, y que podrían afectar incluso en el más largo plazo el empleo incluso en los restaurantes.

Una estimación de la Reserva Federal de Atlanta basada en una encuesta de empresas entre inicios de marzo y mediados de abril de 2020, encuentra que se han despedido, de manera permanente o temporal, un 10,9% del personal, con una reducción prevista de un 4% adicional para las 4 semanas siguientes y al mismo tiempo han contratado, o tienen previstas a contratar, nuevos empleados o trabajadores independientes (*contractors*) que corresponden a un 4% de su planilla (Altig et al., 2020; Barreo, Bloom y Davis, 2020). Los autores de estos estudios resaltan que estos resultados coinciden con noticias sobre contrataciones en servicios de *delivery*, supermercados (Walmart), cadenas de restaurantes que trabajan con su propio servicio de despacho (Domino's Pizza, Papa John's), farmacias y Amazon como la mayor plataforma digital de distribución de productos. Incluso se estarían contratando profesores para ofrecer clases en línea. Algunas de estas actividades incorporan crecientemente tecnologías digitales y aunque los países de la región no cuentan con instrumentos adecuados de medición, hay claros indicios que muchas de estas ocupaciones están en un proceso de fuerte expansión¹¹.

Barreo, Bloom y Davis (2020) hacen énfasis en el efecto de reubicación intra e intersectorial de empleo que tiene lugar en este contexto. Argumentan que esta reubicación no es transitoria, ya que muchos de cambios en las pautas de consumo y en las prácticas de las empresas persistirían. En este contexto, destacan que según sus estimaciones un 42% de los despidos recientes llevaría a una pérdida permanente de empleos¹².

En muchos países, los servicios de salud probablemente se han visto obligados de contratar más personas para enfrentar los grandes desafíos que surgieron en el contexto de la pandemia. Es de suponer que por lo menos algunos de estos nuevos puestos de trabajo se mantendrán en el futuro, como respuesta a una renovada demanda social de una mejor calidad de estos servicios.

⁹ El Mostrador, 4.4.2020, (<https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/2020/04/04/crecimiento-de-un-119-ventas-online-en-el-pais-experimentan-masivo-aumento-durante-cuarentena/>).

¹⁰ El Cronista, 25.3.2020, (<https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/-A-partir-del-coronavirus-el-30-de-los-argentinos-debutaron-en-el-e-commerce--20200325-0009.html#>).

¹¹ Sin embargo, la percepción del riesgo del contacto personal podría estimular una expansión del rubro emergente de entrega de productos a través de robots, limitando en el más largo plazo la generación de empleo en este rubro en expansión (Lee, 2020).

¹² Esto es interesante, dado que según los datos la encuesta de hogares del Bureau of Labor Statistics, en abril de 2020 el número de personas desocupadas que reportaron que su situación se debía a un despido temporal alcanzó a un 18,1 millones, mientras solo un 2,0 millones informaron de haber perdido su puesto de trabajo de manera permanente (<https://www.bls.gov/news.release/empst.nro.htm>).

Otros trabajos con perspectiva de expansión se relacionan con actividades de entretención, deporte y aprendizaje en línea que podrían registrar un aumento duradero de demanda.

Finalmente, una forma de trabajo a distancia en expansión es el que desempeñan personas insertas en plataformas globales de trabajo es decir que realizan tareas para empleadores en cualquier parte del mundo a través de sitios como freelancers o upwork. Es de esperar que en el futuro los trabajos digitales intermediados por plataformas digitales globales se expandan aun más, aunque actualmente este tipo de trabajo estaría sufriendo por la contracción generalizada de la actividad económica. Así, el Oxford Labour Index, que mide la demanda en cinco grandes plataformas digitales, muestra un fuerte incremento de esta demanda a partir de mediados de abril de 2020, llegando a mediados de mayo, en el promedio móvil de 28 días, al nivel más alto desde el inicio de su medición.¹³ En este contexto, para ciertos países de la región puede ser una alternativa atraer *gig workers* de otros países para que se instalen incentivados por una alta seguridad sanitaria, un ecosistema atractivo y una infraestructura digital de calidad¹⁴.

C. Transformación del empleo: trabajo a distancia y teletrabajo

Una de las transformaciones del trabajo facilitadas por la digitalización es el teletrabajo que, en ocasiones, ha sido fomentado no solo por su potencial papel en el ámbito laboral, sino también por su posible contribución a una mejor conciliación entre el trabajo y la vida familiar, la descongestión del tráfico urbano y la descontaminación correspondiente. En los Estados Unidos, en 2017/2018, un 25% de los ocupados afirma que trabaja (parcialmente) desde su casa (Bell y Blanchflower, 2020). Sin embargo, en muchos casos se trata de casos en que las personas se llevan a su casa tareas desde su lugar de trabajo habitual, para avanzar con ellas después de la jornada habitual o durante un fin de semana. Según estimaciones de la OIT, previamente a la crisis sanitaria a nivel global un 7,9% de los ocupados trabajaba en su casa – la mayoría de ellos, sin embargo, no se desempeñaba como “teletrabajadores” sino en ocupaciones manufactureras y artesanales tradicionales (ILO, 2020).

En el contexto del COVID-19 el teletrabajo destaca como una modalidad que atenúa el impacto de las medidas de contención de la expansión del virus en el funcionamiento de empresas e instituciones (CEPAL et al., 2020). En el contexto de la crisis sanitaria, varios países han tomado medidas legales o administrativas para su fomento (CEPAL y OIT, 2020).

La proporción de trabajo susceptible a realizarse a distancia varía entre países por cuatro razones.

En primer lugar, por las características de las ocupaciones, muchas de las cuales requieren presencia personal en el lugar de trabajo. Así, Dingel y Neimann (2020) estimaron para Estados Unidos que sólo entre un 32% y un 37% de los empleos el trabajo puede realizarse a distancia a través de las tecnologías digitales.

