

Coordinada, liberal, asistencialista y residual



Política, economía
y estrategias
sociolaborales
frente al COVID-19
en América Latina

Sebastián Etchemendy
Catalina Espinosa
Federico Pastrana

Coordinada, liberal, asistencialista y residual

Política, economía y estrategias sociolaborales frente al
COVID-19 en América Latina

Sebastián Etchemendy
Catalina Espinosa
Federico Pastrana



Índice

Coordinada, liberal, asistencialista y residual	4	Introducción
Política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina	7	Estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en países centrales: variedades de capitalismo, repertorio común y diferencias de impacto e implementación
	9	Estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina
	18	La dimensión económica: trayectorias, antecedentes e impacto de las políticas de compensación sociolaboral
	21	El impacto de la crisis y las compensaciones sociolaborales en 2020
	28	Conclusiones
	30	Referencias

Introducción

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró el COVID-19 como pandemia. Casi simultáneamente, un fenomenal *shock*, a la vez de oferta y demanda, comenzaría a recorrer el planeta, tomando primero Europa y los países desarrollados, y poco después América Latina. Lo novedoso del fenómeno y la naturaleza de la enfermedad en cuanto a su transmisibilidad y dificultad de detección, hicieron que el cierre de fronteras, actividades sociales, de servicios e industriales y cuarentenas más o menos prolongadas emergieran como la principal forma de respuesta a la pandemia por parte de los gobiernos en todos los niveles. Cadenas mundiales de valor colapsaron en poco tiempo, ingresos de familias e insumos para la producción se redujeron al mínimo. Dejaron de funcionar casi al unísono tanto el turismo en España e Italia, los *coffe-shops* en Londres y los espectáculos en Nueva York, como la potente industria alemana, las maquilas en México y los establecimientos fabriles que aún rodean grandes urbes en América Latina como San Pablo o Buenos Aires.

Más allá de la tragedia, la expansión del COVID-19 constituye un laboratorio de ciencias sociales excepcional para testear las respuestas de los gobiernos a fenómenos internacionales que los afectan simultáneamente. En efecto, al menos desde la crisis de 1930 que el mundo no era testigo de un shock tan concentrado temporalmente y con consecuencias tan profundas a escala planetaria. Según conceptualiza Peter Gourevitch (1986) en la "segunda imagen revertida" (y más tarde en su clásico *La política en tiempos difíciles*), fenómenos como el del COVID-19 permiten examinar no ya cómo el orden internacional es consecuencia del juego de poder entre naciones particulares, sino más bien cómo los *shocks* externos comunes son refractados de diferente modo y afectan en grados variables la gobernabilidad doméstica y las pujas distributivas en los países del globo.

La forma en que las organizaciones internacionales y los gobiernos enfrentaron (o refractaron) la ola internacional de coronavirus está siendo analizada en tres grandes ejes interrelacionados desde las Ciencias Sociales: la salud pública (Kavanagh et al., 2021; Dal et al., 2021; Bouey, 2020), la gobernabilidad (Testa et al., 2021; Bennouna et al., 2021; Calvo y Ventura, 2021; Nelson, 2021; Levy Yeyati y Sartorio, 2020) y lo económico-social (Cavallino and De Fiore, 2020; Blofield et al., 2021; Hancké et al., 2021; Beland et al., 2021; Lustig et al., 2021). Los gobiernos tuvieron que, primero, articular una repuesta sanitaria que incluyó intentar ampliar la infraestructura hospitalaria, conseguir respiradores y más tarde procurarse vacunas. En segundo lugar, debieron arbitrar los medios institucionales para implementar el distanciamiento social y los cierres de la actividad económica ya sea vía decretos, leyes parlamentarias o negociaciones variadas entre los Ejecutivos nacionales y los diferentes niveles subnacionales de gobierno. Finalmente, necesitaron contrarrestar la fenomenal caída del producto mediante políticas socioeconómicas, ya sean estímulos monetarios y fiscales generales como iniciativas dirigidas especialmente a estabilizar el mercado de trabajo y los ingresos de las personas más vulnerables.

En este estudio nos ocupamos de estas últimas, es decir, aquellas políticas públicas sociolaborales dirigidas esencialmente a individuos y empresas para sostener el empleo y compensar pérdidas de ingreso provocadas por el doble *shock* de demanda y oferta. En los países centrales la economía política comparada contemporánea distingue dos modelos generales de capitalismo (Hall y Soskice, 2001; Thelen, 2014). En las Economías de Mercado Liberales (EML) como EE.UU. o Gran Bretaña, las firmas, los trabajadores, el financiamiento y la capacitación laboral operan en el marco de un sistema general de competencia y mayor desigualdad. En las Economías de Mercado Coordinadas (EMC) de Europa Continental (por ejemplo Alemania, Austria y Holanda) y los países nórdicos, más igualitarias, rige el principio de coordinación colaborativa y estable entre empresas, sus asociaciones representativas, los sindicatos y los sistemas financieros y de capacitación laboral.

