

Gestión de los Impactos de la Crisis del COVID-19 en el Empleo Opciones de Política a Corto Plazo¹

Este documento analiza las opciones de políticas a corto plazo para gestionar los impactos de la crisis del COVID-19 en el empleo. Este documento se orienta hacia el mercado laboral y al contexto institucional de la mayoría de los países de bajos y medianos ingresos donde existe mucha informalidad y donde las instituciones existentes a menudo carecen de mecanismos para atender efectivamente a las empresas y los trabajadores en el sector informal. El documento incluye políticas complementarias dirigidas hacia: 1) ayudar a las empresas a sobrevivir y retener a los trabajadores; 2) brindar protección a quienes pierden sus empleos y ven sus medios de vida afectados significativamente; y 3) facilitar el empleo alternativo y el apoyo a la inserción laboral para quienes no tienen trabajo (ALMP- por las siglas en inglés de Active Labor Market Policies "Políticas Activas del Mercado Laboral").

El mensaje principal es que los países deben apoyar la capacidad de gasto de los hogares que pierden ingresos y al mismo tiempo apoyar a las empresas para que sigan pagando a sus trabajadores y para que comiencen a producir nuevamente después de que pase la crisis, sin una gran cantidad de deuda que los deje insolventes, sin liquidez o ambos. Si los países no hacen esto, es probable que haya grandes efectos secundarios de demanda que agraven el problema a través de los multiplicadores comunes.

La Naturaleza de la Crisis

La crisis del COVID-19 no es solo una crisis de salud, sino también una crisis económica y de empleos. Aunque es aún prematuro, se comienzan a ver los impactos en las estadísticas oficiales. Las perspectivas del mercado laboral parecen estar empeorando rápidamente, y los impactos esperados son grandes. La OIT estima un aumento significativo del desempleo y del subempleo como resultado de la crisis. Las estimaciones preliminares de la OIT apuntan a un aumento del desempleo global de entre 5.3 millones (escenario "bajo") y 24.7 millones (escenario "alto") partiendo de un nivel base de 188 millones en 2019. A modo de comparación, la crisis financiera mundial de 2008-9 aumentó el desempleo en 22 millones.² Sin embargo, esto podría resultar ser una subestimación. Los analistas del sector privado (por ejemplo, Goldman Sachs) ya predicen choques de producción y empleo mucho mayores en ausencia de respuestas políticas poderosas.

Una crisis que comenzó como un choque por parte de la oferta para los mercados laborales se ha convertido rápidamente en una crisis conjunta de oferta y demanda. Debido a problemas de salud, enfermedades, prohibiciones de viaje, medidas de cuarentena y otras limitaciones de movilidad, muchos trabajadores no pueden ir a trabajar; cuando trabajan, la productividad, y con ello, a menudo los ingresos se ven afectados. En términos de la demanda laboral, las cadenas de suministro globales y locales han sido interrumpidas; en muchos países, los negocios han estado cerrados o permanecen abiertos solo por

¹ Este documento fue preparado por Eliana Carranza, Thomas Farole, Ugo Gentilini, Matteo Morgandi, Truman Packard, Indhira Santos y Michael Weber, de Social Protection & Jobs Global Practice en el Banco Mundial. El documento fue preparado bajo la guía de Ian Walker (Practice Manager, Jobs Group).

² OIT (2020).

unas pocas horas; incluso cuando abren, sus ganancias son afectadas por una menor demanda por parte del consumidor. La crisis actual y la incertidumbre en cuanto a su duración e impactos, crean un ambiente donde se disuaden tanto las inversiones como las nuevas contrataciones. El cierre permanente de empresas, el aumento del desempleo y la pérdida de medios de vida son graves preocupaciones.

Los impactos en la economía, aunque generalizados, probablemente afecten con más fuerza a algunos grupos. Si bien los impactos se sienten en todos los ámbitos, es probable que sea particularmente desafiante para las micro, pequeñas y medianas empresas continuar sus operaciones, ya que éstas tienen menos instrumentos efectivos a su disposición para manejar los choques. Por razones similares, los trabajadores no asalariados y los asalariados con contratos temporales o en el sector informal también pueden verse afectados de manera desproporcionada. Incluso cuando la crisis de salud disminuya y se alivien las medidas que limitan al trabajo y a la movilidad, algunas industrias más que otras pueden enfrentar un camino más largo hacia la recuperación.

Los resultados de estos choques y cómo responden mejor los gobiernos depende del tiempo transcurrido entre el declive y la recuperación (es decir, será una recesión en 'forma de V' o en 'forma de U'), que en sí mismo será determinada por la duración de las medidas de distanciamiento social.³ Un aspecto singular de la crisis actual es la necesidad de desalentar la producción y el consumo por razones de salud pública. En la etapa actual de la crisis del COVID-19, el problema es principalmente un choque de la demanda laboral vinculado a iniciativas para controlar la epidemia que se espera que sea en gran medida de naturaleza temporal. Por supuesto, cuanto más dure la crisis de salud pública y cuanto más largas y extensas sean las medidas de aislamiento social, mayor será el riesgo de que se produzcan cicatrices y se navegue hacia un patrón en forma de "U". Esto puede suceder tanto a través de la destrucción de empresas como de empleos viables; y a través de efectos multiplicadores secundarios, ya que la caída de los ingresos en las empresas y en los hogares de los afectados por el cierre se traduce en efectos multiplicadores negativos que reducen aún más la demanda. La cantidad de la cicatrización y de la velocidad de la recuperación también son endógenas a las intervenciones de políticas gubernamentales.

Incluso en el caso de una crisis en 'forma de V' con una recuperación relativamente rápida, los impactos en el empleo pueden ser graves y pueden tener efectos de larga duración, si las respuestas no son rápidas e integrales. Este documento está orientado hacia las respuestas a corto plazo a la crisis de empleo, es decir, lo que los gobiernos pueden hacer dentro de la crisis de salud pública. Las medidas debatidas pecan en el sentido de hacer demasiado versus muy poco y, al ser complementarias, existen riesgos de cierta duplicación. Dada la gravedad de los impactos esperados, ambos riesgos son probablemente aceptables en la mayoría de los casos.⁴ A medida que la crisis de salud disminuya o si la crisis de salud continúa más allá de los dos o tres meses para el cual los países se están preparando actualmente, se requeriría de un paquete de medidas diferentes.

Una Respuesta de Política a Corto Plazo

Gestionar la crisis del empleo requiere apoyar tanto a las empresas como a los trabajadores. Dada la naturaleza de la crisis de empleo en medio del COVID-19, los gobiernos deben abordar dos problemas

³ Gourinchas (2020).

⁴ Baldwin y Weder di Mauro (2020).

inmediatos e inter conectados. Primero, apoyar a los trabajadores cuyos medios de vida se ven afectados porque no pueden trabajar debido a la cuarentena, problemas de salud o de enfermedad; o han visto caer sus ingresos del trabajo por cuenta propia debido a una menor demanda; o porque su lugar de trabajo ha sido cerrado, han despedido empleados o han pedido a los trabajadores que trabajen menos horas. En segundo lugar, la necesidad de proporcionar a las empresas que se hayan visto obligados a cerrar o que vean que sus ingresos disminuir significativamente con la liquidez necesaria para sobrevivir al choque, cumplir con la nómina y estar listos para recuperarse cuando la economía se recupere. Las lecciones de crisis anteriores advierten claramente contra los costos a mediano y largo plazo de permitir que una crisis de liquidez se convierta en una crisis de solvencia.

Por ende, nos enfocamos en políticas complementarias dirigidas hacia: 1) Ayudar a las empresas a sobrevivir y retener a los trabajadores; 2) Brindar protección a quienes pierden sus empleos y ven sus medios de vida afectados significativamente; y 3) Facilitar el empleo alternativo o el apoyo a la inserción laboral para quienes no tienen trabajo (ALMP- por las siglas en inglés de Active Labor Market Policies "Políticas Activas del Mercado de Trabajo").