Segundo, por las características de la estructura productiva que varía entre los países. Por ejemplo, países con un gran sector agropecuario que requiere trabajo presencial tienden a contar con una menor proporción de trabajo que puede ejecutarse a través del teletrabajo. Así, la OIT estima que, a nivel global, un 17% de los ocupados se desempeñan en ocupaciones que permiten el teletrabajo y viven en países que cuentan con la infraestructura requerida, con un rango entre 6% en África Subsahariana y 30% en Europa del Norte, Oeste y Sur, con un 23% en América Latina y el Caribe (ILO, 2020). Según la consultora Telecom Advisory Service (2020), en Chile un 20,6% de los ocupados se desempeñan en actividades oficialmente consideradas como prioritarias y que se realizará

¹³ El 14.5.2020 el índice alcanzó un valor de 171,3, después de llegar el 11.1. a un mínimo del año de 120,5. El máximo de 2019 fue de 144,6 (<https://ilabour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/>).

¹⁴ La República, 8.5.2020, (<https://www.larepublica.net/noticia/turismo-de-teletrabajo-podria-reactivar-el-sector>).

principalmente con trabajo presencial, mientras que un 23% puede aplicar el teletrabajo. De esta manera, más de la mitad de los ocupados estaría vulnerable frente al riesgo de perder su trabajo.

En tercer lugar, la existencia de un gran sector informal donde el teletrabajo no es una opción real incide en que en los países correspondientes la proporción de actividades que se pueden ejecutar a distancia sea más bajas. Por ejemplo, Guntin (2020) encuentra para Uruguay que una mayor proporción de trabajadores informales tienen dificultades para ejecutar tareas desde su casa (87% versus 77% en el caso de los trabajadores privados en su conjunto) y que 27% de ellos (versus 22% en el caso de los trabajadores privados en su conjunto) realizan trabajos que requieren una cercanía física con otras personas.

En cuarto lugar, relacionado con los aspectos mencionados anteriormente, la posibilidad del teletrabajo depende del nivel de infraestructura tecnológica, el acceso a la misma y la proporción de trabajadores con las competencias digitales necesarias. Una expresión de los obstáculos estructurales para el aprovechamiento de las oportunidades del teletrabajo, complementaria a las características ocupacionales, son las brechas en el acceso a las tecnologías digitales. Tomando en cuenta este factor limitante, Albrieu (2020) calcula para la Argentina que la proporción de empleos para los cuales existiría la factibilidad tecnológica del teletrabajo, estimada en 27-29%, baja a un 18% si se excluyen a los ocupados que en sus hogares no cuentan con la infraestructura digital requerida para estos fines.

Es de suponer que las experiencias del COVID-19 incentivan un mayor aprovechamiento del teletrabajo aún después de superada el impacto directo del virus en la economía y los mercados laborales de los países. Aspectos como mantener cierto distanciamiento físico como medida preventiva y el aprovechamiento de aspectos laborales, familiares y de economía de tiempo podrían llevar a muchas empresas y trabajador@s a buscar nuevas combinaciones de trabajo presencial y a distancia. En efecto, encuestas realizadas en EEUU indican un elevado interés en mantener el teletrabajo en el futuro (Morris, 2020).

II. La amenaza de una creciente desigualdad

Si bien se suele reconocer el enorme potencial productivo de la digitalización, al mismo tiempo genera preocupaciones de una profundización de la gran desigualdad que caracteriza los mercados laborales en América Latina. Esta desigualdad creciente estaría relacionada tanto con las diferencias en el acceso a infraestructura digital de calidad como con el desarrollo de las habilidades y competencias requeridas para su uso productivo. Grandes brechas en el acceso a la infraestructura y las competencias digitales para personas de diferentes niveles educativos, etarios, zonas geográficas y etnias tienden a incidir en un aprovechamiento desigual del potencial de las nuevas tecnologías y un nuevo motor de segmentación del mercado de trabajo.

Por ejemplo, las personas que se desempeñan en ocupaciones en las cuales predominan las tareas rutinarias manuales corren un elevado riesgo de sustitución por nuevas tecnologías y si no cuentan con las competencias digitales para poder reubicarse a una ocupación con perspectiva laboral estarían obligados a aceptar alguna oportunidad laboral de baja productividad y de bajos ingresos, generalmente informal. Respecto a las desigualdades laborales entre hombres y mujeres, si bien el acceso al internet, celulares inteligentes y computadoras no varía mucho entre ellos, la baja participación de mujeres en carreras con perspectivas favorables, específicamente las carreras STEM, es una expresión de una nueva desigualdad en la división sexual de trabajo (UNESCO, 2017).

Las primeras estadísticas disponibles sobre los cambios en los mercados laborales durante los meses de la crisis sanitaria indican un impacto desigual sobre distintos grupos de las medidas de contención. En los Estados Unidos, entre febrero y abril de 2020, estacionalmente ajustado la tasa de ocupación bajó en 9,8 puntos porcentuales para el conjunto de la población en edad de trabajar. Sin embargo, esta tasa cayó 10,6 y 13,8 puntos porcentuales para la población afroamericana y latina, respectivamente, 11,4 puntos para las personas sin educación secundaria completa y 21,9 puntos porcentuales para las personas nacidas en otro país¹⁵. La caída de la tasa de ocupación fue levemente mayor para las mujeres (-10.1 pp) que para los hombres (-9,6 pp). A la vez, Adams-Prassl et al. (2020)

¹⁵ Datos del Bureau of Labor Statistics (<https://www.bls.gov/news.release/empst.nro.htm>).

documentan para los EEUU, el Reino Unido y Alemania mayores riesgos de pérdida de empleo para ocupados temporales (versus permanentes), trabajadores por cuenta propia (versus asalariados), trabajadores con horario flexible (versus ocupados con un horario fijo) y mujeres (versus hombres)¹⁶.

A este impacto desigual habrían contribuido las diferencias respecto a la posibilidad de acceder al teletrabajo como instrumento para mantener la producción y el empleo. Adams-Prassl et al. (2020) muestran que la probabilidad de perder el empleo aumenta marcadamente con la proporción de las tareas que no pueden realizarse a través del teletrabajo, mientras que Yassenov (2020) encuentra para los Estados Unidos que la posibilidad de trabajar desde la casa es significativamente menor para trabajadores de bajos ingresos y de bajo nivel educativo, jóvenes, así como miembros de minorías étnicas y migrantes.

