



Protección de empleo e ingresos en tiempos de pandemia. Medidas adoptadas en América Latina

En países caracterizados por la informalidad, adquieren mayor importancia los mecanismos de apoyo directo a las personas, hogares y unidades económicas que se desenvuelven en esa realidad.

La situación de pandemia global por COVID-19 impone desafíos de salud pública inéditos y a su vez también hace necesaria la adopción de medidas de

mitigación de los graves efectos económicos, laborales y sociales que se están generando. En el contexto de un continente como América Latina, con altos niveles de desigualdad de ingresos y mercados laborales duales, en los que el sector formal coexiste con elevadas tasas de informalidad y empleos precarios, son las personas, sectores y territorios más vulnerables quienes se verán más afectados por la crisis.

En el presente análisis de coyuntura, se presentan y analizan las medidas

Perú es el único de los países analizados donde la entrega de bonos hace diferencias territoriales, incluyendo un bono exclusivamente para población rural y habiendo focalizado el primer subsidio en las zonas más afectadas por la pandemia.

que los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú están implementando para dar respuesta a la crisis en cuanto a protección de i) los ingresos de los hogares, ii) empleo y estabilidad laboral de las y los trabajadores, y iii) las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs).



En Argentina el bono no incluye a trabajadores en relación de dependencia, jubilados, ni personas que cobran prestaciones de desempleo. Se cobra por una sola vez y lo percibe un integrante del grupo familiar.

Protección de ingresos

Ante la abrupta paralización de la actividad económica derivada del confinamiento preventivo u obligatorio, las primeras medidas de los gobiernos de la región han estado enfocadas a proteger los ingresos de los hogares más vulnerables. En algunas ocasiones, éstas han sido acompañadas por políticas de fijación de precios y/o congelamiento de tarifas de servicios básicos. Proponemos que ambos paquetes de medidas deben ser analizados en forma conjunta, porque contribuyen al mismo propósito de asegurar a los hogares recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y vivienda.

Las estrategias adoptadas por los distintos países varían fundamentalmente en el monto de los subsidios, la cobertura y la extensión temporal de las prestaciones.

Con la excepción del “Corona Voucher” en Brasil y el proyecto de Ingreso Familiar de Emergencia que se tramita actualmente en el Congreso en Chile, todos los demás bonos y subsidios que están siendo entregados por los gobiernos de los países incluidos en este análisis, corresponden a prestaciones únicas, entregadas por una sola vez*.

No obstante, el hecho de que se trate de bonos únicos no significa necesariamente que sean beneficios únicos, pues algunos países han definido programas sucesivos de entrega de bonos que, en ocasiones, benefician a la misma población.

El país que está entregando una mayor cantidad de bonos es Perú, que desde el inicio de la pandemia ha anunciado la entrega de cuatro bonos, los tres primeros dirigidos a distintos grupos de población y un recientemente anunciado Bono Universal Familiar que incluye a los beneficiarios de los tres primeros y se amplía al conjunto de los hogares que no estén percibiendo ingresos de un empleo remunerado (75% de los hogares del país).

Mientras que los primeros bonos buscaban asegurar recursos para la población que entraba a la cuarentena en situación de alta vulnerabilidad y pobreza, el reciente anuncio responde a la constatación de que con la extensión de las medidas de aislamiento se va incrementando el número de familias que pierden sus medios de vida, sea porque están en el sector informal o porque pierden sus puestos de trabajo.

El bono Yo Me Quedo en Casa, consistente en un subsidio de 380 soles (USD 112 aprox.) comenzó a entregarse el 23 de marzo, y benefició a hogares en pobreza o pobreza extrema localizados en los ámbitos geográficos con mayor riesgo sanitario, los que se estiman en 2,7 millones de hogares. El 8 de abril comenzó la entrega del Bono Independiente, por el mismo monto, a cerca de 800mil hogares encabezados por trabajadores independientes. Finalmente, el 19 de abril se autorizó el otorgamiento excepcional de un Bono Rural, subsidio de 760 soles (USD 224 aprox.) a favor de los cerca de 1,1 millón de hogares en condición de pobreza o pobreza extrema en el ámbito rural.