1. Ayudar a las empresas a sobrevivir y a retener a sus trabajadores

1a. Proporcionar liquidez a las empresas para evitar cierres y despidos

En el contexto de la crisis del COVID, las empresas enfrentan múltiples choques que amenazan su viabilidad. Primero, las empresas enfrentan un *choque de oferta*. Las restricciones formales de movimiento y los problemas de salud están llevando a un colapso en el suministro de mano de obra y bienes; por lo tanto, es cada vez más difícil para las empresas acceder a suministros y mano de obra para poder permanecer en funcionamiento; en muchos casos, los decretos de emergencia obligan legalmente a las empresas a cerrar. Segundo, se enfrentan a un *choque de demanda* en evolución. En algunos sectores, como en el de los viajes y de la hospitalidad, los problemas de salud pública han reducido drásticamente la demanda. En general, la disminución de los ingresos (como resultado del aumento del desempleo) y de la riqueza (como resultado del deterioro de los mercados financieros) está llevando a una demanda deprimida. Ante estos choques, las empresas que esperan mantener su negocio necesitan maximizar su liquidez. Una forma de hacerlo es acceder a capital de trabajo adicional, mediante la obtención de un préstamo u otra forma de crédito, o de postergar el pago de los préstamos existentes. Pero en muchos casos, los choques en la economía real van acompañados de un *choque en el mercado financiero*⁵, como resultado de un riesgo creciente, que bloquea el acceso de las empresas, especialmente las PYME, al capital de trabajo como al financiamiento comercial, precisamente en el momento en que más lo necesitan. Con la falta de acceso a crédito adicional, las empresas pueden tener que cerrar por completo o recortar drásticamente sus costos, lo que generalmente significa reducir costos variables (el mayor de los cuales, para la mayoría de las empresas, es la mano de obra) y/o diferir los pagos.

⁵ El riesgo de un choque financiero puede verse agravado por políticas destinadas a abordar los riesgos de los choques de oferta y demanda. En particular, las políticas de indulgencia (por ejemplo, la exigencia de que los bancos permitan el aplazamiento de los pagos de hipotecas y otros préstamos, la reestructuración de los préstamos, etc.) corren el riesgo de reducir aún más la liquidez del sistema financiero.

En este contexto, las políticas gubernamentales diseñadas para asegurar empleos al evitar el fracaso de empresas de otra manera viables, se centran principalmente en ayudar a maximizar la liquidez (flujo de caja) en las empresas⁶ para que puedan seguir pagando a los trabajadores y otras facturas clave (por ejemplo, alquiler, servicios públicos, etc.), así como preservar la red de vínculos económicos para que las empresas puedan responder cuando las condiciones del mercado se recuperen. Lo que es singular en la crisis actual es que la prioridad general para abordar los problemas de salud pública significa que el objetivo, al menos a corto plazo, no es necesariamente mantener a las empresas en funcionamiento⁷, sino más bien permitirles mantener su fuerza laboral y seguir siendo viables incluso mientras detiene las operaciones.

Estas intervenciones se pueden organizar en dos tipos muy amplios:

1. **Inyectar efectivo a las empresas:** Esto se ha centrado más comúnmente en mejorar el acceso al crédito. Con mayor frecuencia, esto se hace a través de los gobiernos (bancos centrales) que emiten *líneas de crédito*, en algunos casos a tasas subsidiadas, con bancos, a menudo respaldados con *garantías de crédito* por parte del gobierno o compartiendo los riesgos entre los gobiernos y los bancos. Las *garantías de crédito a la exportación* también son comunes en países donde las PYME dependen significativamente de los mercados de exportación. En algunas situaciones, los gobiernos pueden inyectar liquidez directamente en las empresas mediante *la provisión directa de préstamos o donaciones*. Esto es más común con las grandes empresas en industrias clave (por ejemplo, banca, fabricación de automóviles, aerolíneas) con el estado tomando una posición de capital o incluso nacionalizándolos por completo.⁸ Los gobiernos también pueden buscar promover la *factorización* u otros mecanismos para proporcionar crédito dentro de las cadenas de suministro, por ejemplo, mediante *recibos de almacén* en el sector agrícola. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que muchas de estas medidas están diseñadas principalmente para mantener operando a las empresas durante la crisis, lo que puede ser menos relevante (al menos en algunos sectores) durante una crisis de salud pública donde es primordial el distanciamiento social. Un enfoque más radical⁹ que la de simplemente proporcionar crédito a las empresas, sería que el gobierno esencialmente socializara todas las pérdidas actuando como un '*comprador de último recurso*', proporcionando efectivo directamente (o mediante créditos fiscales) para compensar por la pérdida de ingresos inducida por la crisis.
2. **Retener el flujo de caja existente:** Estas intervenciones se centran en reducir, eliminar y diferir los pagos para preservar el flujo de caja existente en las empresas. Esta categoría tiende a enfocarse en los egresos de las empresas sobre las cuales los gobiernos tienen control directo o

⁶ Obsérvese que los gobiernos, por supuesto, también suelen intervenir para estimular la demanda, por ejemplo mediante subvenciones directas a los hogares, alivio fiscal e inversión pública, entre otros medios.

⁷ Una excepción a esto son las industrias específicas que son particularmente importantes durante la crisis, incluido el sector de la salud (por ejemplo, fabricantes de medicamentos, equipos médicos, pruebas, etc.) y la producción de alimentos. Durante las etapas iniciales de la crisis del coronavirus, China adoptó una serie de medidas de política destinadas a obtener crédito para el sector de la salud específicamente y permitirles aumentar rápidamente la producción.

⁸ Por ejemplo, durante la crisis financiera mundial, varios bancos fueron total o parcialmente nacionalizados en Europa y los EE.UU. y los "tres grandes" fabricantes de automóviles de los EE.UU. recibieron rescates financieros a cambio de capital. Recientemente, durante la crisis actual de covid-19, Italia anunció que volvería a nacionalizar Alitalia Airlines, y Nueva Zelanda proporcionó un rescate financiero a Air New Zealand a cambio de un aumento significativo de su participación mayoritaria en el capital social.

⁹ Ver <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/17/governments-crisis-coronavirus-business>

sobre los cuales pueden influir fácilmente. Incluye una amplia gama de medidas, tales como: *aplazamiento del pago de la deuda y reestructuración de la deuda* (a menudo en paralelo con las medidas de inyección de crédito anteriores); *aplazamientos de pago de impuestos y, en algunos casos, servicios públicos y/o alquileres; depreciación acelerada; agilizar los pagos de contratos gubernamentales o reembolsos del gobierno (por ejemplo, reembolso del IVA o reembolso del reintegro de los derechos de aduana).*

A medida que la respuesta a la crisis se desplace hacia la etapa de recuperación, es importante que las intervenciones anteriores también ayuden a las empresas a estar preparadas para reiniciar las operaciones rápidamente y adaptarse a lo que puede ser un entorno externo en rápida evolución. Esto puede incluir, por ejemplo, el apoyo a las empresas para la *transición a plataformas digitales, incluidas las de empresa a consumidor (b2c, por sus siglas en inglés) y de empresa a empresa (b2b, por sus siglas en inglés).* También incluye medidas más tradicionales como mejorar el *acceso o reducir el costo de la infraestructura básica y los servicios necesarios para la producción y comercialización, por ejemplo, electricidad, transporte, etc.,* así como provisión de capital de inversión (en lugar de capital de trabajo a corto plazo).

El beneficio clave de estas intervenciones dirigidas a las empresas es que son relativamente fáciles de realizar y pueden impactar relativamente rápido el estado de cuentas de las empresas. La experiencia de la crisis financiera mundial, en la que muchos consideraron que las intervenciones para mantener a flote a las empresas (fuera de los grandes bancos y las empresas insignes nacionales) eran vistos por muchos como "demasiado poco demasiado tarde", sugiere la necesidad de avanzar rápidamente y a gran escala.