En una primera mirada, el menú general de políticas sociolaborales para combatir los efectos de la pandemia en los países desarrollados, básicamente consistente en subsidios al salario para trabajadores empleados, créditos subsidiados a las empresas, fortalecimiento de los fondos de desempleo y transferencias monetarias directas a los sectores más vulnerables, ha constituido un marco común

Introducción

en ambos tipos de economías. La magnitud de la crisis ha sido tal que incluso países liberales tradicionalmente reacios a la intervención directa en el mercado de trabajo, como EE.UU. o Gran Bretaña, han implementado algún tipo de subsidio directo al salario, han provisto ayudas directas a las empresas (claramente anticompetitivas desde la teoría) e incrementado políticas de transferencias novedosas a las familias. Con todo, en cada tipo polar de organización capitalista ha predominado un tipo de estrategia laboral o énfasis de implementación frente al COVID-19 (Hassel y Thelen, 2020; Hancké et al., 2021). Las EML han optado por proteger a las firmas con créditos preferenciales o subsidios directos, facilitando los despidos de trabajadores. A la vez fortalecieron las transferencias por desempleo para los nuevos desocupados. En las EMC, por el contrario, la protección a los trabajadores con empleo relativa a las firmas fue mucho mayor, esencialmente mediante la regulación de los despidos y subsidios al salario de los puestos de trabajo existentes. Sin embargo, más allá de estas importantes diferencias, el repertorio general de políticas sociolaborales para combatir los efectos de la pandemia ha sido bastante similar entre las democracias desarrolladas.

América Latina carece de modelos de organización capitalista tan polares como el Liberal y el Coordinado/Igualitario propio de los países centrales. Más bien, predomina un modelo de capitalismo general, un tipo "jerárquico" en términos de Schneider (2013), basado en la organización vertical de grupos económicos locales y multinacionales, mercados de trabajo fragmentados entre el sector formal y el amplio universo informal, y sistemas muy acotados de financiamiento empresarial y capacitación técnico-laboral. No obstante, aun en este paisaje más homogéneo (y desigual), nuestro estudio argumenta que, paradójicamente, las respuestas sociolaborales a la crisis del COVID-19 en América Latina han sido mucho más variadas y diversas que en los países centrales. No existe un marco general de políticas donde las diferencias residan en el énfasis en una u otra, o en su implementación. México, por ejemplo, casi no ha aplicado políticas sociolaborales compensatorias; no puso en marcha mecanismos de subsidio al salario ni nuevos programas que atiendan al sector informal y ni siquiera recalibró significativamente aquellos programas sociales ya establecidos. En el polo opuesto, Argentina estableció un programa muy abarcativo de subsidio al salario en el empleo formal, recalibró momentáneamente los programas de transferencia a los sectores más vulnerables establecidos en la década de 2000 e innovó con un nuevo programa de ayuda a los sectores de cuentapropistas y trabajadores informales. En el medio, los diferentes países idearon variados mecanismos de sostenimiento tanto del trabajo formal como del no registrado.

Este estudio tiene tres objetivos principales. El primero es sistematizar esta variación distinguiendo cuatro modelos generales de respuestas sociolaborales a la crisis del COVID-19 en América Latina, cada uno de ellos encarnado más fielmente por un país en particular. En el tipo Coordinado de Argentina, la administración del Frente de Todos desplegó acciones regulatorias y apoyos al empleo formal sin parangón en la región, en el marco de una serie de acuerdos tripartitos y negociaciones con las organizaciones empresarias y sindicales. A la vez, el gobierno fortaleció las políticas destinadas al sector informal, incluyendo la creación de un programa nuevo, acotado al período más duro de la crisis. En el modelo Asistencialista de Brasil, las políticas destinadas al sector formal (y su coordinación con las organizaciones de clase) tuvieron un volumen comparativamente menor. Sin embargo, el gigante sudamericano destaca por la variedad y magnitud relativa de transferencias al sector de trabajadores pobres, informales y más vulnerables. En la estrategia Liberal chilena, tanto las ayudas y apoyos al sector formal como aquellas destinadas al sector informal, han sido más acotadas, si bien el gobierno ha intervenido en ambas esferas para sostener el empleo. Finalmente, en el modelo Residual mexicano, las políticas sociolaborales para enfrentar el COVID-19 han sido marginales. En suma, la variación en las respuestas de los gobiernos latinoamericanos tiene dos ejes centrales: el énfasis en la protección a los sectores formales o informales del mercado de trabajo (o a ambos) y el volumen concreto de las políticas implementadas que evaluamos comparativamente en este estudio.

El segundo objetivo del estudio es analizar el contexto económico en el cual los países mencionados enfrentaron la pandemia. Analizamos la trayectoria macroeconómica hasta el minuto cero de la irrupción del virus para intentar sistematizar las condiciones o "recursos" con que los Estados tuvieron que

Introducción

lidar con la pandemia. Veremos aquí una nueva paradoja: los países que, de acuerdo a varios indicadores macroeconómicos esenciales (crecimiento, estabilidad del sector externo, fiscales y niveles de deuda) estaban mejor posicionados para implementar una respuesta pública más voluminosa, Chile y México, en realidad tuvieron políticas sociolaborales más tímidas y de menor volumen. Argentina y Brasil, en cambio, con una economía mucho menos sólida y de peor desempeño previo, desplegaron respuestas más ambiciosas. Creemos, por lo tanto, que futuros estudios sobre el origen de la dinámica de compensaciones sociales frente al COVID-19 tienen que analizar cómo los factores políticos se combinaron con esas condiciones macroeconómicas.

Los países que (de acuerdo a varios indicadores macroeconómicos esenciales) estaban mejor posicionados para implementar una respuesta pública más voluminosa, Chile y México, en realidad tuvieron políticas sociolaborales más tímidas y de menor volumen. Argentina y Brasil, en cambio, con una economía mucho menos sólida y de peor desempeño previo, desplegaron respuestas más ambiciosas.