* En Colombia, el ingreso solidario se paga en dos giros, pero se define como un único bono que se entrega en dos cuotas.



75%

de los hogares en Perú está recibiendo el Bono
Universal Familiar



El nuevo Bono Universal Familiar beneficiará aproximadamente 6,8 millones de familias, con un monto de 760 soles.

Cabe notar que Perú es, además, el único de los países analizados donde la entrega de bonos hace diferencias territoriales, incluyendo un bono exclusivamente para población rural y habiendo focalizado el primer subsidio en las zonas más afectadas por la pandemia.

Argentina y Colombia, en cambio, han definido hasta la fecha de este análisis, la entrega de una única prestación de emergencia.

En Argentina, el Ingreso Familiar de Emergencia consiste en un pago excepcional de \$10.000 (USD 150 aprox.) entregados durante el mes de abril a las personas que se encuentren desocupadas o se desempeñen en la economía informal; trabajadores y trabajadoras de casas particulares y beneficiarios de programas sociales. El bono no incluye a trabajadores en relación de dependencia, jubilados, ni personas que cobran prestaciones de desempleo. Se cobra por una sola vez y lo percibe un integrante del grupo familiar. Las personas pueden elegir entre cinco formas para cobrar el bono. Las estimaciones sobre el número total de hogares que se verán beneficiados por esta medida son variadas y no hay cifras oficiales.

En Colombia, el Ingreso Solidario consiste en una transferencia monetaria en favor de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de programas sociales del Gobierno nacional. El monto total de la transferencia es de \$240.000 (USD 59 aprox.) Se espera llegar a tres millones de hogares distribuidos en los 32 departamentos de Colombia.

En Chile, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que está actualmente siendo tramitado por el congreso, propone beneficiar a los hogares informales más afectados por las crisis,

Adicionalmente, el programa de Familias en Acción que cubre alrededor de 2.660.000 familias, entrega a partir del 26 de marzo un pago extraordinario por familia de \$145.000 (USD 36 aprox.), incluyendo a las familias que se encuentren suspendidas del programa.

En Brasil también se ha anunciado un único subsidio, pero que será entregado por tres meses. Se trata de la Ley 13.982, que crea el llamado "corona-voucher", consistente en un pago de R\$ 600 (aproximadamente USD 110) por persona y mes, por tres meses, dirigido a trabajadores informales, microempresarios individuales y personas que, sin ser trabajadores formales, contribuyan a la seguridad social. Como en Argentina, las personas que estén recibiendo seguro de desempleo no pueden postular al beneficio. Para las familias beneficiarias de Bolsa Familia este bono se activa automáticamente si es que el beneficio recibido es mayor que el de Bolsa Familia. El monto de la transferencia se duplica para mujeres madres solteras, que reciben aproximadamente USD 220. Se espera que esta iniciativa beneficie aproximadamente a 54 millones de personas.

Finalmente, en Chile se han anunciado dos bonos de emergencia. El primero, conocido como Bono COVID, se anunció en el mes de marzo y comenzó a pagarse a mediados de abril. Consiste en un pago de \$50.000 (USD 60 aprox.) para quienes pertenecen al 60% de la población más vulnerable del país, que en algunos casos se entrega por cada carga (beneficiarios del programa de Subsidio Único Familiar) y en otros, por hogar (familias del Subsistema Seguridades y Oportunidades y otros sin ingresos formales ni cargas familiares y que no sean beneficiarias de otros subsidios regulares). La medida beneficia a más de 1,5 millones de hogares.

La segunda y más reciente iniciativa corresponde al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que está actualmente siendo tramitado por el congreso. Se propone beneficiar a los hogares informales más afectados por las crisis, es decir aquellos hogares que, perteneciendo al 60% más vulnerable del país, no posean ingresos formales provenientes de remuneraciones percibidas a causa de un contrato de trabajo. Para los hogares pertenecientes al 40% más vulnerable el monto del IFE será de \$65.000 (USD 77 aprox.) por persona y cargas familiares, lo que significa un monto variable por hogar, según el número de miembros. Se entregará por tres meses, pero con un monto decreciente en el tiempo. Las personas que estén dentro del 41% y 60% de vulnerabilidad recibirán dos tercios del total. El beneficio será extensivo también a los hogares que pese a contar con ingresos formales, éstos no superan el aporte que recibirán los hogares del primer grupo. En este caso el apoyo se concentrará en los que pertenecen al tramo de mayor vulnerabilidad (40% más vulnerable) y el monto corresponderá a un 50% de lo que recibiría una familia sin ingresos formales con el mismo número de integrantes y misma vulnerabilidad socioeconómica**.