Se pueden considerar tres riesgos principales:

- *Apoyo universal versus apoyo focalizado:* - Si bien cualquier provisión universal de subsidio a las empresas claramente resultará en pérdidas e ineficiencia significativas, el consenso general, específicamente en una crisis en 'forma de V', es que la velocidad de respuesta es mucho más importante que su eficiencia. Dicho esto, quedan dudas sobre si el gobierno debe brindar apoyo al sector empresarial de manera universal o si debe enfocarse en industrias específicas que son particularmente afectadas (por ejemplo, en el caso del corona-virus, viajes y transporte, hospitalidad). Una vez más, sin embargo, dada la naturaleza extraordinaria de la crisis, siguen existiendo fuertes argumentos para adoptar un enfoque universal.
- *Hacer llegar crédito para las empresas:* esta segunda preocupación se refiere a la eficacia con la que los bancos transmitirán crédito subsidiado o garantizado a los negocios que más lo necesitan. Durante la crisis financiera mundial de 2008-10, en muchos países, muchos bancos utilizaron un mayor acceso al crédito para fortalecer sus propios balances, y no se transmitió suficiente, particularmente a las PYME. Esto se puede abordar en parte en el diseño de políticas. Uno de los hallazgos más importantes de las crisis anteriores es que es fundamental proporcionar garantías gubernamentales además de proporcionar una inyección de capital para garantizar la concesión de préstamos a las PYME. Esto sugiere el valor de condicionar el apoyo público a las instituciones financieras de primer nivel en su disposición a pasarlo a niveles inferiores. Por ejemplo, los gobiernos pueden condicionar el subsidio de crédito a un cierto nivel de desembolso o establecer cuotas para el desembolso a ciertas industrias, categorías de tamaño de empresa (por ejemplo, PYME), etc. o pagar una bonificación por ciertos objetivos de desembolso. Otra opción es que los

gobiernos puedan intervenir directamente, evitando los bancos y desembolsando préstamos, donaciones, etc. directamente a las empresas seleccionadas. Sin embargo, si bien esto puede ser relevante en contextos técnicos específicos o donde existe un problema particular de viabilidad o gobernanza en el sistema bancario, para intervenciones universales a gran escala, el sistema bancario generalmente estará en una mejor posición para asignar eficientemente el crédito (ver ejemplo a continuación de Corea sobre el establecimiento de un fondo que se desembolsará directamente del gobierno, que ha sido menos efectivo).

- *Vínculo entre el apoyo de la empresa y la retención de los trabajadores:* si el objetivo final es proteger los trabajos en lugar de las empresas, per se, existe un riesgo obvio de que ocurra lo contrario, es decir, que las intervenciones ayuden a asegurar que la empresa sobreviva pero que aún despidan a los trabajadores. Nuevamente, este es en parte un problema de diseño que puede abordarse a través de condicionalidades, como el establecimiento de requisitos para que las empresas retengan a los trabajadores (algo que se puede monitorear con relativa facilidad en el sector formal de la mayoría de los países). Esto podría equivaler a una decisión de proporcionar recursos fiscales a las empresas sin fondos para pagar una alta proporción de sus facturas salariales hasta que la producción pueda reiniciarse, como ya se acordó en Alemania y el Reino Unido, entre otros, para evitar que los sistemas de seguro de desempleo se vean abrumados. En países sin sistemas UI, esta podría ser una opción aún más atractiva. También es otro ejemplo en el que la velocidad y la eficiencia de la intervención pueden ser más importantes que la efectividad de la focalización y el monitoreo, es decir, algunas empresas pueden recibir subsidios y aún despedir trabajadores, pero en la mayoría de los casos, los trabajadores serán retenidos. Además, con las empresas formales existen mecanismos que el gobierno puede establecer para prorratear o recuperar los pagos (por ejemplo, convertir una subvención en un préstamo o crear un débito fiscal) si es necesario.

Brindar apoyo a empresas informales

Las medidas mencionadas anteriormente pueden funcionar relativamente bien en un entorno donde la mayoría de las empresas son formales. Pero en gran parte del mundo, el sector privado y los empleos son en gran medida informales. Las empresas informales pueden ser microempresas, pero muchas serán pequeñas e incluso medianas empresas, con 10 o más trabajadores. Estas empresas pueden o no estar completamente carentes de licencia, pero a menudo no están en los registros de impuestos y pueden no tener relaciones con el sector bancario formal, etc. Un punto de partida aquí es reconocer que, si bien se pueden hacer enfoques innovadores para llegar a estas empresas, será difícil e inevitablemente se mantendrán grandes brechas. Por esta razón, cualquier medida dirigida a las empresas informales debe combinarse con la expansión de las medidas de asistencia social que va más allá de los pobres e incluye a los trabajadores informales.

Entre las medidas que se pueden considerar para las empresas informales se encuentran:

- **Inyectar efectivo en las empresas informales:** al igual que el enfoque adoptado para las empresas formales, los gobiernos pueden otorgar préstamos y subvenciones, así como la suspensión de pagos para empresas informales que utilizan instituciones existentes que ya prestan servicios a estos grupos, en particular las instituciones de microcrédito y las organizaciones del sector informal. Los servicios de factoraje y las iniciativas de crédito de la cadena de suministro, que son

particularmente relevantes para las PYME (véase el ejemplo de México a continuación) también son relevantes en un entorno informal.

- **Permitir que las empresas informales retengan su flujo de caja:** Las posibles medidas incluyen la reducción, eliminación o aplazamiento de los pagos de servicios públicos y alquiler de las empresas informales. La suspensión de la recaudación del IVA de las pequeñas empresas puede ayudar a reorientar algunas compras hacia pequeñas empresas informales. Sin embargo, en los países que se encuentran en las primeras fases de expansión de los sistemas de impuestos generales a través del IVA, existe el riesgo de que la suspensión del IVA debilite el sistema y sea difícil revertirlo más adelante. En cualquier caso, tales medidas pueden ser menos relevantes en el contexto de una crisis de salud pública donde el objetivo no es mantener las operaciones, sino más bien mantener la viabilidad en ausencia de operaciones.

i. Inyectar efectivo en las empresas

Las medidas para respaldar la liquidez de las empresas en la crisis financiera mundial de 2008-10 incluyeron las siguientes:

- **Grecia** introdujo un exitoso esquema de garantía de crédito para capital de trabajo a través de un esquema de riesgo compartido público-privado donde el Gobierno cubre el 80% de los riesgos y los bancos el 20%. El esquema ofrece préstamos de tasa de interés fija para PYMES que han registrado ganancias en los últimos tres años.
- **Canadá** realizó una inyección de capital de C \$ 100 millones al Banco de Desarrollo de Negocios de Canadá para un programa de garantía de capital de trabajo.
- **Francia** aumentó sus programas de garantía de crédito para permitirle cubrir hasta 4,000 millones de euros de nuevos préstamos destinados principalmente a las PYME, con un enfoque específico en el crédito a corto plazo.
- **Corea** aumentó los préstamos a las PYME en US \$ 35.7 mil millones en 2009 al expandir las garantías para las organizaciones de garantía, así como a la capitalización bancaria y al aumentar los préstamos a las PYME de los bancos estatales.
- **El Reino Unido** introdujo el Esquema de Garantía de Financiación Empresarial, un esquema de US \$ 2 mil millones por el cual el gobierno garantizará préstamos bancarios a empresas viables para garantizar un capital de trabajo de 3 meses a 10 años de vencimiento.
- **México** introdujo un esquema de factoraje y financiamiento de la cadena de suministro a través de Nacional Financiera (NAFIN), un banco de desarrollo estatal para vincular firmas de compradores grandes y solventes con firmas pequeñas y riesgosas que no pueden acceder al financiamiento formal a través de una plataforma de factoraje en línea. Para respaldar el programa, el gobierno aprobó una ley de comercio electrónico que otorgaba a los mensajes electrónicos la misma validez legal que los documentos escritos. También realizó pagos de intereses sobre el factoraje realizados por los pequeños proveedores deducibles de impuestos, lo que ayudó a mantener bajos los costos de factoraje.

En la crisis actual, muchos países ya han implementado medidas similares, como sigue:

- **Singapur** ha introducido la cofinanciación gubernamental de préstamos de capital de trabajo a través de bancos.
- **Corea del Sur** estableció un fondo de 'gestión de emergencias' de US \$ 1.1 mil millones que tenía como objetivo proporcionar liquidez a las PYME. Sin embargo, se descubrió que el

procedimiento para preparar y evaluar las solicitudes lleva varios meses, lo que era demasiado tiempo para evitar que muchas empresas fracasaran.

- **Seattle** estableció un Fondo de Estabilización de Pequeñas Empresas con el objetivo de "mitigar las barreras al capital para las empresas más vulnerables de Seattle" en medio del brote de coronavirus. El fondo de US \$ 2.5 millones brinda a las empresas hasta US \$ 10,000 de apoyo financiero.
- **Nueva York (EE. UU.)** Está considerando un plan para proporcionar hasta US \$ 75,000 en préstamos sin intereses a empresas con menos de 100 empleados que experimenten al menos una caída del 25% en las ventas como resultado del coronavirus. Para las microempresas, aquellas con menos de cinco empleados, la ciudad otorgará subvenciones que cubrirán el 40% de los costos de la nómina durante dos meses.

ii. Retener el flujo de caja existente

Algunos ejemplos de intervenciones durante la crisis financiera mundial son los siguientes:

- **Japón** introdujo una reducción temporal (2 años) en la tasa del impuesto corporativo del 22% al 18% para las PYME.
- **Canadá** aumentó el umbral de ingresos para el cual se aplica la tasa de pequeña empresa.
- **La República Checa, Francia y España aceleraron** rápidamente los reembolsos de los pagos del IVA.
- **El Reino Unido** introdujo un programa de "Pago Puntual" para contratos gubernamentales, que garantiza el pago dentro de los 10 días.
- El Paquete de Estímulo de **EE. UU.** permitió a las PYME gastar hasta US \$ 250,000 en propiedades compradas en el año fiscal 2008 y otorgó una bonificación de amortización del 50% para las compras de activos de capital adquiridas en 2008.