Finalmente, no todos los países "cerraron" la economía de la misma manera en el marco de la pandemia. La caída de producto en 2020 fue muy diferente, con Argentina (-10%) y Brasil (-4,1%) como casos polares. Por lo tanto, la magnitud de las políticas compensatorias y su eventual impacto deben considerarse también en el contexto de variaciones en la implementación general de la "distancia social" y el arrastre de la situación macroeconómica. Para evaluar las consecuencias generales de las políticas compensatorias, las analizamos, primero, en el contexto de las variaciones nacionales en los "grados" de implementación de la cuarentena y la distancia social. Para ello utilizamos datos del *Oxford Covid-19 Government Reform Tracker*, que mide tanto las medidas gubernamentales de aislamiento, como el volumen de las respuestas económico-sociales. Segundo, analizamos el desempeño del mercado de trabajo en 2020, el año más duro de la pandemia. Veremos, por ejemplo, que en el marco de cuarentenas fuertes en Argentina, o más débiles en Brasil, en estos dos casos se registró una menor "brecha" entre el nivel de distanciamiento social y el activismo gubernamental en materia de políticas compensatorias. Asimismo, verificamos que en ambos países las políticas sociolaborales tuvieron una incidencia más efectiva en términos de mitigar costos sociales en el mercado de trabajo que en Chile o en México.

En la primera parte del artículo resumimos el tipo de políticas destinadas al mercado de trabajo desplegadas en los países centrales en el contexto de la crisis. En la segunda parte, primero conceptualizamos el tipo de política sociolaboral de los gobiernos en América Latina. Seguidamente, presentamos los datos de políticas compensatorias, dividiéndolas en aquellas orientadas a trabajadores formales (básicamente subsidios al salario/empleo y al desempleo) y aquellas destinadas a los sectores más vulnerables informales, que son clave para definir las estrategias Coordinada, Liberal, Asistencialista y Residual. En la tercera parte presentamos las condiciones macroeconómicas al inicio de la pandemia para problematizar su incidencia en la evolución posterior. Finalmente analizamos el impacto alternativo de las estrategias de distanciamiento social, las condiciones económicas previas y las políticas compensatorias analizadas sobre el mercado de trabajo.

Estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en países centrales: variedades de capitalismo, repertorio común y diferencias de impacto e implementación

Todos los países de Europa y Estados Unidos atravesaron cuarentenas o cierres más o menos prolongados, nacionales o regionales/locales, con fuerte impacto en el sector de servicios y en las actividades industriales. Tanto EE.UU. como la Unión Europea pusieron en práctica paquetes de estímulo y fiscales generales sin precedentes (Cavallino y De Fiore, 2020). Asimismo, el menú de políticas sociolaborales frente al COVID-19 en los países desarrollados fue relativamente homogéneo. Más allá de variaciones al interior de cada política se pueden distinguir cuatro tipos generales: 1) esquemas de subsidios al empleo existente, es decir al salario, con modalidades alternativas de suspensión de horas y jornadas; 2) simplificación de los mecanismos de acceso, ampliación de la población objetivo (generalmente a cuentapropistas) y aumento de las prestaciones por desempleo; 3) créditos subsidiados (es decir a tasas menores que el mercado o negativas) a las empresas, que pueden ser o no utilizados para sostener empleo; y 4) transferencias directas a los individuos y las familias más vulnerables.

La magnitud inusitada de la irrupción del virus y la fenomenal caída de la actividad que le siguió relegaron las viejas ortodoxias liberales. La intervención económica pasó a ser la regla.

Significativamente, encontramos al menos una mínima dosis de cada una de estas iniciativas en gran parte de los países centrales. Constituyen una suerte de repertorio común de respuestas sociales al COVID 19 que no tuvo lugar, como veremos, en América Latina. La magnitud inusitada de la irrupción del virus y la fenomenal caída de la actividad que le siguió relegaron las viejas ortodoxias liberales. La intervención económica pasó a ser la regla. Sin embargo, más allá de las herramientas similares, algunos académicos (Hassel y Thelen, 2020; Hancké, 2021) señalan diferencias centrales en cuanto al volumen de cada componente del paquete y, más decisivamente, en la forma de implementación. Estas divergencias obedecieron, como veremos, esencialmente al contexto institucional y a la fortaleza de los actores sociales, cristalizado en los dos polos alternativos del capitalismo desarrollado.

Economías de Mercado Liberales (EML)

Tomando dos ejemplos clásicos de EML, EE.UU. y Gran Bretaña, observamos que tanto los gobiernos de Trump como de Johnson apelaron a los cuatro tipos de iniciativas recién mencionadas: subsidios al salario, al desempleado, crédito empresario y transferencias directas. Sin embargo, el modelo liberal presenta cuatro características centrales. En primer lugar, los esquemas de suspensiones y subsidios al salario fueron muy acotados y con menores recursos. Segundo, se puso un énfasis mayor en subsidiar el desempleo, es decir, al trabajador una vez extinguida la relación laboral y a las empresas, que al empleo existente. Tercero, la mediación política y el tripartismo entre Estado, organizaciones empresariales y sindicales fue mínima o estuvo ausente. Finalmente, las políticas sociales y de transferencia fueron más allá de una ampliación de los esquemas de políticas sociales universales ya existentes.