** De parte de la oposición al gobierno, existen críticas al proyecto en dos aspectos fundamentales: la cobertura (la oposición propone pasar del 60% al 90% de manera tal de que este sea un beneficio universal), al monto (la oposición propone asegurar ingresos por sobre la línea de la pobreza, y no decrecientes en el tiempo condición que no se satisface con el proyecto actual) y a la extensión del beneficio (la oposición propone extenderlo por todo el tiempo que dure la crisis y no sólo tres meses). El resultado final dependerá de su tramitación parlamentaria.



60%

Aproximadamente de la población en México, Perú o Colombia trabaja en condiciones informales



En síntesis, observamos que estos paquetes de transferencias apuntan a proteger a los trabajadores informales, que en América Latina corresponden a una parte importante de la población, con cifras que, según las estadísticas de la OIT, bordean el 60% de la población en países como México, Perú o Colombia, y descienden al 48% en Argentina, 38% en Brasil y 30% en Chile. El alcance de estas medidas y su impacto en la protección de los ingresos de los hogares no se puede estimar de una simple comparación de los montos de las transferencias ni de su cobertura, sin tener además en cuenta los precios relativos de los bienes y servicios de primera necesidad, así como las medidas complementarias de protección a los trabajadores formales y al empleo en general. Mientras que este último tema se aborda en las siguientes secciones de este documento, a continuación, se analizan las medidas tendientes a la fijación y/o congelamiento de precios.

Las diferencias entre países a este respecto son considerables y tienen a Argentina y Chile como casos extremos de más y menos regulación, respectivamente.

En Argentina se han tomado una serie de medidas, entre las que cabe mencionar i) la fijación, hasta mediados de mayo, de precios de alimentos de la canasta básica de alimentos, bebidas, artículos de higiene personal y limpieza, termómetros y alcohol gel, al mismo precio que tenían el 6 de marzo; ii) el congelamiento temporario de alquileres y suspensión de desalojos; iii) la suspensión temporal del corte de servicios esenciales por falta de pago (energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e Internet y TV cable) -hasta 3 facturas consecutivas o alternas-



para usuarios titulares de las asignaciones universales por hijo y embarazo, jubilados y pensionados, quienes perciben seguro de desempleo, electrodependientes, MiPyMES, Cooperativas de Trabajo, entre otros; y iv) refuerzos en la política de protección social, como el incremento en las partidas para asistir a comedores escolares, comunitarios y merenderos, entre otros.

En Colombia, a comienzos de abril se anunció la fijación de precios de artículos de primera necesidad -viveres, medicinas y mercancías de consumo ordinario de la población- como medida tendente a garantizar la seguridad alimentaria de la población. La medida consiste en la determinación, por parte de los Ministerios de Salud, Comercio y Agricultura de los listados de productos de primera necesidad para que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística haga seguimiento cada cinco días a los precios e identifique variaciones significativas en función de su comportamiento histórico. En caso de producirse tales variaciones, se pondrán en marcha acciones de inspección, vigilancia y control.

En Brasil, Jair Bolsonaro anunció el 31 de marzo (a través de Facebook) restricciones al alza de los precios de los medicamentos por 60 días, y se eliminó, además, la tasa impositiva a medicamentos y bienes para la salud; se han extendido los beneficios y la cobertura de Bolsa Familia; se han permitido retiros de efectivo de fondos de seguridad social; y se mantiene la entrega de alimentos a alumnos en las escuelas, aun cuando las clases estén suspendidas.

En Perú se distribuyeron productos de primera necesidad a través de una Canasta Básica Familiar, se están dando facilidades de pago en los recibos de servicios básicos de electricidad y se prorrogan las fechas de vencimiento para la declaración y el pago de obligaciones tributarias mensuales para aquellos que en 2019 recibieron ingresos netos de hasta 2300 UIT.