Ejemplos de intervenciones durante la crisis del coronavirus:

- **Italia** ha extendido los plazos fiscales para las empresas en las zonas afectadas.
- **China** ha renunciado temporalmente a las contribuciones de seguridad social para las empresas.
- El presupuesto de **Singapur** para 2020 incluye reembolsos de impuestos corporativos de hasta el 25% del total de impuestos pagaderos en 2020; amortización más rápida de la inversión incurrida en 2021; y una mayor flexibilidad en los pagos de alquiler para empresas comerciales en propiedades del gobierno.
- **Seattle (EE. UU.)** Permite a las empresas elegibles diferir los impuestos comerciales y de ocupación, y proporcionar asistencia técnica a los propietarios de empresas que buscan ayuda de la Administración de Pequeñas Empresas de EE. UU.

1B. Fomentar la retención de trabajadores en las empresas a través de subsidios de empleo

Los subsidios de empleo pueden ayudar a las empresas a sobrellevar un período de inactividad mientras retienen a los empleados que de otro modo podrían ser despedidos y enfrentarían un episodio de desempleo potencialmente largo. Los subsidios de empleo pueden tomar la forma de subsidios salariales o reducciones en otros costos relacionados con la nómina. Los subsidios salariales son transferencias directas a empleadores / empresas o trabajadores individuales destinados a cubrir los salarios, total o

parcialmente. En cambio, los subsidios a otros costos de nómina pueden cubrir partes de impuestos sobre la renta, contribuciones de seguridad social o combinaciones de los mismos. El principio general de los subsidios salariales es que, al reducir los costos laborales para las empresas, los alientan a contratar más trabajadores de los que de otro modo contratarían, y también pueden aumentar los salarios. La magnitud de los aumentos en empleos y salarios depende de las elasticidades de la oferta y la demanda de trabajo. En el contexto actual de la recesión impulsada por COVID, la idea es prevenir o reducir los despidos y los recortes salariales, incluso si los trabajadores pudieran haber sido suspendidos y la producción se detuviera.

La reducción de los costos de nómina resultantes de los subsidios de empleo también puede verse como un estímulo fiscal para las empresas. Son una alternativa a los préstamos subsidiados o las subvenciones de capital otorgadas a las empresas, con la condición de mantener la nómina. Ambos tipos de políticas se han utilizado ampliamente en el pasado. En lugar de ser políticas equivalentes o sustitutas, deben considerarse como complementarias, con algunas diferencias importantes. Una ventaja de los subsidios de empleo es que las empresas aún pueden decidir el nivel óptimo de contratación (al costo laboral subsidiado). Las subvenciones de capital condicionadas al mantenimiento de los niveles de empleo otorgan a las empresas menos discreción.

La escala de la crisis COVID requiere un alto nivel de subsidio, lo que conllevará un alto costo fiscal. A menudo, los subsidios salariales tienden a establecerse demasiado bajos o los costos administrativos tienden a ser demasiado altos con respecto al beneficio neto para las empresas de retener a los trabajadores.¹⁰ Como resultado, pocas empresas los aceptan. En la situación actual de la crisis COVID, los subsidios deberán cubrir una gran proporción de los salarios, y muy probablemente ser combinados con flexibilidad (al menos temporal) en las regulaciones sobre las horas de trabajo y los acuerdos. A cambio de generosos subsidios, las condiciones de retención de los trabajadores también pueden ser más estrictas. En las principales economías de la OCDE, los subsidios salariales para los trabajadores sin trabajo se han establecido en un 90% en Dinamarca y en un 80% en el Reino Unido.

Los costos de eficiencia económica de los subsidios salariales son menos preocupantes cuando se usan de forma anticíclica. Entre los problemas que a menudo se observan con los subsidios salariales se encuentran los costos de eficiencia y los efectos de sustitución, pero es probable que sean más bajos en la crisis actual, donde las empresas enfrentan un choque de demanda covariable en lugar de dificultades idiosincráticas que son específicas de las empresas individuales. *Los costos de eficiencia* surgen cuando un subsidio salarial induce la contratación de más trabajadores (o despedir a menos trabajadores) de lo que la empresa demandaría, a un nivel salarial subsidiado total que es más alto que su productividad marginal dentro de la empresa. Estas *pérdidas de eficiencia* ocurren si un subsidio apoya a los trabajadores que hubieran sido contratados o retenidos en cualquier caso, independientemente de si se ofrecieron o no subsidios (también conocido como desperdicio de ganancias imprevistas). *Los efectos de sustitución* pueden ocurrir cuando un subsidio salarial lleva a la sustitución de trabajadores no elegibles por trabajadores elegibles similares. Los costos de eficiencia pueden justificarse evitando los altos costos sociales del desempleo y los efectos negativos de la propagación del capital humano. Los efectos de

¹⁰ Véase, por ejemplo, el caso de Sudáfrica (Levinsohn et al 2014).

sustitución también son menos probables si se ofrece subsidio a todos los empleados, no solo a los nuevos empleados, y también puede evitarse mediante condiciones que prohíben los despidos.

Otros riesgos también se reducen en la situación actual. Cuando un subsidio salarial tiene como objetivo la retención del empleo durante una desaceleración temporal, es poco probable que haya problemas de baja aceptación, porque las empresas que ya han invertido en seleccionar y capacitar a sus trabajadores y generalmente estarán interesados en retenerlos. Además, durante la crisis del COVID-19, los subsidios salariales no deberían tener un efecto estigmatizador: es poco probable que los empleadores perciban a los trabajadores beneficiarios como inferiores. Para evitar los riesgos de "elegir ganadores", los subsidios deben estar disponibles para todas las empresas, lo que también es coherente con la naturaleza del choque actual. Cuando los subsidios salariales se combinan con reducciones en el tiempo trabajado, existe el riesgo de que las empresas mantengan las horas reducidas durante demasiado tiempo, por lo tanto, cuando se reanuden las horas normales de apertura comercial, el programa deberá revisarse.

En el contexto de la crisis actual, varios países ya han establecido subsidios salariales, a menudo generosos y combinados con una mayor flexibilidad para las empresas en términos de arreglos laborales:

- En **Austria**, se lanzó un esquema de compensación laboral de corto tiempo que permite la reducción del tiempo de trabajo a cero horas con los empleadores pagando solo por el tiempo real trabajado y el gobierno cubriendo el resto, incluidos impuestos y contribuciones. En términos de condiciones, los trabajadores deben consumir todas las horas extras acumuladas y salir primero y, en el transcurso de los próximos 3 meses, el empleado debe trabajar al menos el 10 por ciento de las horas normales.
- En **Dinamarca, Italia** y el **Reino Unido**, para desalentar los despidos durante la crisis, los empleados de empresas que han interrumpido sus actividades reciben una parte significativa de su salario pagado por el estado. En Dinamarca, el estado paga hasta el 90 por ciento del salario, hasta aproximadamente US \$ 4,000 por mes; en Italia y el Reino Unido, es el 80 por ciento del salario.
- En **Nueva Zelanda**, se comprometieron \$ 5.1 mil millones en subsidios salariales para las empresas afectadas en todos los sectores y regiones. Los trabajadores a tiempo completo (más de 20 horas/semana) recibirán \$ 585/semana, con \$ 350 pagados a los trabajadores a tiempo parcial. El subsidio se paga como una suma global y cubre 12 semanas por empleado. El máximo que puede recibir cada empresa se establece en \$ 150,000. Los subsidios salariales se aplicarán a todos los empleadores en Nueva Zelanda, incluidas las personas que trabajan por cuenta propia, siempre que no trabajen desde casa y no puedan realizar sus trabajos de forma remota.
- En **Polonia**, los empleadores que enfrentan una disminución de la rotación de personal pueden reducir el tiempo de trabajo al 80%, con un 40% del salario promedio cubierto por el estado, mientras que las empresas cubren el 40% restante. O bien, las empresas pueden detener la producción, con salarios reducidos a la mitad del nivel regular; en cuyo caso el estado cubrirá casi la mitad de la remuneración. Además, las empresas unipersonales y las personas que trabajan con contratos de derecho civil podrían obtener hasta el 80% del salario mínimo.
- En **Tailandia**, las PYME pueden deducir a efectos fiscales tres veces el costo de los pagos salariales realizados entre abril y julio de 2020 para los empleados inscritos en la Seguridad Social con un

salario de hasta 15,000 baht/persona/mes. Las empresas beneficiarias deben mantener un empleo igual al número de asegurados para la seguridad social a fines de diciembre de 2019.¹¹

Los subsidios salariales combinados con días especiales de licencia por enfermedad deberían otorgarse a los afectados por el virus y el gobierno debería subsidiar el costo. Muchos países también han pedido a las empresas que otorguen vacaciones (incluso de antemano).