En el caso de Estados Unidos, la ley CARES de marzo de 2020 fue el paquete de asistencia social más sustancial de la historia de EE.UU. (Singer et al., 2021). Entre otras medidas, habilitó el acceso al desempleo por parte de trabajadores cuentapropistas e independientes (por ejemplo, plataformas digitales) además de aquellos en empresas y extendió los subsidios por desempleo 13 semanas,

agregando USD 600 por semana a las prestaciones de los Estados subnacionales (en promedio USD 330). Esta iniciativa incluyó un subsidio al salario del empleo existente, por cuanto el esquema habilitaba al empleador a disminuir horas y suspender trabajadores que pasaban a cobrar automáticamente el subsidio de USD 600. Además, el Paycheck Protection Program (PPP) incluido en la ley otorgó créditos para las empresas que debían ser destinados mayormente a compensar el salario y a brindar beneficios sociales a los trabajadores. Finalmente, CARES autorizó un pago único directo de USD 1200 por adulto, más USD 500 por hijo para personas que ganaran menos de USD 99000 al año. En Gran Bretaña, el Esquema de Retención del Empleo (Job Retention Scheme) subsidió el 80% de los salarios (con un límite de 2500 libras) de los trabajadores en sectores afectados. A la vez, el gobierno introdujo créditos blandos para empresas mediante el Coronavirus Large Business Interruption Loan Scheme (CLBILS), garantizados en un 80% por el gobierno. La principal transferencia directa a los sectores vulnerables, el Universal Credit, fue incrementada en 1000 libras al año, sumado a un pago único de 500 libras para los sectores de bajos recursos que reciben créditos impositivos (World Bank, 2021).

Economías de Mercado Coordinadas (EMC)

El menú común de políticas compensatorias tuvo un énfasis diferente en las economías tradicionalmente más coordinadas e igualitarias de Europa. En primer lugar, los esquemas de subsidio al salario y al empleo existentes fueron más generosos y extendidos. Segundo, el rol del subsidio al desempleo fue menor que en las EML y, si bien también hubo esquemas de apoyo al sector empresario vía créditos blandos, las regulaciones para impedir los despidos fueron mantenidas o reforzadas. Tercero, el rol de las organizaciones sindicales y empresarias fue central para pactar los paquetes de ayuda en general y para administrar los esquemas de suspensiones y subsidio al salario en particular. Finalmente, la política de transferencias se apoyó en las prestaciones universales de Estados de Bienestar más extendidos. Se innovó menos en este plano que en los EML, aun cuando algunos beneficios fueron ampliados.

Quizás el modelo más elaborado de subsidio al salario sea el *Kurzarbeit* alemán. Creado en 2009 para hacer frente a la crisis financiera, se trata de un esquema de retención del empleo que permite la reducción de horas a cambio de preservar el puesto de trabajo. El gobierno provee una tasa de reemplazo de hasta el 80% del salario. El programa fue extendido de entrada hasta finales de 2021 (dando importante certidumbre a las firmas) y es más que un acuerdo temporario ya que presupone que los empleadores mantengan a sus trabajadores incluso después del término del subsidio. Austria implementó un programa de apoyo al empleo similar, con una tasa de reemplazo salarial aún mayor, del 90%, y mecanismos de capacitación para los trabajadores suspendidos. A la vez, en Alemania se amplió el ingreso básico al desempleo con un bono familiar de 300 euros por hijo (Hancké et al., 2021: 5; Czypionka y Reiss, 2021: 305). Los países nórdicos también implementaron programas generosos de apoyo al empleo existente. David Ornston (2021: 253) caracteriza el programa de retención de empleo en Dinamarca como “el elemento más distintivo de la respuesta al COVID-19”, mediante el cual el gobierno cubrió el 75% del salario hasta cierto umbral de ingreso, englobando alrededor de 200.000 trabajadores (5% de la fuerza laboral). A cambio, los empresarios pagaron el resto del salario, tomaron el compromiso de no despedir y los trabajadores contribuyeron con una parte del pago de vacaciones. A la vez, como en Alemania, se eliminaron períodos de espera y requisitos (por ejemplo, acreditar búsqueda laboral) para acceder a los beneficios por desempleo. En todos estos casos los esquemas de apoyos al salario y los subsidios por desempleo se extendieron a los cuentapropistas, a la vez que se extendió el acceso y se suplementaron (por ejemplo, en Alemania con un pago de 150 euros) los programas de ingreso básico a los sectores más vulnerables.

Significativamente, en las EMC gran parte de los programas de retención de empleo, la ampliación de subsidios al desempleo y los paquetes de asistencia social fueron negociados con los sindicatos y, cuando fue necesario, con las asociaciones empresarias. En particular, los esquemas de apoyo salarial y las suspensiones fueron administrados conjuntamente por los gobiernos y las organizaciones empresarias y sindicales. Como sostiene Ornston (2021: 249) para Dinamarca (pero la afirmación se podría extender a gran parte de Europa Continental y Nórdica), en el marco de la respuesta social a la crisis del



COVID-19, “consistente con la tradición neocorporativa de gobierno, las asociaciones empresarias más grandes y los sindicatos estuvieron profundamente involucrados en la formulación de políticas públicas”.