Albrieu (2020) constata para Argentina que existe una correlación positiva muy marcada entre el ingreso per cápita del hogar y la posibilidad de aprovechar la opción del teletrabajo. En consecuencia, las opciones de mantener el trabajo y los ingresos laborales correspondientes a través del teletrabajo se distribuyen de manera muy desigual, profundizando las brechas identificadas previamente respecto a al acceso y la utilización de las tecnologías digitales. El mismo autor encuentra para Argentina menores posibilidades de teletrabajo también para las mujeres, en comparación con los hombres. Adams-Prassl et al. (2020) muestran un resultado similar para los Estados Unidos y el Reino Unido, mientras que las opciones del teletrabajo son similares para hombres y mujeres en Alemania. En contraste, Yassenov (2020) encuentra para los Estados Unidos, que las opciones de teletrabajo son mejores para las mujeres que para los hombres.

Si bien se ha estimado que la proporción de las mujeres en sectores con alto riesgo de ser afectados por las medidas de contención del COVID-19 es algo menor que la de los hombres (CEPAL y OIT, 2020), estimaciones sobre el impacto de la crisis sanitaria en países desarrollados muestran mayores riesgos de perder el empleo para las mujeres (Adams-Prassl et al., 2020)¹⁷.

Específicamente, respecto a la migración laboral internacional – otra tendencia que ha marcado la evolución de la distribución internacional del trabajo – el hecho de que pertenecen a los grupos de trabajadores más afectados por la crisis sanitaria podría estimular movimientos de retorno, ya que muchos migrantes se desempeñan en trabajos informales y precarios y la pérdida de su empleo les quita la base de su subsistencia, sobre todo si no están cubiertos por las instituciones de apoyo social¹⁸. Además, es de suponer que se refuercen las políticas anti- inmigración que se aplican crecientemente, sobre todo en países con un alto grado de nacionalismo político y económico. Estos nacionalismos ahora incorporan a su discurso el temor a la expansión de virus provenientes de otros países, criticando el multilateralismo y argumentando que la migración internacional representa un elevado riesgo a la situación sanitaria de los países de destino (Guadagno, 2020).

Finalmente, las pautas prevalecientes de la división del trabajo por sexo a nivel del hogar tienden a aumentar la carga de trabajo de las mujeres que tendrían que asumir tareas adicionales de cuidado de adultos mayores (con mayor riesgo de contagio), a menores que deben acompañarse en el proceso de educación a distancia o a otras personas dependientes (CEPAL, 2020a; UNDP, 2020). Si el teletrabajo se

¹⁶ Stabile, Apouey y Solal (2020) destacan que entre las personas que siguen trabajando en el contexto de las medidas de contención hay muchas personas en condiciones laborales precarias – p.ej. distribuidores de comida en bicicleta – que por falta de protección social se ven obligados a continuar a trabajar a pesar de que tienen que asumir un mayor riesgo para su salud.

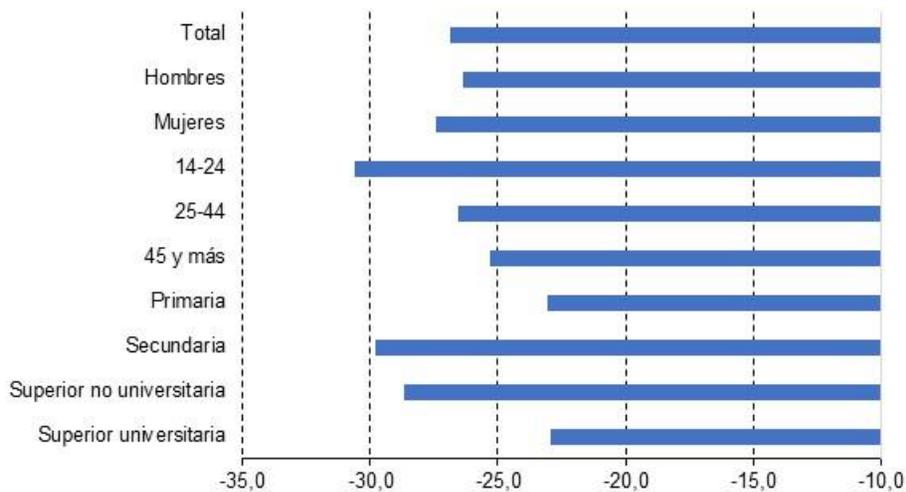
¹⁷ En los EEUU, los datos iniciales muestran un impacto más fuerte en la inserción laboral de las mujeres, cuya tasa de desocupación aumentó entre febrero y abril 2020 de 3,4% a 16,2% que en el caso de los hombres (aumento de 3,6% a 13,5%).

¹⁸ Frecuentemente, esos migrantes interesados en el retorno enfrentan serios problemas de recursos e infraestructura, lo que ha dejado a muchos de ellos en una situación de abandono. Véase, p.ej., El Deber, 24.4.2020, https://eldeber.com.bo/176103_bolivia-y-argentina-coordinan-la-repatriacion-de-bolivianos-varados-en-buenos-aires y Biobiochile.cl, 20.3.2020, <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-arica-y-parinacota/2020/03/23/cerca-de-500-peruanos-esperan-en-las-afueras-de-consulado-en-arica-buscando-regresar-a-su-pais.shtml>.

mantiene como modalidad de trabajo más utilizada que antes de la crisis sanitaria, también las desigualdades relacionadas con las tecnologías digitales y específicamente al teletrabajo tenderían a quedarse, por ejemplo, respecto a la desigual distribución del trabajo doméstico. Por otra parte, Alon et al. (2020) argumentan respecto a la desigualdad por género que la actual situación de crisis también genera oportunidades de más largo plazo, al incorporar a los hombres en una situación de “encierro” lo que les hace participar de mayor manera que previamente en las labores de cuidado lo que podría dejar huellas permanentes en dicha división de trabajo. La permanencia de arreglos flexibles del manejo del trabajo más allá de la crisis sanitaria podría contribuir a una reasignación de responsabilidades intrafamiliares.