La experiencia de períodos anteriores de recesión económica sugiere que los subsidios salariales pueden ayudar a retener el empleo.¹² Los subsidios salariales han demostrado ser efectivos para prevenir la destrucción del empleo durante una crisis a gran escala como COVID-19. Las evaluaciones negativas de los subsidios salariales generalmente se relacionan con programas dirigidos a personas desfavorecidas o que promueven la creación de empleo en tiempos económicos "normales". Sin embargo, poner en marcha los programas de subsidio puede llevar tiempo. La comunicación efectiva, el diálogo social y los compromisos claros de parte del gobierno son críticos para limitar la pérdida de trabajos en la crisis.

¿Cómo ampliar los subsidios salariales más allá de las empresas formales y los empleados asalariados formales? En países con grandes sectores informales donde exista un registro social, los gobiernos pueden coordinar con organizaciones que trabajan con el sector informal, como las asociaciones empresariales informales o microempresas, para identificar beneficiarios. Es posible que ya existan mecanismos para inscribir rápidamente a los beneficiarios (ya sea en línea o con el apoyo de organizaciones locales). En tales entornos, los subsidios salariales podrían expandirse potencialmente también a los trabajadores asalariados informales. Por ejemplo, los trabajadores asalariados (o los solicitantes de empleo) podrían recibir cupones que el empleador podría canjear por contribuciones sociales, o reembolsar de otro modo por los salarios pagados.

2. Apoyando los Hogares

2a. Transferencias de efectivo y otras redes de protección social

Las transferencias de efectivo se encuentran entre los programas de protección social más utilizados en todo el mundo. En general, esas medidas cubren a más de 500 millones de personas en países de bajos y medianos ingresos, un nivel que alcanza casi 800 millones si se incluyen los planes de obras públicas (ver sección posterior).

Parte de la razón de esa adopción tan generalizada es la fuerte evidencia empírica que sustenta esos esquemas. La evidencia muestra que las transferencias de efectivo reducen la pobreza, los beneficiarios las gastan sabiamente y generan multiplicadores económicos: en África, por cada dólar de efectivo inyectado, se generan entre \$ 1.27 y \$ 2.6 en la economía local. Las transferencias de efectivo también brindan acceso a servicios de capital humano (Brasil, Filipinas, Madagascar); conectan a las personas con los trabajos (Etiopía); facilitan reformas (India, República Dominicana, Indonesia); ayudan a gestionar crisis económicas y climáticas (Letonia, Mozambique); reducen la violencia de género (Mali, Ecuador); y

¹¹ Gentilini et al (2020).

¹² Ver, por ejemplo, Cahuc (2019) para una revisión de los esquemas de compensación laboral de corto plazo y Bruhn (2016) para México.

mejoran la cohesión social (Lesoto). Sin embargo, las transferencias de efectivo en forma aislada tienen un impacto limitado en dimensiones como la desnutrición crónica o el desempleo a largo plazo.

En los últimos años, los programas de transferencia de efectivo se han utilizado ampliamente como mecanismos de respuesta a la crisis, incluso en el contexto de recesiones económicas.¹³ De hecho, la rápida expansión de programas de transferencia de efectivo bien diseñados y adecuadamente financiados proporciona estabilidad tanto social como económica durante una crisis. Un aumento en el gasto de transferencias de efectivo automáticas y discrecionales actúa como una poderosa respuesta política anticíclica. A raíz de la crisis financiera de hace una década, el uso de estabilizadores automáticos (p. Ej., Estados Unidos y Dinamarca) y discrecionales (en la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea) amortiguó significativamente el impacto de la recesión. Según una estimación, la combinación de redes de seguridad, beneficios de desempleo y cambios impositivos redujeron el choque de desempleo en un 60%.

Un tipo común de respuesta a la crisis implica ampliar los esquemas existentes de ingreso mínimo garantizado (GMI, por sus siglas en inglés), o incluso introducir otros nuevos. Por ejemplo, el Programa de Ingresos de Solidaridad Social de Grecia, implementado en todo el país en 2017 después de los pilotos en 2016, es un programa GMI que cubre el 6.5% de la población. Dirigido a los extremadamente pobres, proporciona una cantidad equivalente al 69% de los ingresos de los hogares en los hogares del primer decil y ha reducido significativamente la brecha de pobreza y la desigualdad. En el extremo opuesto del espectro, países que han sido golpeados por la crisis como Australia en 2009, optaron por pagos únicos en efectivo a toda la población. Kuwait adoptó un enfoque similar en 2011.

Otras opciones de redes de seguridad incluyen la expansión de las transferencias de cuasi efectivo. El programa SNAP, un elemento central de la red de seguridad en los Estados Unidos, cubre a uno de cada siete estadounidenses y proporciona cupones electrónicos para alimentos que ascienden a \$ 148-563 dependiendo del tamaño del hogar. Las estimaciones de su impacto en la actividad económica durante una recesión muestran un multiplicador de 1.79; El programa también es altamente anticíclico: entre 2008 y 2012, aproximadamente 2/3 de los beneficiarios abandonaron dentro del término de 2 años, casi la mitad volvió a ingresar dentro de 1 año (Alderman et al 2017). En Indonesia, el subsidio de alimentos Rastra se introdujo después de la crisis financiera asiática para proporcionar arroz a los hogares, pero hasta ahora se ha desempeñado muy por debajo del potencial y se ha enfrentado a desafíos relacionados con la calidad, cantidad y frecuencia de la distribución del arroz (Timmer et al. 2018). Con el programa BPNT introducido en 2017 para convertir gradualmente a Rastra en transferencias directas de cupones electrónicos, el 92% de los beneficiarios encuestados prefieren el nuevo programa debido a la mejora de la calidad y conveniencia de los alimentos.

La generación de empleos temporales a través de programas de obras públicas, como el programa de Latvia de un Lugar de Trabajo con Estipendios, también puede ayudar a que el gobierno aborde el desempleo temporal. Las personas registradas como desempleadas podían participar en el programa hasta por seis meses, y el programa rápidamente tuvo una sobredemanda; entre 2009 y 2011 se crearon más de 110,000 empleos temporales, y los ingresos de los beneficiarios fueron un 37% más altos que los

¹³ Banco Mundial (2020), mimeo; Gentilini et al (2018).

no beneficiarios. Otros programas incentivan a aquellos con ingresos bajos a moderados a permanecer en la fuerza laboral formal, como el Crédito Tributario por Ingreso del Trabajo en los EE. UU., que proporciona créditos fiscales equivalentes a un porcentaje fijo de ganancias hasta un monto máximo: se ha descubierto que el programa ha aumentado las tasas de empleo de madres solteras en 2-10 puntos porcentuales. Discutimos el posible papel de las obras públicas con más detalle abajo.

*Actualmente, se han introducido al menos 30 programas de transferencias de efectivo, ampliados o adaptados para responder a la pandemia de Coronavirus. Algunos ejemplos son:*¹⁴

- Anticipando pagos de futuros programas de transferencia de efectivo, como en Colombia e Indonesia;
- Asegurar pagos adicionales de los esquemas existentes, a menudo de forma puntual (por ejemplo, Argentina, Armenia, Australia, Turquía);
- Proporcionar niveles de beneficios más generosos (por ejemplo, China);
- Aumentar la cobertura de los esquemas de efectivo existentes (por ejemplo, Brasil);
- Mejora de la agilidad del programa mediante la suspensión de las condicionalidades, como en el Reino Unido e Italia;
- Suministrando un pago en efectivo único y universal para todos los ciudadanos, como en Hong Kong y Singapur.