En resumen, las respuestas sociolaborales alternativas en las EML y EMC operaron dentro de un repertorio de políticas común. Sin embargo, como adelantamos más arriba, a la vez encontramos énfasis diversos en cada política, formas alternativas de implementación e impactos muy disímiles que obedecieron, en gran medida, al entorno institucional propio de cada modelo de organización capitalista. En las EML de EE.UU. y Gran Bretaña, con casi o nula presión sindical y ausencia de dinámicas establecidas de negociación colectiva sectorial, los programas de subsidios al salario fueron más cortos (alrededor de 3 meses), menos generosos en el caso de EE.UU. (no guardaban relación al salario original), no contuvieron ningún compromiso de mantenimiento del empleo, y no involucraron a las organizaciones empresariales y sindicales en su negociación o gestión. En las EMC, inversamente, los programas de retención del empleo fueron más largos desde el inicio y generosos, conllevaron diversos compromisos de mantenimiento de empleo e involucraron a las organizaciones patronales y sindicales. Como marcan Hassel y Thelen (2020), el modelo norteamericano, al concentrar la asistencia en la firma y no garantizar el pago salarial con fondos gubernamentales en el tiempo, y a la vez al otorgar importantes incrementos en el subsidio al desempleo, incentivó los despidos. Simultáneamente, en las EML el entorno de baja regulación y costos de los despidos masivos facilitó las bajas laborales, especialmente una vez que los esquemas de retención de empleo caducaban. En las EMC, no solo el apoyo salarial al empleo existente fue más grande y extenso en el tiempo (frente a mejoras marginales en las prestaciones por desempleo) sino que, complementariamente, el entorno institucional, con sus requisitos burocráticos para concretar despidos masivos, también desincentivó la opción empresarial por la pérdida de empleo (Hancké et al., 2021). La principal consecuencia no es difícil de apreciar: el desempleo aumentó sensiblemente en las EML (se triplicó en EE.UU. al comienzo de la crisis, hasta llegar cerca del 15%), mientras que se mantuvo relativamente estable en las EMC.

Estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina

A grandes rasgos, las políticas de compensación generales frente al COVID-19 en América Latina son similares al menú recién analizado, consistente en apoyos al empleo asalariado, ampliación de las políticas por desempleo, créditos preferenciales y transferencias directas a la población económicamente vulnerable. Sin embargo, a diferencia de los países centrales, en América Latina la variación en las estrategias gubernamentales sociolaborales frente al COVID-19 fue mucho mayor. Un elemento central para entender ambos contextos como parte del modelo Jerárquico (Schneider, 2013) de organización capitalista es la menor incidencia de los sistemas de calificación de la fuerza laboral en general y la fragmentación del mercado de trabajo entre el sector formal, que recibe en algún grado los beneficios de la seguridad social, y el informal, no registrado. Como muestran Blofield, Lustig y Trasberg (2021), los gobiernos en América Latina trataron de realizar políticas para ambos grupos de trabajadores afectados por la pandemia.

Dado el volumen del sector informal y vulnerable en América Latina, la innovación y la variedad en las políticas destinadas a esta población fue mayor que en los países desarrollados.

Dado el volumen del sector informal y vulnerable en América Latina, la innovación y la variedad en las políticas destinadas a esta población fue mayor que en los países desarrollados. El Cuadro 1 presenta las políticas públicas principales para los dos universos, formal e informal.

Universo poblacional y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina

Cuadro 1

SECTOR SOCIAL	TIPO DE POLÍTICA
FORMAL	
Apoyo al empleo	Subsidio al salario
	Suspensiones reguladas
	Protección de despidos
	Créditos preferenciales a firmas
Seguro social	Expansión de seguros de desempleo
	Expansión de seguros por enfermedad
INFORMAL	
Transferencias	Ampliación de Programas de Transferencias Condicionada (PTC) existentes
	Programas de Transferencia Nuevos de Crisis
	Alimentos

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 2 resume los modelos alternativos de estrategias sociolaborales de acuerdo a nuestras dos dimensiones fundamentales: 1) la existencia de iniciativas de política pública sustanciales orientadas al sector formal, informal a o ambos y 2) el volumen comparado de estas. Nuestro estudio distingue cuatro estrategias modelo de compensación sociolaboral durante el COVID-19 en América Latina: Coordinada (Argentina), Asistencialista (Brasil), Liberal (Chile) y Residual (México). Los Cuadros 3 y 4 sistematizan las diferentes políticas destinadas al sector formal en las áreas de apoyo al empleo registrado y seguro social, mientras que el Cuadro 5 resume las iniciativas destinadas al sector informal. Como veremos en el resumen de los casos, nuestros criterios de volumen son esencialmente tres: a) cantidad de beneficiarios en términos absolutos y porcentajes de subpoblación pertinente, b) las tasas de reemplazo (ver Korpi, 2000), un score que mide las políticas de bienestar en relación a un ingreso *standard* del mercado de trabajo en cada país (salario medio registrado en el caso del sector formal, salario mínimo en el caso del sector informal) y c) el gasto en políticas compensatorias como parte del PBI. En lo que resta de la sección, describiremos cada modelo con su componente de políticas para cada tipo de población.

América Latina: objetivo por tipo de población (formal e informal) y volumen de las compensaciones sociolaborales COVID-19

Cuadro 2

	Argentina Coordinado	Brasil Asistencialista	Chile Liberal	México Residual
POBLACIÓN				
Formal	Sí	Sí	Sí	No
%	57,6	59,8	68	54
Volumen				
Alto	X			
Moderado		X		
Bajo			X	
POBLACIÓN				
Informal	Sí	Sí	Sí	No
%	42,4	40,2	32	46
Volumen				
Alto		X		
Moderado	X			
Bajo			X	

Políticas de apoyo al empleo formal

Cuadro 3

	Argentina				Brasil		Chile	México
Programa/medida	Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP)	Programa de Recuperación Productiva (REPRO)	Fog Ar	Prohibición de despidos	Programa Emergencial de Soporte a Empleos e Renda	Flexibilización Contratos Colectivos (MP 927)		Prohibición de despidos
Tipo de política	Subsidio al salario	Subsidio al salario	Créditos al sector productivo	Regulación laboral	Subsidio al salario	Regulación laboral		Regulación laboral
Target	Sector formal	Sector formal	Sector formal	Sector formal	Sector formal	Sector formal		Sector formal
Duración(meses)	9	2 con posibilidad de reinscripción		9	6	4		6
Monto en dólares	236 máximo por trabajador, en base a un salario mínimo	220 máximo por trabajador, en base a un salario mínimo			Se calcula sobre la base del seguro por desempleo de 115 dólares	Acuerdo entre empleador y empleado		
Tasa de reemplazo*	Hasta el 50%	Hasta el 50%			Hasta el 25%			
Cantidad de beneficiarios	1,4 millones	300.000			10 millones			
% del sector formal	24%	4%			25%			

*Respecto del salario medio formal anual.