En el gráfico 2 se observan la primera información disponible sobre un mercado laboral latinoamericano sobre el impacto diferenciado de las medidas de contención del COVID-19 en la inserción laboral de la población, específicamente la caída del número de ocupados en diferentes grupos de trabajadores de Lima Metropolitana, entre trimestre móvil diciembre 2019-febrero 2020 y el trimestre móvil febrero-abril 2020.

Gráfico 2
Lima Metropolitana: Variación del número de ocupados, por grupos, trimestre móvil febrero a abril 2020 respecto a trimestre móvil diciembre de 2019 a febrero de 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEI, Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana, No.5, Mayo 2020.

En primer lugar, como ya se constató, en Lima Metropolitana el nivel del empleo en su conjunto cayó significativamente. En segundo lugar, los hombres y las mujeres han sido afectados de manera similar por las medidas de contención. En tercer lugar, la caída del número de ocupados fue más elevada en el grupo etario más joven. Y finalmente, entre los grupos educativo, los más afectados han sido los niveles intermedios, mientras que los ocupados con estudios universitarios y los ocupados con hasta educación primaria registraron caídas algo menores. En el primer caso, esto se debe probablemente, por lo menos en parte, a las mejores opciones de realizar sus tareas por teletrabajo. En el caso del grupo con menos educación formal, la causa está posiblemente en la urgente necesidad de estos trabajadores —perteneciendo habitualmente a hogares vulnerables— de conseguir ingresos laborales para la subsistencia de su hogar.

III. Incertidumbre sobre el impacto en la productividad laboral

La productividad laboral, tanto a nivel global como en América Latina, ha mostrado un desempeño mediocre durante la última década. Esto representa uno de los enigmas más importantes de la evolución económica reciente, pues las transformaciones tecnológicas indudablemente tienen el potencial de generar un importante aumento de la productividad laboral. Hay diferentes posiciones al respecto, y algunos analistas argumentan que se trata, más que todo, de problemas de medición, otros que las nuevas tecnologías transforman más el consumo que la producción, y desde una tercera posición se sostiene que el impacto de la digitalización se observará de manera gradual, como consecuencia de procesos de aprendizaje de su mejor aplicación productiva¹⁹.

Las medidas de contención del COVID-19 afectan marcadamente tanto al producto y al empleo como a la productividad laboral media. La magnitud del impacto dependerá, en buena parte, de la estructura del mercado laboral. Las experiencias de crisis previas y los primeros datos sobre la evolución reciente indican, por ejemplo, una diferencia entre la evolución en los Estados Unidos y ciertos países europeos. Así, en la crisis financiera de 2007-2009 la facilidad del despido en los Estados Unidos incidió en que la productividad laboral media no cayó, a pesar de una significativa contracción del producto, mientras que las medidas de protección del empleo en muchos países europeos incidieron en que la contracción del producto se expresó más en una caída de la productividad laboral media que en el empleo. En América Latina, la caída de la productividad laboral media fue aún más marcada, dado que – en ausencia de seguros de desempleo en la mayoría de los países y de ahorros suficientes para enfrentar la pérdida de ingresos laborales – la destrucción del empleo en el sector formal conllevó, además de un aumento de la desocupación, una marcada expansión del sector informal y así de empleos de baja productividad.

¹⁹ Véase un breve resumen del debate en Weller (2017: 135).

En la crisis sanitaria actual, en los Estados Unidos se repite, con creces, la experiencia de la mencionada crisis financiera. Hasta inicios de mayo, casi unos 30 millones de personas de los aproximadamente 160 millones de personas ocupadas en 2019 han solicitado apoyo del seguro de desempleo, y un número desconocido adicional de personas perdió su empleo sin tener acceso al seguro de desempleo (Altig et al., 2020). Con una caída tan marcada del empleo y una proyección de una caída del PIB de 3,8%, es de suponer que la productividad laboral media no caerá en el promedio del año²⁰. En contraste, en muchos países europeos se hacen esfuerzos para mantener las relaciones de trabajo, por ejemplo, con el instrumento de la reducción del horario de trabajo que es compensada parcialmente a través de fondos provenientes de los seguros de desempleo (*Kurzarbeit*) (CEPAL y OIT, 2020; Adams-Prassl, 2020). Por lo tanto, es de esperar que (con una caída de 5,7% proyectada para el PIB de la Eurozona) en este caso la productividad media volverá a caer, igual que en la crisis financiera de 2009.

En América Latina, la destrucción de empleos provocada por la interrupción de actividades económicas tendrá un impacto inmediato diferente en el desempleo y la productividad laboral media que en crisis anteriores, debido principalmente a dos factores:

- i) Algunas de las personas que pierdan el empleo perciben que no hay vacantes disponibles, por lo que no buscan un nuevo empleo y salen de la población económicamente activa, por lo cual, en las estadísticas, no serán consideradas como desocupadas.
- ii) La generación de ingresos laborales en el sector informal está fuertemente limitada por las restricciones impuestas a estas actividades en el marco de las medidas de contención de la expansión del COVID-19. Por lo tanto, no se daría una expansión del sector informal como en otras situaciones de contracción del producto.

En consecuencia, en el corto plazo la tasa de ocupación caería marcadamente, pero a la vez tendería a bajar la tasa de participación lo que atenuaría tanto el incremento de la tasa de desocupación como la caída de la productividad laboral media. Datos iniciales ya muestran este fenómeno: en el trimestre móvil de febrero a abril de 2020, la tasa de ocupación de Lima Metropolitana se ubicó unos 17,2 puntos porcentuales del nivel del trimestre móvil de diciembre de 2019 a febrero de 2020. A la vez, la tasa de participación cayó en 17,5 puntos porcentuales. En consecuencia, a pesar de la dramática caída del empleo la tasa de desocupación subió solo unos 1,9 puntos porcentuales²¹. Una caída tan marcada de los niveles de empleo incidiría que, en el corto plazo, la crisis sanitaria no tendría el mismo impacto que lo que se observó en crisis económicas profundas previas.