Estos cambios se han producido con relativa rapidez, especialmente en países de ingresos altos y medios. Actualmente, ningún país en África Subsahariana parece haber planeado redes de seguridad sensibles a la pandemia.

2b. Protección de ingresos para los desempleados: indemnización por despido y beneficios de desempleo

A medida que las empresas de todo el mundo reducen la producción y cierran los lugares de trabajo debido a la pandemia del COVID19, millones de empleos podrán ser destruidos. Esto podría dejar a una gran cantidad de desempleados y dificultar la búsqueda de trabajo para quienes ya están desempleados.

Los planes de indemnización por despido y los beneficios por desempleo están diseñados para proporcionar protección de ingresos a los trabajadores que han perdido sus trabajos y para facilitar las transiciones entre trabajos. Existen, sin embargo, diferencias significativas entre los dos. La indemnización por despido está regulada por la legislación laboral y se basa en el concepto de la responsabilidad del empleador; considerando que los beneficios de desempleo se financian colectivamente con las cotizaciones de los trabajadores, y su pago está garantizado, independientemente de la situación de los empleadores. Existe un problema considerable con respecto a la falta de pago de la indemnización por despido por parte de los empleadores, especialmente durante las crisis económicas, por lo que esta sección se centra en el papel que pueden desempeñar los sistemas de beneficios por desempleo durante una crisis.

El objetivo principal de los esquemas de beneficios por desempleo, como parte integral del sistema de protección social, es proporcionar una protección adecuada de los ingresos a los desempleados y al

¹⁴ Gentilini et al (2020).

mismo tiempo cumplir con los objetivos de la política de empleo. Dichos esquemas tienen como objetivo (a) garantizar un nivel apropiado de ingresos durante los períodos de desempleo; (b) proporcionar una mejor protección de los trabajadores a un costo relativamente bajo, que implique la agrupación de riesgos y la redistribución; y (c) integrar los pagos de desempleo con políticas activas del mercado laboral que faciliten la búsqueda y coincidencia de trabajo efectivas, capacitación adicional u otra asistencia. Por lo general, los beneficiarios deben buscar trabajo activamente y / o participar en un programa de capacitación para promover sus perspectivas laborales.¹⁵

Los estudios sobre el papel de los beneficios de desempleo resaltan el efecto de aumento de bienestar de los beneficios de desempleo, que es específicamente importante en presencia de mercados de seguros privados ineficientes y aversión de alto riesgo durante las recesiones económicas. Desde una perspectiva macroeconómica, los beneficios de desempleo tienen un impacto estabilizador y de estabilización del consumo en la economía, ya que apoyan la demanda de bienes y servicios. Esto permite a los hogares mantener sus ingresos y consumo durante el desempleo. Esto, a su vez, reduce la urgencia de la búsqueda de trabajo, lo que conduce a un efecto de sustitución entre el trabajo y el esparcimiento. El efecto de sustitución y el efecto ingreso tienen implicaciones de bienestar que contrastan.¹⁶ Algunos estudios sugieren que los niveles más altos de beneficios y la mayor duración de los beneficios tienden a estar asociados con períodos más largos de desempleo y, entre otras cosas, pueden conducir a una disminución en la intensidad de la búsqueda de empleo.¹⁷ Pero también hay evidencia de que los beneficiarios con una mayor duración de los beneficios encuentran trabajo con salarios más altos y con una tenencia más larga, porque son mejor indicados a dichos trabajos.¹⁸ En los países en desarrollo, donde predomina la economía informal, los beneficios de desempleo pueden ayudar a evitar que los empleados formales que son despedidos en el sector formal se sumen a las filas de la economía informal durante las recesiones económicas.¹⁹

En respuesta a la crisis, los países con programas UI existentes pueden ampliar sus beneficios de desempleo para cubrir a más trabajadores desempleados por más tiempo. Los parámetros de los planes de beneficios por desempleo pueden modificarse para satisfacer mejor las necesidades de los desempleados. Por ejemplo, los criterios de elegibilidad pueden reducirse temporalmente para que más trabajadores reciban el beneficio. Esto puede tomar la forma de períodos de adjudicación (contribución) acortados para el derecho a beneficios; o procedimientos de registro remoto (en línea) más simples para reducir los tiempos de espera. Se puede cubrir a los trabajadores independientes utilizando una instalación especial bajo la sombrilla del sistema de beneficios de desempleo. Las condicionalidades que pueden conducir a la suspensión o reducción de beneficios pueden ser relajadas. Los sistemas de beneficios de desempleo a menudo requieren que los solicitantes de empleo participen en programas activos del mercado laboral, como cursos de capacitación y/o requieren la aceptación de ofertas de trabajo. Dichas reglas pueden ser contrarias a los requisitos de "distanciamiento social" de la pandemia del COVID-19 y podría ser necesario suprimirlas temporalmente. También se pueden relajar las medidas

¹⁵ Kuddo, Robalino y Weber (2015).

¹⁶ Chetty (2004, 2008); Chetty y Looney (2006).

¹⁷ CE (2006); Arias et al. (2014); Lalive, Ours y Zweimüller (2006).

¹⁸ Nekoei y Weber (2017); Caliento et al. (2013); Tatsiramos (2009); Acemoglu y Shimer (2000).

¹⁹ Peyron-Bista et al. (2014).

relacionadas para mitigar el riesgo moral, como la necesidad de evidenciar la búsqueda de trabajos, ya que pueden obstaculizar la ampliación del programa. También hay modificaciones específicas de crisis que pueden mejorar el efecto de los beneficios por desempleo. Los niveles de los beneficios pueden aumentarse introduciendo una cantidad mínima, aumentando así la tasa de sustitución de los ingresos, o elevando los topes, o proporcionando pagos de una suma global. Dichas adaptaciones deben diseñarse, especialmente, para proteger a los trabajadores de bajos ingresos. Los períodos de duración de los beneficios también se pueden extender para que los participantes mantengan la protección de los ingresos durante la crisis.

El financiamiento público es crucial para extender los esquemas de beneficios de desempleo en tiempos de crisis. Los planes de beneficios por desempleo bien diseñados incorporan medidas automáticas o semiautomáticas que amplían la protección en función de los indicadores económicos. Requieren el apoyo del gobierno para permitir la ampliación, garantizar su funcionamiento y cubrir los déficits posteriores.

Para reducir el impacto fiscal, los países también pueden considerar enfoques de financiación más flexibles, por ejemplo, reasignando ahorros para beneficios a largo plazo a la UI. En países con grandes mandatos para el ahorro de pensiones de vejez, los beneficios de desempleo se pueden aumentar al permitir que las personas obtengan préstamos de los ahorros de pensiones de vejez. Durante la crisis financiera de 2008, México, que carecía de un sistema adecuado de beneficios por desempleo, facilitó la retirada de los ahorros de las cuentas de pensiones individuales obligatorias.²⁰ Sin embargo, esas medidas implican un desplazamiento de la carga de la crisis fuera del Estado y reducen los futuros derechos de pensión de los trabajadores.

Los sistemas de beneficios por desempleo también pueden apalancar las intervenciones específicas de crisis. En los Países Bajos, por ejemplo, los empleadores pueden solicitar un permiso para reducir el tiempo de trabajo. Los empleados pueden recibir un beneficio de desempleo temporal por las horas no trabajadas, mientras permanecen completamente empleados. El permiso es válido por un período máximo de 6 semanas y puede extenderse hasta 24 semanas. Los empleadores deben cumplir las siguientes condiciones: (i) la empresa se ha visto afectada por una situación que no cae dentro de los riesgos comerciales ordinarios (como Covid-19); (ii) durante un período de 2 a 24 semanas, las ventas son al menos un 20% más bajas de lo normal.²¹

Los países en desarrollo sin sistemas de beneficios por desempleo podrían considerar la posibilidad de establecer uno antes de futuras crisis.²² Las transferencias de asistencia social a menudo llegan de manera efectiva a la población en general, pero muchos esquemas de beneficios para desempleados sufren de baja cobertura y favorecen a los asalariados formales de mayores ingresos. A menudo, solo una pequeña parte de los desempleados recibe beneficios, ya sea porque no se encontraban en un trabajo en el sector formal y, por lo tanto, no son elegibles, un problema básico para los jóvenes y quienes buscan trabajo por primera vez, o porque sus beneficios de desempleo han caducado. Por lo tanto, expandir los

²⁰ Robalino, Newhouse y Rother (2012).