Políticas de seguro social en el sector formal

Programa/medida	Argentina		Brasil		Chile	México
	Seguro por desempleo	Pensiones	Seguro por desempleo	Pensiones	Seguro de desempleo	
Tipo de política	Expansión del seguro de desempleo	Bono complementario a pensionados con ingreso mínimo	Anticipo de pago del 25% del seguro por desempleo	Anticipo de pago a pensiones	Expansión del seguro de desempleo	
Target	Sector formal	Sector formal	Sector formal	Sector formal	Sector formal	
Duración(meses)		1 mes	6 meses	3 meses	7 meses	
Monto en dólares	62	30			250	
Tasa de reemplazo*	27%		30%		60%	
Cantidad de beneficiarios	143.380		466.255		416.175	
% del sector formal asalariado	2,43%		0,5%		10%	

*Respecto del salario medio formal anual.

Políticas de transferencia social a la población informal

Programa/medida	Argentina			Brasil		Chile	México
	Ingreso Familiar de Emergencia	Extensión AUH y AUE	Tarjeta Alimentar	Auxilio Emergencial	Suplemento Bolsa Familia	Ingreso Familiar de Emergencia	
Descripción	Hogares con trabajadores entre 18 y 65 años desocupados o informales, trabajadores de casas particulares, monotributistas categorías A y B	Usuarios AUH y AUE	Usuarios AUH y AUE	Trabajadores del sector informal mayores de 18 años. Incluye usuarios del programa Bolsa Familia	Nuevos beneficiarios de Bolsa Familia y bono único	Subsidio a hogares vulnerables sin ingresos formales	
Tipo de política	Transferencia de dinero	Transferencia de dinero	Transferencia de dinero	Transferencia de dinero	Transferencia de dinero	Transferencia de dinero	
Target	Sector informal	Sector informal	Sector informal	Sector informal	Sector informal	Sector informal	
Duración (meses)	3	1	Duración de la emergencia	5	1	4	
Monto en dólares	148	46	46	107	50	136*	
Tasa de reemplazo**	46,2%			54,5%		29,6%	
Cantidad de beneficiarios	9 millones	4,3 millones	1,5 millones	65,9 millones	15 millones	3,6 millones	
% del sector informal cubierto ***	287%			185%		240%	
% PBI	1,2%			2,1%		0,57%	

* El IFE en Chile se calcula por persona del grupo familiar con un tope de 1.033 por familia.

** Calculada respecto del salario mínimo, por mes.

*** Definición Productivista de Informalidad, CEDLAS: un trabajador es considerado informal si es un asalariado en una micropyme de menos de 5 trabajadores, un no profesional autoempleado o carece de ingreso fijo.

Fuente: Elaboración propia basada en "Observatorio de Políticas Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe (CEPAL 2020).

Cuadro 4

Cuadro 5

El Modelo Coordinado en Argentina

La estrategia sociolaboral Argentina se caracteriza por una variedad y alto volumen de políticas destinadas al sector formal y un repertorio importante para compensar a la población informal. La negociación e implementación conjunta entre el Estado, los sindicatos y las organizaciones empresarias de aspectos centrales de las políticas de compensación en mesas concertación tripartitas, sumada a su similitud (en lo que hace al sector formal) con las estrategias de las EMC (apoyar el empleo existente más que el desempleo subsidiando directamente el salario de los trabajadores y no solo a las firmas) justifican la etiqueta de Coordinado para el caso argentino.

La estrategia sociolaboral Argentina se caracteriza por una variedad y alto volumen de políticas destinadas al sector formal y un repertorio importante para compensar a la población informal.

Sector formal

Argentina desplegó todas las variantes de apoyo al empleo registrado que se muestran en el Cuadro 1. El Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), posteriormente reemplazado por el REPRO (Recuperación Productiva), destinado a las actividades económicas más afectadas por la cuarentena, complementó el ingreso de los trabajadores privados con hasta dos salarios mínimos en aquellas empresas con una caída de facturación determinada. De alcance amplio a todas las actividades y establecimientos cerradas por el distanciamiento social, se inició de inmediato el 1 de abril. Duró nueve meses, constituyó una forma de subsidio directo al salario con una tasa de reemplazo (50%) levemente superior a la brasileña y benefició a aproximadamente un millón y medio de trabajadores. En actividades críticas como comercio, construcción, metalurgia/acero e industriales en general, el ATP fue complementado con los "acuerdos de suspensión" contemplados en la legislación laboral argentina. El 27 de abril de 2020 el gobierno, la CGT (Confederación General del Trabajo) y la UIA (Unión Industrial Argentina) firmaron un acuerdo por el que las suspensiones de trabajadores tendrían un umbral mínimo del 75% del salario neto¹. El acuerdo en la industria fue replicado, con diferencias menores, semanas más tarde por mesas análogas de gobierno, sindicatos y empresarios en los sectores de Comercio, Construcción y Hoteles/Turismo, y en mayoría de los casos extendidos en la práctica en sucesivas negociaciones tripartitas durante todo el año 2020.