Finalmente, en Chile se ha dado facilidades para el pago en cuotas sin interés de contribuciones de bienes raíces de menor avalúo fiscal, y de deudas tributarias para personas con ingresos anuales de hasta 90 UTA. Para los trabajadores independientes se acordó la devolución anticipada del impuesto a la renta además de la devolución de las retenciones correspondientes a enero y febrero 2020, que normalmente debieran realizarse en abril de 2021.

Protección al empleo y estabilidad laboral de las y los trabajadores

Los gobiernos de la región han adoptado una batería de medidas que buscan proteger los puestos de trabajo y las relaciones laborales. Para analizar su alcance y características, resulta pertinente tomar como referencia general el Marco de políticas propuesto por la OIT, el cual contiene cuatro pilares fundamentales de las medidas públicas que los gobiernos debieran adoptar, sobre la base de las normas internacionales del trabajo***.

*** “Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo”. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis. 7 de abril 2020.

Medidas públicas que los gobiernos debieran adoptar

Pilar 1: Estimular la economía y el empleo, a través de una política fiscal activa, una política monetaria flexible, préstamos y ayuda financiera a sectores específicos, incluido el sector de la salud.

Pilar 2: Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos, extendiendo la protección social a toda la sociedad, aplicando medidas de mantenimiento del empleo y ofreciendo a las empresas ayuda financiera/fiscal y otros medios de alivio.

Pilar 3: Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, reforzando las medidas de salud y seguridad en el trabajo, adaptando las modalidades de trabajo (por ejemplo, teletrabajo), previniendo la discriminación y la exclusión, permitiendo el acceso a la sanidad para todos y ampliando el recurso a licencias remuneradas.

Pilar 4: Buscar soluciones mediante el diálogo social, lo que incluye fortalecer la capacidad y la resiliencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, reforzar la capacidad de los gobiernos y apoyar la negociación colectiva y las instituciones y mecanismos de las relaciones laborales.





Evidentemente las medidas de contingencia aquí analizadas apuntan como foco principal a enfrentar los aspectos que afectan más directamente a los trabajadores en lo inmediato (riesgo de perder el empleo y reducir sus ingresos), pero es importante analizarlas teniendo un marco de referencia más amplio, orientado a favorecer una mirada de trabajo decente y garantía de derechos.

Cabe citar a continuación algunos ejemplos de medidas orientadas directamente a favorecer la mantención de los puestos de trabajo y asegurar los ingresos de los trabajadores, durante el tiempo que dure la crisis. Hay matices en la forma de afrontar este desafío, yendo desde soluciones que implican un esfuerzo directo y activo del Estado hasta otras que ponen el énfasis en la capacidad de ajuste flexible de las empresas complementado con el uso de fondos de los seguros de cesantía.

Así, en Argentina, se decretó la prohibición de despidos y suspensiones por 60 días, que sean sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor. El Estado compromete el pago del 50% del salario neto de trabajadores en relación de dependencia en el sector privado, con una banda de entre uno y dos salarios mínimos. Para acceder a este beneficio, sólo se requiere realizar actividades económicas que hayan sido afectadas en forma crítica en las zonas geográficas donde se desarrollan o con una cantidad relevante de empleados afectados por el COVID 19 y tener una facturación igual o inferior al mismo período del año pasado. El COVID-19 también se incorporó como enfermedad profesional que debe ser cubierta por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo.

En Chile, en tanto, se promulgó la Ley de protección al empleo, que permite a las empresas suspender transitoriamente los contratos de sus trabajadores o reducir su jornada laboral durante la pandemia, suspendiendo o reduciendo proporcionalmente el pago de remuneraciones. Los trabajadores pueden hacer uso de los fondos individuales de su seguro de cesantía, para cubrir por esta vía hasta la mitad del monto de salario que dejarán de percibir durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria. El empleador sigue pagando las cotizaciones previsionales y de salud por el monto del contrato original.