²¹ Ver: <https://www.idsupra.com/legalnews/employment-alert-covid-19-netherlands-39563/>, consultado el 23/03/2020.

²² Robalino y Weber (2013); Vodopivec (2004).

beneficios de UI o extender su duración durante una recesión probablemente no beneficiará a la mayoría de los trabajadores, y especialmente a los más vulnerables. Como resultado, los subsidios de UI pueden ser regresivos. Este problema es particularmente notorio en países en desarrollo con mercados laborales duales e instituciones débiles del mercado laboral y de la seguridad social. En cambio, en las economías desarrolladas, los beneficios por desempleo, junto con el apoyo a los ingresos mínimos y los impuestos progresivos, han contribuido en gran medida a reducir la profundidad y la duración de las recesiones pasadas y han estabilizado los mercados laborales y el consumo de bienes y servicios. Las adaptaciones de los sistemas de beneficios por desempleo al contexto de la economía en desarrollo podrían ayudar a estos países a beneficiar a la macroeconomía y proteger mejor a sus trabajadores.

3. Adaptar los Programas Activos del Mercado Laboral existentes para que sirvan como herramientas eficaces de respuesta a las crisis

Las respuestas de apoyo a los ingresos a corto plazo se utilizan normalmente para apalancar otros instrumentos de política del mercado laboral para apoyar la búsqueda de empleo y la reinserción laboral. Los sistemas que integran los beneficios de seguros de desempleo con otros servicios a menudo tienen como objetivo alejar a los beneficiarios del apoyo financiero a través de políticas que exigen actividades de búsqueda de empleo para ayudarlos a volver a trabajar.

Sin embargo, durante la crisis del COVID, los gobiernos deberán ajustar el diseño de los programas laborales para que sean viables. Algunas reglas del programa que pueden necesitar ser suspendidas temporalmente incluyen:

1. Las restricciones de movilidad obstaculizan la capacidad de los solicitantes de solicitar servicios o beneficios en persona u obtener la documentación necesaria de diferentes agencias (muchas de las cuales pueden no estar operando);
2. Las condiciones tales como la búsqueda de empleo o la capacitación pueden ser no viables, lo que podría invalidar la elegibilidad del seguro de desempleo;
3. Las reglas que excluyen a los trabajadores con contratos a corto plazo o independientes, o con una densidad de cotización insuficiente;
4. Es posible que la asistencia social (una alternativa para aquellos sin seguro de desempleo) deba renunciar a las normas de prueba que se basan en declaraciones de impuestos anteriores; o que excluyen a los propietarios de activos como casas y automóviles.

Las políticas activas del mercado laboral también pueden apoyar la continuidad del negocio. A corto plazo, para permitir que las empresas y los servicios continúen operando de manera segura y sirvan a la población, los servicios relevantes podrían incluir:

- Apoyar a las pequeñas empresas a desarrollar el comercio electrónico para que puedan continuar comerciando y sirviendo a los clientes a distancia;
- Mejorar los estándares de salud y seguridad para la preparación, manipulación y entrega local de alimentos y mercancías;
- Sistemas de pago en expansión (móviles y en línea) con bajos costos de transacción para pequeñas empresas y conexión con servicios financieros (incluido crédito);
- Tarifas reducidas o subsidiadas para la conectividad a internet;

- Entrenamiento en línea para trabajadores con licencia temporal;
- Deberán redactarse reglas especiales sobre seguridad en el lugar de trabajo y aplicarse más estrictamente a raíz de la crisis.

Las obras públicas pueden proporcionar empleo temporal a los trabajadores despedidos. En ausencia de planes de beneficios de desempleo o sistemas de capacitación, las obras públicas pueden proporcionar una fuente de ingresos y experiencia laboral para los trabajadores de bajos ingresos. En crisis pasadas, han jugado un papel importante en la absorción de los desempleados en los países en desarrollo y han marcado la diferencia, especialmente entre los vulnerables y los pobres.²³ Los solicitantes de empleo en el sector informal agrícola o urbano pueden beneficiarse de las obras públicas en tiempos de crisis.²⁴ Los programas de obras públicas que están bien diseñados en términos de la duración del contrato de trabajo y el nivel de los salarios pueden proporcionar una protección adecuada a los solicitantes de empleo de bajos ingresos sin reducir los incentivos para trabajar o buscar empleos que surgen cuando la economía se recupera.²⁵

A corto plazo, los países pueden adaptar los programas de obras públicas existentes a la crisis; o diseñar nuevos enfoques para una implementación rápida. Si bien la ampliación o la activación de las obras públicas llevará tiempo, para mitigar la inminente crisis laboral es importante comenzar el proceso de preparación lo antes posible. Esto incluye: (i) identificar las comunidades a las que se dirigirá (ii) alinear intervenciones listas para implementar; y (iii) definir normas de salud y seguridad, para realizar obras públicas con prudencia después de la pandemia. La crisis también puede ser una oportunidad para ampliar las obras públicas a nuevas áreas, incluidas las obras públicas "digitales" o el trabajo público "remoto" que puede ayudar a cumplir con los requisitos de "distanciamiento social" y mitigar los problemas de salud que pueden persistir en las etapas posteriores de la crisis. Las obras públicas "digitales" también pueden ayudar a reducir la estigmatización de los trabajadores participantes, y pueden ampliar el alcance de *Obras Públicas* (PW por sus siglas en inglés) mucho más allá de las actividades tradicionales de construcción y mantenimiento de infraestructura física. También pueden aumentar la rentabilidad de PW. Esos nuevos enfoques pueden ser particularmente atractivos para los jóvenes y las mujeres vulnerables, que generalmente también son los más afectados por las crisis económicas.

Los programas existentes de trabajo público (PW) pueden ampliarse y modificarse para contrarrestar la crisis laboral. La mayoría de los países que desplegaron obras públicas de manera efectiva durante crisis pasadas ya tenían sistemas establecidos.²⁶ Para los trabajadores, estos programas establecen un ingreso mínimo y les dan experiencia laboral que mejora sus posibilidades de empleo futuras. Los beneficiarios generalmente están bien seleccionados y reciben capacitación en el trabajo. Los programas más innovadores brindan capacitación en habilidades blandas además de habilidades técnicas. Los programas PW existentes se centran principalmente en la infraestructura pública, como la construcción y el mantenimiento de agua corriente, electricidad y gas, alcantarillado, carreteras, escuelas, hospitales y

²³ Almeida y Galasso (2010), Galasso y Ravallion (2004), Jalan y Ravallion (2003).

²⁴ Robalino, Newhouse y Rother (2012).

²⁵ Nair et al. (2018), Gehrke y Hartwig (2018), Subbarao et al. (2012).

²⁶ Robalino, Newhouse y Rother (2012).

otras instalaciones sociales. Algunos países ya tienen "bancos" de proyectos preaprobados presentados por los municipios para su implementación durante una crisis futura.

Dependiendo de los objetivos de la política, las obras públicas tradicionales pueden no ser necesariamente una intervención rentable. Las complejidades del desarrollo y la gestión de proyectos que implican la construcción suelen ser grandes. Esto pone en tela de juicio la eficiencia de las obras públicas tradicionales como herramienta para construir infraestructura.²⁷ Si el objetivo es crear empleos, los países podrían terminar eligiendo tecnologías de producción que son demasiado costosas para los proyectos en cuestión y prestar menos atención a los problemas relacionados con la calidad y la durabilidad de la infraestructura que se está creando. Si el objetivo es proteger los ingresos durante los períodos de desempleo, las obras públicas pueden no ser necesariamente superiores a las transferencias directas. Si el objetivo es proporcionar capacitación y experiencia, puede ser mejor construir sistemas de capacitación y proporcionar subsidios salariales para aumentar las probabilidades de contratación. Sin embargo, si el objetivo es una combinación de lo anterior y se necesita absorber un exceso de oferta de trabajo a corto plazo, las obras públicas tradicionales pueden estar bien justificadas. Sin embargo, su impacto esperado debe compararse con su costo y compararse con las alternativas políticas. Un modelo alternativo podría ser una combinación de transferencias de efectivo para proteger a los más vulnerables con paquetes de estímulo invertidos en infraestructura a través de canales "regulares" en lugar de hacerlo a través de obras públicas tradicionales.²⁸