El gobierno aceptó estos acuerdos con reducciones a las cargas sociales a las empresas. En aquellas actividades que combinaron ATP con acuerdos de suspensión (la mayoría de las formales sometidas a distancia social), el empresario de hecho pagó alrededor del 20% del sueldo neto en los meses críticos de la pandemia. Este esquema se vio incentivado por la prohibición formal de despidos y suspensiones unilaterales (acordada entre el Gobierno y la CGT) decretada el 31 de marzo, y prorrogada hasta 2021. A la vez, se habilitaron sistemas de créditos garantizados por el Estado a las pequeñas y medianas empresas a través de los bancos. El subsidio al desempleo contributivo también se aumentó, pero marginalmente, por cuanto lo sustancial de las políticas orientadas al sector formal en el Modelo Coordinado apuntaron a sostener el empleo existente.

¹ En Argentina la ley habilita suspensiones y baja de salarios pactadas individual o colectivamente (vía sindicato) entre trabajadores y empresarios, las cuales deben ser aprobadas por el Ministerio de Trabajo. El acuerdo estipulaba que las suspensiones al 75% del salario tendrían aprobación directa por el Ministerio y aquellas a menor salario un monitoreo específico. También habilitó a los empresarios a utilizar el aporte ATP como parte del salario de suspensión, bajo el compromiso de mantener la dotación de trabajadores. Ver "Convenio n 4/20 CGT- UIA", Ministerio de Trabajo, Argentina. En junio y agosto de 2020, gobierno y actores sociales se reunieron nuevamente para prorrogar el acuerdo.

Sector informal

Argentina fue testigo de una política intensa de transferencias de dinero y de alimentos. En primer lugar, reforzó mediante un único pago de 46 dólares (un tercio del subsidio original) los PTC existentes: Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación por Embarazo (AUE), que benefician a alrededor de 4 millones de personas. En segundo lugar, introdujo un programa nuevo, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una transferencia no contributiva que otorgó 115 dólares a trabajadores informales de bajos ingresos, a las categorías más bajas de monotributistas registrados ante la agencia impositiva y a trabajadores independientes. El IFE se pagó en abril/mayo, junio y agosto de 2020. Las condiciones flexibles de acceso permitieron la cobertura de 9 millones de personas. El gobierno extendió bonos al personal de salud y a las cuidadoras del hogar, dando transferencias de 50 dólares desde abril hasta octubre del 2020. Finalmente, 1 millón de personas (esencialmente receptores de la AUH) se beneficiaron de la Tarjeta Alimentar, implementada por el Ministerio de Desarrollo Social, que consiste en una transferencia de dinero que solo puede ser utilizada para comprar alimentos.

El Modelo Asistencialista en Brasil

Las ayudas sociales en Brasil en el contexto del COVID-19 estuvieron concentradas en el sector informal de un modo inigualado en el resto de América Latina. Motorizadas en buena medida por los gobernadores y por el Congreso frente un Poder Ejecutivo inicialmente reticente, su carácter amplio de cobertura y su relativa extensión en el tiempo a la vez que desprendidos en buena medida de los esquemas estables de políticas de bienestar en el gigante sudamericano, nos llevan a caracterizar el modelo como Asistencialista. Por otro lado, las compensaciones al sector formal fueron importantes, pero de menor volumen y con características de implementación muy diferentes en relación a Argentina: en Brasil no hubo ninguna forma de coordinación tripartita entre Estado y actores sociales para administrar las compensaciones a nivel nacional.

En Brasil no hubo ninguna forma de coordinación tripartita entre Estado y actores sociales para administrar las compensaciones a nivel nacional.

Sector formal

La primera reacción del gobierno de Bolsonaro en el plano laboral en vistas de la emergencia fue otorgar mayor poder a los empresarios para disponer de la fuerza de trabajo. Mediante la medida provisional 927 (2020), el gobierno permitió la flexibilización de los contratos de empleo por un período de cuatro meses a través de "acuerdos individuales" entre empresarios y trabajadores, dando libertad al empresario para anticipar vacaciones, suspender sus aportes al fondo de despido, realizar bancos de horas para "devolverlas" en el futuro o decidir unilateralmente el paso a trabajo remoto o de hogar. La medida más importante que buscó proteger el empleo formal fue el Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que brindaba al empresario dos opciones: a) reducir la jornada y el salario de los trabajadores hasta el 70%, compensando a cada trabajador en esa proporción del seguro de desempleo y b) suspender el contrato de los trabajadores, que en ese caso pasaban a cobrar la prestación por cesantía completa. En el primer caso, el seguro de desempleo suplementa el ingreso "acordado" del trabajador. La suspensión del contrato, en cambio, libera al empresario del pago del salario durante el período de emergencia². Significativamente, y en claro contraste con Argentina, tanto en el decreto de flexibilización del contrato de trabajo como en el de suspensiones con compensación salarial, las normas habilitan expresamente a las firmas para despedir personal con indemnización y desde luego no hubo ningún tipo de participación sindical en su formulación ni en sus formas de implementación.

² *Medida Provisória* 936, 1 de abril de 2020.