En Brasil, se han impulsado varias medidas, entre las cuales destacan la "Medida Provisoria 927", que establece la posibilidad de un acuerdo individual escrito de garantía de empleo, teletrabajo, anticipación de vacaciones individuales, concesión de vacaciones colectivas, anticipación de feriados, horas bancarias, suspensión de obligatoriedad de servicios de seguridad e higiene en el lugar de trabajo, y diferir el pago de contribuciones sociales. Además, varias otras medidas profundizaron o extendieron las posibilidades de establecer teletrabajo. La "Medida Provisoria No 936" crea el Programa de Trabajos de Emergencia y Mantención de ingresos, que incluye el pago de un beneficio mensual, reducción proporcional de horas de trabajo y salarios, y suspensión temporal del contrato de trabajo. El beneficio mensual corresponde a una proporción del seguro de desempleo equivalente al porcentaje de reducción de horas de trabajo y salario. La "Medida Provisoria No 944", por su parte, permite el apoyo a empresas con créditos de emergencia de BNDES para el pago de salarios, bajo la prohibición de despedir trabajadores.

En el caso de Colombia, los empleadores del sector público y privado, al igual que los trabajadores independientes, tendrán la posibilidad de reducir voluntariamente su aporte al Sistema General de Pensiones del 16% a un 3%, durante los periodos de cotización de abril y mayo, cuyos pagos se realizarán en los meses de mayo y junio de 2020, según disposición del Gobierno Nacional. Además, los empleadores contarán con mecanismos adicionales como licencia remunerada compensable, modificación de la jornada laboral y concertación de salario; reforma o suspensión de beneficios extralegales y el acuerdo de beneficios convencionales.

En México, el Programa de Apoyo Solidario a la Palabra del IMSS, ofreció otorgar un millón de créditos de 25mil pesos a partir del 27 de abril para pequeñas y microempresas que no hayan despedido a ningún trabajador. Así mismo, se decretó la extensión de la suspensión de labores de goce de sueldo a quienes se encuentren en esa situación por el coronavirus. Adicionalmente, el Programa de Empleo y Bienestar comprometió la creación directa de 2 millones de nuevos empleos en ocho meses y el Programa Sembrando Vida amplió su cobertura a 200 mil campesinos (casi duplicando su cobertura actual) y 190 mil pescadores, quienes recibirán apoyos directos a partir de mayo.

Finalmente, en Perú -donde el grueso de trabajadores es informal y su vulnerabilidad ha sido abordada por las transferencias mencionadas en la sección anterior- se habilitó, mediante varios decretos, a los empleadores que no puedan implementar la modalidad de trabajo remoto o aplicar la licencia con goce de haber (luego de haber agotado todos los esfuerzos) a adoptar "la suspensión perfecta de labores"



Así, en países con mayor formalidad del empleo, es posible intervenir a través de las relaciones laborales vigentes y a través de mecanismos formales institucionales vigentes para asegurar ingresos.

hasta por un plazo de 30 días de terminada la Emergencia Sanitaria por el COVID-19. Los trabajadores podrán disponer de una remuneración bruta de su seguro de cesantía (compensación por tiempo de servicios) durante cada mes que dure la licencia sin goce de haber.

Las formas de abordar el problema económico y sociolaboral generado por la pandemia, así como el tipo de soluciones públicas de emergencia propuestas, tienen relación con el enfoque de políticas públicas de cada país, pero también con las características de su mercado laboral. Así, en países con mayor formalidad del empleo, es posible intervenir a través de las relaciones laborales vigentes y a través de mecanismos formales institucionales vigentes para asegurar ingresos. En cambio, en países caracterizados predominantemente por el fenómeno de la informalidad, adquieren mayor importancia los mecanismos de apoyo directo a las personas, hogares y unidades económicas que se desenvuelven en esa realidad.

Un tema pendiente al cual cabría poner mayor atención, es la falta de instrumentos focalizados específicamente hacia territorios rezagados, que coincidentemente parecen verse también más afectados por el problema sanitario del COVID-19, reflejado en sus altas tasa de contagio y difusión del virus. Este puede ser un punto ciego de las actuales políticas para enfrentar la pandemia que requiere ser abordado.

Medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas

Como consecuencia del COVID-19 y las medidas establecidas para contener la pandemia, las micro, pequeñas y medianas empresas también han visto reducidos sus ingresos

-lo que, para un porcentaje significativo, implica riesgo de quiebra debido a la caída de la demanda y a la disminución en la oferta de empleo y de ciertos insumos importados. Dado que las MIPyMEs emplean entre un 60% y un 70% de las y los trabajadores en los países observados*****, conseguir mantenerlas a flote es también una medida de protección al empleo e ingreso de trabajadores. Los esfuerzos para evitar quiebras masivas también resultan fundamentales para la capacidad de reactivación económica una vez que la crisis sanitaria se disipe.

Los paquetes de medidas económicas y laborales del conjunto de los países observados contemplan apoyos dirigidos a las PyMEs, todos ellos con la premisa de inyectar liquidez de manera que las empresas cuenten con los recursos mínimos para cubrir su capital de trabajo. La envergadura, plazo y focalización de las medidas varía, pero se observa que todos los gobiernos han optado por utilizar i) alivios tributarios que liberen recursos y ii) créditos para financiar capital de trabajo y facilidades para repactar deuda.

Primero, están las medidas de alivio tributario, con postergaciones o suspensiones temporales del pago de impuestos, principalmente de contribuciones patronales al sistema previsional o aportes previsionales de entre uno y hasta tres meses. Todos los países observados a excepción de México están aplicando algún tipo de postergación o disminución de la carga tributaria temporal. Chile también ha pospuesto el pago de impuestos a la renta y al valor agregado por tres meses y adelantado la devolución de ciertos impuestos, sumando así a los recursos que se liberan para el pago de las operaciones básicas y nóminas.

En segundo lugar, se han puesto en marcha inéditas líneas de crédito con garantías estatales para financiar capital de trabajo y gastos básicos de funcionamiento, medida que generalmente se acompaña con la postergación de amortizaciones de capital de deuda preexistente. En el siguiente cuadro se presenta un detalle de las principales líneas de crédito de cada país.

***** De acuerdo a datos OCDE, Ministerio de Fomento del Perú y DANE Colombia.

Tabla 1. Líneas de crédito a PyMEs en el marco de la emergencia por COVID-19

Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú
USD 5.000 millones (ARS 350.000 millones)	USD 914 millones	Hasta USD 24.000 millones	USD 161 millones (COP 650.000 millones)	USD 16.125 millones (MXN 675 millones)	USD 8.860 millones (PEN 30.000 millones)
Plazo de 18 a 36 meses, hasta 6 de gracia	Plazo de hasta 48 meses, hasta 12 meses de gracia	Plazo de hasta 48 meses, 6 meses de gracia	Plazo de 36 meses, 6 meses gracia (la mitad para micro créditos)	Plazo de 36 meses, 3 meses de gracia	Plazo de hasta 36 meses, hasta 12 de gracia
24% tope anual	Tasa de Interés Referencial de largo plazo + 12%	Tasa de Política Monetaria + 3%	A convenir, con reducciones mínimas de entre 2% a 5% del interés habitual	Escalonada entre 6% (<5 trabajadores) y hasta 10% (< 50 trabajadores)	Por determinar, se espera que menor a la usual
Desde 25 a 100% (cobertura total para micro y pequeñas empresas)		Desde 60 a 85% de cobertura	Desde 60 a 90%	Crédito directo, 100% estatal	Desde 80% a 98% de cobertura



En los países cuyos gobiernos apuestan por Estados subsidiarios y confían en la efectividad del mercado financiero relativamente desregulado, se busca hacer llegar los créditos a través de bancos e intermediarios no bancarios. El éxito relativo de la estrategia de inyección indirecta, con intermediarios financieros y bancos, dependerá de la capacidad de los gobiernos de asegurar que la liquidez llegue a quienes la necesitan, velando por que los bancos hagan efectivos los créditos sin mayores condiciones a las definidas por el gobierno y de manera oportuna. El grado en que esto ocurra depende a su vez de la respuesta voluntaria de la banca, pues la instrucción no reviste carácter obligatorio ni de norma.