Este impacto del corto plazo influiría en los efectos de más largo plazo cuando los aparatos productivos empiezan a reactivarse. En una recuperación después de una crisis económica "típica" de América Latina, la productividad laboral tiende a aumentar gradualmente, al volver a crecer el producto y crearse nuevos empleos en sectores de productividad alta y mediana. En la salida a la crisis sanitaria

²⁰ Inicialmente, sin embargo, sí se registró una caída de la productividad laboral media, pues la producción cayó de manera brusca como consecuencia de las medidas de cierre de actividades productivas, mientras que los despidos se aceleraron posteriormente. De hecho, en el primer trimestre de 2020, el PIB de los EEUU se contrajo en 6,2%, mientras las horas trabajadas solo en 3,8%, de manera que la productividad media bajó en 2,5% (en todos los casos, tasas anualizadas) (datos del U.S. Bureau of Labor Statistics). Sin embargo, este escenario cambió en abril, pues después de que en marzo se perdieron 870.000 empleos, en el mes siguiente este número disparó a 20,5 millones.

²¹ Cálculo propio con base en datos del INEI. En los EEUU también se observa este proceso, si bien de manera menos marcada: entre febrero y abril de 2020, la tasa de ocupación cayó de 61,1% a 51,3% (US BLS). Muchas de las personas que quedaron sin trabajo salieron de la fuerza de trabajo y la tasa de participación bajó de 63,4% a 60,2%, lo que atenuó el aumento de la tasa de desocupación que aun así subió de 3,5% a 14,7%. Sin embargo, sin el retiro de dichas personas sin trabajo de la fuerza laboral y la caída correspondiente de la participación laboral, la desocupación habría llegado incluso a 19,1% (cálculo propio con base en datos del US BLS). Esta estimación no parece irrealista, pues el número de personas fuera de la fuerza de trabajo que tienen interés en trabajar prácticamente se duplicó, llegando en abril de 2020 a casi 10 millones de personas, lo que corresponde a 9,4% de las personas en edad de trabajar que no están en la fuerza laboral.

actual la tasa de participación tenderá a recuperarse de su marcada caída anterior y, como ya se mencionó, las actividades informales tenderán a retomarse. En consecuencia, cualquier incremento de la productividad laboral media sería lento.

Además, la crisis sanitaria puede tener otro impacto en la productividad laboral a largo plazo que se determina por la combinación de las maquinarias y la tecnología y las habilidades y competencias de los trabajadores. Bajo el concepto del capital humano se ha diferenciado capital humano general y capital humano específico. Mientras que primero es aplicable en cualquier contexto productivo (por lo menos de un rubro dado), gran parte del último se adquiere en un puesto de trabajo específico, en una empresa en particular. Buena parte de este capital humano no se puede aprovechar de manera productiva en otro contexto o en otra empresa. Si en una crisis profunda una gran cantidad de empresas quiebra y desaparece, con ellas también desaparece la posibilidad de aprovechar una parte del capital humano de los trabajadores, relacionada con los puestos de trabajo en estas empresas. Por lo tanto, mayor la destrucción de empresas y empleos en el contexto de la crisis sanitaria, mayor la pérdida de capital humano y, por lo tanto, de la productividad laboral potencial (Eichengreen, 2020). Una expresión de esto es que, aun cuando estos trabajadores logran reinsertarse posteriormente al mercado laboral, lo tenderían a hacer con una menor productividad e ingresos más bajos²².

Al mismo tiempo, la ya mencionada desigualdad relacionada con el acceso al teletrabajo durante la crisis sanitaria que permite evitar dicha pérdida de capital humano específico tendrá un impacto de más largo plazo, dado que esta pérdida tiende a concentrarse en personas de menor nivel educativo y edad, así como miembros de minorías étnicas e inmigrantes (Yasenov, 2020; Bell y Blanchflower, 2020).

Por otra parte, la crisis sanitaria podría incidir una aceleración de la introducción de tecnologías digitales y la adaptación correspondiente de los procesos productivos y de las competencias de los trabajadores. En consecuencia, el impacto de la crisis del COVID-19 en la productividad laboral en el mediano plazo es incierto, ya que, por una parte, se estimula el uso de nuevas tecnologías que tienden a acelerar el crecimiento de la productividad laboral y, por la otra, la destrucción de capital humano tiende a frenarlo, y está por verse la intensidad en la recuperación de la inversión en un contexto que por un tiempo prolongado se caracterizaría por elevados grados de incertidumbre.

²² Véase, para un caso de pérdidas salariales después de lograr la reinsertión laboral, por ejemplo, Amarante, Arim y Dean (2012).

IV. Los desafíos para las políticas sociales y laborales

Recientemente, se ha desarrollado un debate intenso sobre la regulación socio-laboral del trabajo. Este debate se refiere, sobre todo, a la protección social y su fundamentación o no en sistemas contributivos y con la regulación de relaciones laborales emergentes, sobre todo en relación con el trabajo organizado a través de plataformas digitales.

En el contexto de la crisis sanitaria se destacaron los siguientes aspectos relacionados con estas políticas:

- La crisis ha subrayado la importancia de seguros de desempleo para la protección de trabajadores formales y la necesidad de un aprovechamiento flexible de los recursos correspondientes, con el fin de usarlos no solo para enfrentar situaciones de pérdidas de empleo, sino también para establecer, en situaciones de crisis, un “puente” para mantener relaciones laborales hasta se puede retomar proceso productivo y normalizar. Durante la crisis financiera de 2009 ha habido primeras experiencias en la región, y ahora se vuelve a observar la importancia de poder contar con este instrumento.
- Adicionalmente, la pandemia ha mostrado claramente la importancia de instrumentos no contributivos de protección social y se intensificará el debate sobre un ingreso básico universal. También se puso en evidencia la necesidad de mejorar los registros correspondientes y ampliar la inclusión financiera (bancarización), de manera que los subsidios pueden llegar de manera ágil a sus beneficiarios. El reto es especialmente fuerte en el caso de grupos vulnerables como inmigrantes todavía no completamente incorporados a los diferentes sistemas administrativos.