El Sector Informal

El desarrollo de medidas efectivas y rápidas para gestionar los impactos de la crisis en el empleo es particularmente difícil en los países de ingresos bajos y medianos, donde el empleo informal y las empresas informales son la norma. La mayor parte del empleo en los países de bajos y medianos ingresos es informal. La mayoría de las empresas también son informales. El empleo asalariado formal, con un contrato laboral, seguro social y beneficios de salud, cubre solo el 20 por ciento de los empleos en países de bajos ingresos, y la mitad de esto es en el sector público. Mientras que el empleo asalariado representa dos tercios de todos los trabajos en UMIC, y el 90 por ciento en HIC, el trabajo asalariado formal en UMIC se estima en solo la mitad de todos los trabajos. Llegar a los trabajadores y empresas informales es difícil porque a menudo no están registrados y a menudo están excluidos de las instituciones de crédito formal. Eso hace que los esquemas de desgravación fiscal que dependen del registro ante la autoridad fiscal; los subsidios salariales que dependen del registro de la administración tributaria o de la seguridad social; o las medidas relacionadas con el crédito que dependen de los vínculos con las instituciones de crédito formales, sean herramientas menos efectivas que en las economías más avanzadas.

Las posibles opciones para llegar al sector informal incluyen las siguientes:

- Apoyar a las empresas del sector formal que tienen vínculos de cadena de valor con empresas informales, por ejemplo, como proveedores de insumos.

²⁷ Flyvbjerg, Skamris Holm y Buhl (2002).

²⁸ Ribe, Robalino y Walker (2012).

JOBS

Borrador - No citar. Bienvenidos los comentarios

- Trabajar a través de organizaciones de microcrédito y asociaciones empresariales informales. Los gobiernos pueden utilizar estas organizaciones como intermediarias en la provisión de liquidez para ayudar a las empresas informales en sus redes a mantenerse a flote durante la crisis y facilitar la recuperación posterior.
- Apoyar a los trabajadores informales a través de intervenciones a nivel de hogar, expandiendo los registros sociales más allá de los más pobres para que cubran a los hogares menos pobres con trabajos informales que podrían ser vulnerables a las crisis de ingresos en una crisis. Muchos trabajadores informales trabajan por cuenta propia o trabajan en empresas domésticas. Esto requiere recopilar información sobre los posibles beneficiarios, sus identidades y ubicación. La asociación con organizaciones que ya trabajan con empresas informales puede ayudar a crear un sistema de registro para este propósito.

Para muchos países de bajos y medianos ingresos, existe una pequeña oportunidad de preparación, que se cierra rápidamente, no solo para la inminente crisis de salud, sino también para la subsiguiente crisis de empleo. Como la mayoría de los países no cuentan con mecanismos efectivos para llegar a la mayoría de las empresas y trabajadores informales, las soluciones deben ser pragmáticas y, a menudo, imperfectas. Es probable que dejen algunos sin apoyo, incluso si lo necesitan. Cuando la crisis aún se encuentra en una etapa temprana, podría haber una pequeña oportunidad (semanas, no meses) para mejorar los mecanismos para llegar a aquellos que no están cubiertos por los registros sociales/ programas de asistencia o por esquemas para trabajadores asalariados formales (como subsidios salariales).

Referencias

Acemoglu, D., and Shimer, R. 2000. Productivity gains from unemployment insurance. *European Economic Review*, 44(7), 1195-1224.

Almeida, R., and Galasso, E. 2010. "Jump-Starting Self-Employment? Evidence among Welfare Participants in Argentina." *World Development* 38 (5).

Arias, O., Sanchez-Paramo, C., Davalos, M., Santos, I., Tiongson, E., Gruen, C., de Andrade, N., Saiovici, G., and Cancho, C. 2014. Back to Work: Growing with Jobs in Europe and Central Asia. Washington, DC: World Bank.

Baldwin, Richard, and Beatrice Weder di Mauro. 2020. Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever it Takes. Available at: <https://voxeu.org/print/65196>, accessed 03/21/2020.

Bruhn, Mariam. 2016. "Can Wage Subsidies Boost Employment in the Wake of an Economic Crisis? Evidence from Mexico." World Bank Policy Research Working Paper 7607. Washington, DC.

Cahuc, Pierre. 2019. "Short-time Work Compensation Schemes and Employment." IZA World of Labor 2019: 11.

Caliento, M., Tatsiramos, K., and A. Uhlenborff, A. 2013. "Benefit Duration, Unemployment Duration, and Job Matchign Quality: A Regression Discontinuity Approach." *Journal of Applied Econometrics* 28 (4).

JOBS

Borrador - No citar. Bienvenidos los comentarios

Chetty, R. 2004. "Optimal Unemployment Insurance When Income Effects are Large." NBER Working Paper 10500. Cambridge, MA.

Chetty, R., and Looney, A. 2006. "Consumption Smoothing and the Welfare Consequences of Social Insurance in Developing Economies." *Journal of Public Economics* 90 (12).

Chetty, R. 2008. "Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance." *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 116(2), pages 173-234, 04.

European Commission (EC) 2006. Employment in Europe. Brussels: European Union.

Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M. and Buhl, S. 2002. Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?, *Journal of the American Planning Association*, 68:3, 279-295.

Galasso, E. and Ravallion, M. 2004. "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas." *World Bank Economic Review* 18 (3): 367-99.

Gehrke, E. and Hartwig, R. 2018. Productive Effects of Public Works Programs: What do We Know? What Should we Know? *World Development*, 107, pp.111-124.

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi and Ian Orton. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures." World Bank, Washington, DC. March.

Gourinchas, Pierre-Olivier. 2020. "'Flattening the Pandemic and Recession Curves'" Available at: <https://drive.google.com/file/d/1mwMDiPQK88x27JznMkWzEQpUVm8Vb4Wl/view>, accessed 03/21/2020.

International Labour Organisation (ILO). 2020. COVID-19 and World of Work: Impacts and Responses. International Labour Organization (ILO) Note. 18 March 2020.

Jalan, J. and Ravallion, M. 2003. "Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity-Score Matching." *Journal of Business and Economics Statistics* 21 (1): 19-30.

Kuddo, A., Robalino, D.A., Weber, M. 2015. Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits. Washington, D.C.: World Bank Group.

Lalive, R., Van Ours, J., & Zweimüller, J. 2006. "How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment." *The Review of Economic Studies*, 73(4), 1009-1038.

Levinsohn, James, Neil Rankin, Gareth Roberts and Volker Schoer. "Wage Subsidies and Youth Employment in South Africa: Evidence from a Randomized Control Trial." Stellenbosch Economic Working Papers: 02/14.

Nair, S., Venkatesh, B.T., Bhageerathy, N.S., Karan A., Unnikrishnan B, Pundir, P., Sebastian, A.M., S Sindhu, Krishnan, J,B., Upasak Das, Vijayamma R., Guddattu, V. 2018. "Public Works Programmes: How Effective Are Public Works Programmes in Stimulating Local Economic Transformation in Low and Middle Income Countries? Contextualisation of Review Findings". London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, UCL Institute of Education, University College London.

JOBS

Borrador - No citar. Bienvenidos los comentarios

Nekoei, A., and Weber, A. 2017. "Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?" *American Economic Review* 107 2 527-61 2017 10.1257/aer.20150528

Peyron-Bista, C., Carter, J., and Bedard, M. 2014. Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Systems in Asia and Worldwide. Bangkok: ILO.

Ribe, H., Robalino, D.A., and Walker, I. 2012. "From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenged of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean." Washington, DC: World Bank.

Robalino, D.A., Newhouse, D. and Rother, F. 2012. Labor and Social Protection Policies during the Crisis and the Recovery. Working through the Crisis, p.85.

Robalino, D.A. and Weber, M. 2013. Designing and implementing unemployment benefit systems in middle- and low-income countries: beyond risk-pooling vs savings. *IZA J Labor Policy* 2, 12 (2013).

Subbarao, K., Del Ninno, C., Andrews, C. and Rodríguez-Alas, C. 2012. "Public Works as a Safety Net: Design, Evidence, and Implementation." The World Bank.

Tatsiramos, K. 2009. "Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability." *Journal of the European Economic Association* 7 (6).

Vodopivec, M. 2004. Income support for the unemployed: Issues and options. The World Bank.