México, por su parte, ha decidido otorgar parte importante de los créditos directamente desde el gobierno central, con su programa “Créditos a la palabra” por USD 1.000 dirigidos a las MIPyMEs que no hayan despedido a sus trabajadores en el primer trimestre, sin garantías ni avales adicionales, extendiendo también este tipo de créditos a empresas familiares y prestadores de servicios registrados en el Censo del Bienestar.

Para un análisis de la progresividad o regresividad relativas de los esquemas de créditos impulsados, hace falta entrar en los detalles de las condiciones y requisitos de acceso. Si el salvataje se extiende sin condiciones diferidas a empresas de todo tamaño, más y menos afectadas, con mayor o nula capacidad de ahorro, el instrumento resulta regresivo. En ese sentido, condiciones como impedir el retiro de utilidades y el pago de bonos a empresas que sean rescatadas gracias a garantías estatales es una alternativa coherente con políticas progresivas de respuesta a la crisis. En esta línea, Perú ha optado por exigir a las empresas receptoras que no distribuyan dividendos ni repartir utilidades mientras dure el crédito.

En relación al tamaño de las empresas beneficiadas, el énfasis con que los gobiernos se focalizan en destinar apoyo a las PyMEs varía. Argentina y México ponen el foco en las más pequeñas y vulnerables. Perú, Chile, Brasil y la línea “Colombia Responde para todos”, por su parte, incluyen con mayor holgura a empresas medianas y grandes, aunque con tasas de interés y porcentajes de cobertura escalonados por tamaño. “Colombia Responde” y el Fondo Argentino de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa exigen demostrar que la empresa ha sido significativamente afectada (por ser parte del circuito de restaurantes, turismo o transporte aéreo, o por disminución significativa de ventas en relación a período normal, respectivamente).

Perú ha optado, adicionalmente a los apoyos tributarios y crediticos, por entregar un subsidio para empleadores privados que abona el 35% del salario de trabajadores con rentas de hasta 1500 soles (USD 440) en la medida que mantengan los puestos de trabajo.

Recuadro. PyMEs Agrícolas y rurales: Medidas incipientes

Algunos países han dado créditos específicos para el agro, atendiendo el carácter estratégico y la rápida falta de liquidez de la agricultura familiar y pequeños productores.

Perú: Entrega créditos para capital de trabajo en favor de los pescadores artesanales y acuicultores a nivel nacional (monto: 1.100.000 soles), en la misma línea de la política de aseguramiento de ingresos sensible a las necesidades territoriales rurales

Colombia: Línea de crédito Finagro llamada Colombia Agro Produce, que ofrece un subsidio de tasa de interés a los clientes del sector agropecuario. Esta se creó con un cupo de subsidio a la tasa hasta por \$50.000 millones, que son cubiertos por el Ministerio de Agricultura.

Chile: El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, va a reprogramar los vencimientos de sus créditos, aplazándolos entre 2 a 4 meses, renegociar las tasas a la baja y entregar flexibilización de requisitos para postular a capital de trabajo.

Reflexiones finales.

De respuestas a la urgencia, al diseño de una estrategia de recuperación

Es aún muy temprano para observar el éxito relativo de estas medidas, pero a groso modo podemos decir que aquellas impulsadas por los gobiernos aquí analizados apuntan coherentemente a contribuir a la mantención de los medios de vida de las personas y a minimizar la pérdida de empleos y quiebras. Si bien parece deseable y entendible que la atención se haya centrado primero en compensar la pérdida de ingresos (OECD, 2020), harán falta nuevas estrategias que miren más allá de la emergencia, articulando instrumentos de recuperación de mediano y largo plazo.

Hay consenso en que el final de esta crisis no será abrupto y rápido como lo fue su aparición. Se esperan altibajos de alerta sanitaria, nuevos confinamientos por rebrote, y restricción al libre movimiento de personas, con su consecuente impacto en la logística y los patrones de producción y consumo. Cuán paulatino o dinámico sea el proceso de recuperación depende de cuántos empleos y empresas hayan sobrevivido y se hayan adaptado, pero también al diseño de nuevas estrategias para afrontar la fase menos aguda en términos sanitarios de recuperación de la actividad y confianza económicas.