- Se ha puesto en evidencia la necesidad de crear marcos regulatorios para nuevas formas de empleo. Es de suponer que continúan a ganar importancia ocupaciones emergentes organizadas a través de plataformas digitales, frecuentemente con un status que no les permite disfrutar de la protección relacionado con el trabajo asalariado formal. La crisis sanitaria subraya la importancia de avanzar con la incorporación de estos trabajadores de manera adecuada a los sistemas de protección social y hacer valer sus derechos laborales.
- El teletrabajo como formato de creciente importancia del trabajo asalariado requiere una regulación que asegure que no se le abuse como instrumento para descartar derechos laborales vinculados con el trabajo asalariado, por ejemplo, respecto al manejo del tiempo de trabajo, la privacidad, el control de l@s trabajador@s y las horas de descanso.
- Con ello se subraya la importancia de avanzar en la universalización de derechos sociales y laborales, independiente del formato específico en que se realiza el trabajo, tal como lo planteó la Comisión sobre el futuro del trabajo convocada por la OIT (Commission on the Future of Work, 2019).

Además de subrayar la importancia de estas medidas de regulación laboral y protección social, para un contexto de una gradual reactivación del aparato productivo pueden mencionarse las siguientes políticas relacionadas sobre todo con la reinserción laboral²³.

Muchas micro y pequeñas empresas formales no tienen reservas para aguantar un prolongado período de cero o baja actividad y también necesitan apoyo para reanudar sus actividades cuando las economías se orienten gradualmente hacia la reactivación. Por ello requieren un apoyo financiero especial más allá de la fase más aguda de la crisis sanitaria. En este contexto también es importante fomentar un mayor acceso a y aprovechamiento de tecnologías digitales de parte de estas empresas. Cabe recordar que el apoyo a las MiPyMEs es relevante tanto para evitar que la crisis acelere los procesos de concentración como en vista de las oportunidades laborales que ofrecen.

Al mismo tiempo, la desigualdad en el impacto laboral de la crisis sanitaria y el acceso a alternativas de trabajo remunerado subraya la importancia de fomentar el acceso a la infraestructura digital de calidad para todos los hogares y las cualificaciones requeridas para su uso productivo. Políticas para la identificación y anticipación de la demanda de cualificaciones tenían gran relevancia ya antes de la crisis sanitaria (Gontero y Albornoz, 2019), pero en el contexto de la reestructuración intra e intersectorial del empleo gatillada por ésta, la rápida identificación de nuevas demandas de cualificaciones y el ajuste correspondiente de la oferta a través de programas ágiles de formación y capacitación digital ganan aún más importancia (Fine et al., 2020).

²³ Véanse al respecto CEPAL y OIT (2020) y BID (2020).

La reactivación gradual del aparato productivo deberá llevarse a cabo con especial atención en la seguridad y la salud en el traslado y en el trabajo (CEPAL y OIT, 2020). Esto requiere, entre otros, considerar cambios en el transporte público, controles y mediciones en el acceso a los lugares de trabajo y, posiblemente, la reorganización de ciertos lugares de trabajo²⁴.

Dado que es de esperar que la reactivación del aparato productivo se dé de manera gradual la reinserción laboral será lenta y las tasas de desocupación se mantendrán por encima de los niveles previos a la pandemia, por lo que habría que tomar medidas adicionales. Específicamente, los países de la región tienen valiosa experiencia con programas de empleo de emergencia que facilitan un ingreso laboral temporal (Farné, 2016). Ajustar estas experiencias a las circunstancias actuales puede generar un valioso instrumento para fomentar el apoyo a la reinserción laboral segura y gradual.

En resumen, la pandemia ha subrayado los desafíos de la regulación socio-laboral – algunos de ellos estrechamente relacionados con la digitalización – y tendería a intensificar el debate sobre las soluciones sostenibles frente a estos desafíos. Adicionalmente, obliga a repensar la organización de muchos procesos de trabajo para asegurar la seguridad laboral frente a riesgos de salud, como evidenciados por la pandemia.

²⁴ Llama la atención que tanto en China como en los EEUU, a mediados de mayo, se constata un significativo repunte del uso de automóviles, mientras que el transporte público no se está recuperando (Capital Economics, Coronavirus Daily Alert, 15 May 2020). Aparentemente, la dificultad de mantener el distanciamiento físico en el transporte público y los riesgos de salud correspondientes desincentivan su uso.

Comentarios finales

La crisis sanitaria del COVID-19 afecta las tendencias vigentes en los mercados laborales – muchas de ellas, si bien no todas, relacionadas con el cambio tecnológico caracterizado por la digitalización – tanto en el corto como en el largo plazo. En el corto plazo (durante la vigencia de fuertes medidas de contención) destacan la destrucción de empleos, la transformación de la manera de trabajar, sobre todo la aplicación del teletrabajo, y la generación de empleo, sobre todo en actividades que cubren necesidades básicas, algunas de ellas facilitadas por plataformas digitales. Muchos de estos cambios profundizan la desigualdad, pues hay mayores riesgos de perder el empleo para personas con menores niveles de educación, miembros de hogares de bajos ingresos y de minorías étnicas, etc., tal como la digitalización amenaza abrir y profundizar brechas laborales entre personas de diferentes niveles de habilidades digitales. Si bien para América Latina todavía no hay evidencia clara respecto al nivel de las pérdidas de empleos diferenciadas entre hombres y mujeres, éstas frecuentemente sufren una sobrecarga si ejecutan teletrabajo, tienen que dedicarse al trabajo doméstico y asumen al mismo tiempo más trabajo de cuidado para sus familiares.