Las tres dimensiones de respuestas de política pública al COVID-19 aquí expuestas -protección de ingresos, protección del empleo y apoyo a las pequeñas y medianas empresas- coinciden, para todos los países, en su relativa brevedad: son respuestas que compensan la falta de ingresos de personas y empresas en un horizonte de corto plazo. Tanto en las postergaciones temporales de pago de impuestos, de créditos y nueva deuda, como en los bonos otorgados por una sola vez o algunos meses, subyace el supuesto que de aquí a un período corto y determinado de tiempo (revelado por los períodos de gracia de máximo 3 a 12 meses) las empresas estarán en pie no sólo para pagar sus impuestos correspondientes a dicho período, sino que además serán capaces de generar liquidez suficiente para pagar a sus trabajadores, las deudas y retomar el pago de tributos pospuestos. Es una apuesta, cuyo riesgo puede mitigarse si los próximos paquetes de medidas contribuyen a fortalecer el potencial de adaptación de trabajadores y PyMES.

La resiliencia depende de mantenerse a flote y que la arquitectura de incentivos asociados a las medidas de apoyo de mediano plazo se alinee con los objetivos de desarrollo inclusivo y sostenible. Estas nuevas inversiones son una oportunidad para fomentar que las pequeñas y medianas empresas transiten, por ejemplo, hacia energías renovables, producción limpia y tecnologías digitales.

En relación con el mercado laboral, será clave la actualización de los marcos regulatorios para ajustarse a las nuevas modalidades de trabajo y producción que se han extendido producto de la coyuntura sanitaria (teletrabajo, digitalización, automatización), pero al mismo tiempo sin dejar desprotegidos los derechos de las y los trabajadores. De acuerdo a las recomendaciones internacionales, es deseable que las políticas públicas para el ámbito laboral estén basadas en el diálogo social participativo que incluya a gobiernos, empleadores y sindicatos e informadas con evidencia empírica, para ser capaces de diseñar soluciones sensibles a la diversidad territorial.

El impacto del COVID-19 en las empresas pequeñas y medianas está siendo documentado con evidencia levantada en los países OCDE más desarrollados, en el entendimiento que es necesario entender las consecuencias de un escenario sin precedente para diseñar políticas ad-hoc (OCDE, 2020, p.). En el trade-off que se da entre simplicidad y rapidez en la ejecución de las medidas y la posibilidad de focalizar, para responder a la urgencia, la recomendación ha sido sacrificar focalización para asegurar cobertura en las medidas conducentes a evitar quiebras, pobreza y muertes. Para lo que sigue, la recomendación de este organismo es identificar los sectores más golpeados y observar sus debilidades y fortalezas a corto, mediano y largo plazo para delinear las respuestas correspondientes. Existen instrumentos previos de focalización, cuán progresivo sea su diseño es hoy particularmente importante.

Una vez más la reflexión crítica está puesta en el cómo esta crisis nos encuentra parados. Los esfuerzos por modernizar los Estados, hacer política pública y focalizaciones basadas en evidencia, así como construir un sistema de emprendimiento resiliente y combatir la precarización laboral, cobran una relevancia muy concreta en este contexto.

Autores

Ignacia Fernández – Directora Ejecutiva de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Lola Hiernaux – Investigadora de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Pablo Morris – Sociólogo, especialista en temas laborales y políticas públicas

Referencias

Banco Mundial, World Bank Map of SME-Support Measures in Response to COVID-19 (2020).

<https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/04/14/map-of-sme-support-measures-in-response-to-covid-19>

CEPAL, "La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis". Abril 2020.

CEPAL, "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales". Abril 2020.

OCDE, Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities (CFE). 2020. SME POLICY RESPONSES© OECD 2020 https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119680-di6h3qgi4x&title=Covid-19_SME_Policy_Responses

OCDE, "Coronavirus: La economía mundial en riesgo", Perspectivas económicas provisionales. Marzo 2020.

OIT, "Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo", Notas Informativas 18 de marzo, 7 y 29 de abril 2020.

ONU, Informe "Responsabilidad compartida, solidaridad global: una respuesta a los impactos socioeconómicos de la COVID-19". Marzo 2020.