Varios de estos impactos se mantendrían, con intensidad cambiante, en el más largo plazo, como el uso más intensivo del teletrabajo. Es probable que cierta cantidad de empleos no se recuperen, aun en un contexto favorable de reactivación económica, mientras que otras actividades se expandirán, de manera que la composición del empleo en los países de la región cambiará respecto a la situación previa a la crisis sanitaria. La reactivación gradual de los procesos de trabajo podría hacer un mayor uso de las nuevas tecnologías, con tal de reducir el riesgo de mayores aglomeraciones de personas y mejorar la seguridad en el trabajo. Sin embargo, no está seguro si la reactivación se vea acompañada por un fuerte repunte de la inversión dada, entre otros, la elevada incertidumbre respecto a la duración de la pandemia y el posible surgimiento de una segunda ola del COVID-19 y por la gradualidad en el restablecimiento de los flujos de del comercio internacional. Además, un comportamiento más cauteloso en el gasto de los hogares, en parte por los elevados niveles de desempleo y otros factores que inciden en menores ingresos laborales, en parte por esta misma incertidumbre, contendría un repunte del consumo y la demanda correspondiente.

La magnitud y las características de la inversión también incidirán en la evolución de la productividad laboral y el aprovechamiento de las tecnologías digitales. La evolución de la productividad laboral en el plazo más largo también depende del grado de pérdida de capital humano en el corto. También la tendencia de una revisión parcial de la globalización (en relación con la reestructuración de las cadenas de valor estrechamente relacionada con la digitalización) tiende a profundizarse a causa de la experiencia de la pandemia. Finalmente, es de esperar que – sumando a varios años de debilidad de la generación de empleo formal en un contexto de bajo crecimiento económico – aumente la informalidad laboral, tanto por el cierre de micro y pequeñas empresas formales que no pueden resistir un período sin o con bajos ingresos como por la gradualidad de la reactivación que se puede esperar en dicho contexto de incertidumbre.

En los debates políticos podrían ganar fuerza planteamientos respecto a temas como la desigualdad en el mercado laboral, la protección social desvinculada del trabajo formal y los derechos laborales para tipos de trabajo diferentes a las relaciones de trabajo asalariado formal. Por otra parte, en el contexto de un creciente nacionalismo económico y político existe el peligro que la pandemia refuerce la presión sobre las instituciones multilaterales diseñadas justamente para enfrentar con soluciones a los retos globales del desarrollo sostenible, lo que llama a fortalecer el multilateralismo con iniciativas coordinadas de beneficio global.

Bibliografía

- Adams-Prassl, A., T. Boneva, M. Golin y C. Rauh (2020), "Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys", IZA Discussion Paper Series, IZA DP No. 13183.
- Albrieu, R. (2020), "Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19", CIPPEC.
- Alon, T., M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey y M. Tertilt (2020), "The Impact of COVID-19 on Gender Equality", NBER Working Paper Series, Working paper 26947.
- Altamirano, Á., O. Azuara y S. González (2020), "¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo? Posibles escenarios para América y el Caribe, Banco Interamericano del Desarrollo", Abril 2020.
- Altig, D., J. Barrero, N. Bloom, S. Davis, B. Meyer, E. Mihaylov y N. Parker (2020), "COVID-19 Caused 3 New Hires for Every 10 Layoffs", Federal Reserve Bank of Atlanta, 1 May 2020 [en línea] <https://www.frbatlanta.org/blogs/macroblog/2020/05/01/covid-19-caused-3-new-hires-for-every-10-layoffs>.
- Amarante, V., R. Ariam y A. Dean (2012), "The Effects of Being Out of the Labor Market on Subsequent Wages: Evidence for Uruguay", Serie Documentos de Trabajo, DT 10/12, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo.
- Barrero, J., N. Bloom y S. Davis (2020), "COVID-19 Is Also a Reallocation Shock", Working Paper No. 2020-59, Becker Friedman Institute for Economics at UChicago.
- Bell, D. y D. Blanchflower (2020), "US and UK Labour Markets Before and During the COVID-19 Crash", National Institute Economic Review No. 252, May, pp. R52 - R69.
- BID (Banco Interamericano del Desarrollo) (2020), "¿Cómo proteger los ingresos y los empleos? Posibles respuestas al impacto del coronavirus (COVID-19) en los mercados laborales de América Latina y el Caribe".
- Biobiochile.cl, (23.3.2020), "Cerca de 500 peruanos esperan en las afueras de consulado en Arica buscando regresar a su país", [en línea] <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-arica-y-parinacota/2020/03/23/cerca-de-500-peruanos-esperan-en-las-afueras-de-consulado-en-arica-buscando-regresar-a-su-pais.shtml>.
- Bureau of Labor Statistics (2020), "Economic News release, Employment Situation Summary", 8.5.2020 [en línea] <https://www.bls.gov/news.release/empisit.nro.htm>.
- Capital Economics (2020), "Coronavirus Daily Alert", 15 May 2020.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe especial COVID-19 No.3, 12.5.2020, Santiago de Chile.
- _____(2020b), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", Informe especial COVID-19 No.2, 21.4.2020, Santiago de Chile.
- _____(2018), "Agenda digital para América latina y el Caribe (eLAC2020)", Sexta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe Cartagena de Indias (Colombia), 18 a 20 de abril de 2018.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), DPL Consulting y Telecom Advisory Services (2020), "Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19".
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, #22, Santiago de Chile.
- El Cronista, (25.3.2020), "Coronavirus: el 30% de los usuarios actuales de e-commerce son primerizos", [en línea] <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/-A-partir-del-coronavirus-el-30-de-los-argentinos-debuto-en-el-e-commerce--20200325-0009.html#>; bajada 7.5.2020
- El Deber, 24.4.2020, "Bolivia y Argentina coordinan la repatriación de bolivianos varados en Buenos Aires", [en línea] https://eldeber.com.bo/176103_bolivia-y-argentina-coordinan-la-repatriacion-de-bolivianos-varados-en-buenos-aires; bajada 14.5.2020.
- Dingel, J.; B. Neiman (2020), "How Many Jobs Can be Done at Home?", NBER Working Paper No.26948.
- Eichengreen, B., (2020), "The Human-Capital Costs of the Crisis", Project Syndicate 10.4.2020, [en línea] https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-pandemic-erosion-of-human-capital-by-barry-eichengreen-2020-04?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=385a7ea978-covid-newsletter_16_04_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-385a7ea978-107070053&mc_cid=385a7ea978&mc_eid=eeefcco2ec.
- Farné, S. (2016), "Programas de empleo público en América Latina", Serie Macroeconomía del desarrollo, no.185, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fine, D., J. Klier, D. Mahajan, N. Raabe, J. Schubert, N. Singh y S. Ungur (2020), "How to rebuild and reimagine jobs amid the coronavirus crisis", McKinsey & Company, 15.4.2020, [en línea] <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/how-to-rebuild-and-reimagine-jobs-amid-the-coronavirus-crisis>, bajada 19.5.2020.
- Gontero, S. y S Albornoz (2019), "La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones", Serie Macroeconomía del desarrollo, no.199, CEPAL, Santiago de Chile.
- Guntin, R. (2020), "Trabajo a distancia y con contacto en Uruguay", [en línea] http://www.rguntin.com/other/employment_uru/employment_uru_covid.pdf, bajada 13.5.2020.
- ILO (International Labour Organization) (2020), Working from Home: "A potential measure for mitigating the COVID-19 pandemic", Policy Brief, April.
- Global Commission on the Future of Work (2019), "Work for a brighter future", ILO, Geneva.
- Guadagno, L. (2020), "Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis", International Organization for Migration, Migration Research Series, No.60.
- Leduc, S. y Z. Liu (2020), "Can Pandemic-induced Job Uncertainty Stimulate Automation?" Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2020-19, [en línea] <https://www.frbsf.org/economic-research/publications/working-papers/2020/19/>
- Lee, T. (2020), "The pandemic is bringing us closer to our robot takeout future", ArsTechnica, 24.4.2020, [en línea] https://arstechnica.com/tech-policy/2020/04/the-pandemic-is-bringing-us-closer-to-our-robot-takeout-future/?utm_source=nl&utm_brand=biz&utm_campaign=aud-dev&utm_mailing=thematic_business_042720&utm_medium=email&bxid=5cc9e1292ddf9c1a7ade2919&cndid=56243569&utm_content=Final&utm_term=Thematic_Business.
- Morris, K. (2020), "Zippia Poll: Half of American Workers Would Rather Work From Home Forever", Zippia Poll Service, <https://www.zippia.com/advice/coronavirus-remote-work-survey/>, bajada 14.5.2020.

- El Mostrador, 4.4.2020, "Crecimiento de un 119%: ventas online en el país experimentan masivo aumento durante cuarentena", [en línea] <https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/2020/04/04/crecimiento-de-un-119-ventas-online-en-el-pais-experimentan-masivo-aumento-durante-cuarentena/> bajada 7.5.2020.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), "Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo". Tercera edición, 29.4.2020.
- Oxford Labour Index, "The iLabour Project", Oxford Internet Institute, [en línea] <https://ilabour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/>
- La República, 8.5.2020, "Turismo de teletrabajo podría reactivar el sector", autor: Richard Blaser, Costa Rica, [en línea] <https://www.larepublica.net/noticia/turismo-de-teletrabajo-podria-reactivar-el-sector>, bajada 8.5.2020.
- Rodríguez, J. (2019), "La revolución tecnológica ¿El fin del trabajo?", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Rodrik, D. (2020), "Will COVID-19 Remake the World?", Project Syndicate", 6.4.2020 [en línea] https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=aa811cf03a-covid_newsletter_09_04_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-aa811cf03a-107070053&mc_cid=aa811cf03a&mc_eid=eeefcc02ec
- Serič, A., H. Görg y S. Möhle (2020), "Managing COVID-19: How the pandemic disrupts global value chains", 17 abril 2020, [en línea] <https://www.greengrowthknowledge.org/blog/managing-covid-19-how-pandemic-disrupts-global-value-chains>, bajada 20.5.2020
- Stabile, M., B. Apouey y I. Solal (2020), "COVID-19, inequality, and gig economy workers", VOX CEPR Policy Portal, [en línea] <https://voxeu.org/article/covid-19-inequality-and-gig-economy-workers>.
- Telecom Advisory Services LLC (2020), "El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19", Observatorio CAF del Ecosistema Digital.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2020), "The Economic Impacts of COVID-19 and Gender Inequality. Recommendations for Policymakers, Briefing Note", [en línea] https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/PNUD_GENERO_COVID19__ENG_FINAL_3.pdf.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2017), "Cracking the Code: Girl's and women's education in science, technology, engineering and mathematics (STEM)", Paris.
- Veugelers, R., D. Rückert y C Weiss (2019), "Bridging the Divide: New evidence about firms and digitalisation", Bruegel, Policy Contribution, Issue No.17.
- Weller, J. (2017), "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales", Serie Macroeconomía del desarrollo, no.190, CEPAL, Santiago de Chile.
- Weller, J., S. Gontero y S. Campbell (2019), "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana", Serie Macroeconomía del desarrollo, no.201, CEPAL, Santiago de Chile.
- Yasenov, V. (2020), "Who Can Work From Home?", IZA DP No. 13197.



La digitalización está influyendo marcadamente en las grandes tendencias de transformación de los mercados laborales. ¿Cómo impacta la crisis sanitaria del COVID-19 y las medidas para su contención en estas tendencias? En este documento se examinan las maneras en que esta crisis incide en las tendencias de destrucción, generación y transformación del empleo, las amenazas de una creciente desigualdad laboral, y su efecto en la productividad laboral, tanto en el corto como en el mediano plazo. Se constata que, en general, las tendencias vigentes se profundizan y, en algunos casos, se aceleran como consecuencia del impacto de la crisis sanitaria en los mercados laborales.

El documento finaliza con una reflexión sobre las implicancias para el diseño de políticas y se concluye que el impacto de la pandemia en los mercados laborales aumenta la presión de avanzar sin demora en los debates sobre las opciones de regulación laboral y protección social que mejor se adecuen a las rápidas transformaciones de los mercados laborales.