Sector informal

Al igual que Argentina y Chile, Brasil amplió los beneficios de su PTC existente (el Bolsa Familia) e implementó una nueva política para cubrir al sector informal más vulnerable. Sin embargo, el modelo Asistencialista destaca por dos factores. Primero, en el contexto del COVID-19, el gobierno de Bolsonaro no solo duplicó por única vez el monto de la transferencia del Bolsa Familia (alrededor de 50 dólares por mes), sino que se quitaron requisitos burocráticos y de condicionalidad (básicamente de controles de salud y escolares de los niños impedidos por la pandemia) por lo que la lista de espera del programa se redujo de 1,7 millones de familias a 500.000 (Massard et al., 2021: 499). Aún más importante, el nuevo programa Auxilio Emergencial se convirtió en el programa social anti COVID-19 de mayor cobertura y extensión de los casos analizados (9 meses, el triple que en Argentina y Chile), pagando 100 dólares (el doble del Bolsa Familia) los primeros cinco meses y 53 dólares los 4 restantes (Banco Mundial, 2021: 128). Alcanzó a 68 millones de personas en 2020, casi un 80% de la población ocupada, excediendo fácilmente los límites de la población informal (Cuadro 5). Blofield et al. (2021: 7) lo definen como "el programa de protección social más amplio para mitigar los efectos del COVID-19 en América Latina".

Analistas definen al modelo asistencialista en Brasil como "el programa de protección social más amplio para mitigar los efectos del COVID-19 en América Latina".

El Modelo Liberal en Chile

El gobierno de Piñera en Chile elaboró una serie de iniciativas orientadas a los sectores formal e informal bastante más atenuadas que los casos de Argentina y Brasil. Sin embargo, sigue habiendo en Chile (a diferencia de México) una actitud proactiva del gobierno para combatir las consecuencias económico-sociales del virus. El carácter acotado de intervención en el mercado de trabajo (especialmente en el sector formal) y su similitud con las EML de los países centrales en cuanto a proteger esencialmente a las firmas (más que a los trabajadores), facilitar despidos y enfocar las compensaciones en el subsidio al desempleo, hacen apto el término Liberal para categorizar la experiencia chilena.

Sector formal

Una de las primeras reacciones del gobierno del gobierno de Piñera fue la resolución gubernamental que permitía no pagar salarios por motivo de la aplicación de la cuarentena y toques de queda (Castiglioni, 2020: 77). Este tipo de medida proempresaria diferencia a Chile de los otros tres países aquí analizados. La iniciativa más importante orientada a la porción formal del mercado de trabajo fue la Ley de Protección de Empleo que inyectó 2000 millones de dólares al Fondo Solidario de Cesantías. La ley permite a las empresas y a los trabajadores acordar la suspensión de los contratos de trabajo, y a los trabajadores recibir el seguro por desempleo contributivo como si estuvieran desocupados, pero manteniendo su vínculo laboral. Al mismo tiempo, la norma amplió los criterios de elegibilidad para los casos de suspensión del contrato y permitió a los trabajadores acceder a beneficios de sus cuentas individuales y, de no tener contribuciones suficientes, con cargo al Fondo Solidario de Cesantías. En otras palabras, coherente con el modelo Liberal, la estrategia chilena dio básicamente vía libre a los despidos y suspensiones unilaterales (es decir, sin acuerdo sindical), pero a la vez potenció el seguro de cesantía como en ningún lugar de los casos analizados: lo extendió por un máximo de 7 meses (si bien cobrando valores decrecientes), con el monto y tasa de reemplazo más altos entre los fondos de desempleo de los países analizados (Cuadro 4)³. En palabras de Méndez (2021: 528), "esta medida estaba fundamentalmente centrada en las dificultades financieras del sector privado más que en la estabilidad de los trabajadores".

³ Ver Ley 21.263, Boletín Oficial de la República de Chile, 4/9/2020.

La estrategia chilena dio vía libre a los despidos y suspensiones unilaterales (sin acuerdo sindical), pero a la vez potenció el seguro de cesantía como en ninguno de los otros casos analizados.

Sector informal

Chile implementó dos formas de protección social destinadas al sector informal, el Bono Covid y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). El primero estuvo destinado a hogares receptores de los PTC existentes, el Subsidio Único Familiar y otras transferencias no contributivas como el programa Seguridades y Oportunidades. Los hogares receptores de alguno de estos programas recibieron un solo subsidio adicional de 60 dólares. Por otra parte, el IFE otorgó transferencias mensuales durante cuatro meses a los hogares más vulnerables del país. El monto del IFE es complicado de analizar porque depende de los niveles de vulnerabilidad y del número de integrantes del hogar, pero tuvo una tasa de reemplazo del salario mínimo más baja y la menor cobertura de los países analizados con programas al sector informal nuevos analizados. El hecho de que el IFE chileno se distribuyera por familia dentro del 80% más vulnerable (y no por individuo, como en Argentina y Brasil) probablemente incidió en su menor cobertura.

El Modelo Residual en México

El caso mexicano sorprende por la virtual ausencia de estrategias socioeconómicas gubernamentales para hacer frente a la aguda crisis causada por la pandemia. Las políticas públicas fueron mínimas tanto en el caso de la población formal como informal. La iniciativa más importante para el sector de trabajadores registrado fue la disuasión en los despidos como en Argentina, en este caso mediante trabas burocráticas y legales a las empresas. El gobierno también suministró préstamos de 1134 dólares a empresas de tamaño pequeño o mediano, pero sin relación alguna con la estabilidad de los trabajadores. Por último, el gobierno de López Obrador mantuvo sus programas de PTC tradicionales. Sin embargo, no fueron ampliados con pagos masivos de emergencia ni se creó ningún programa adicional o complementario de transferencias como en Argentina, Brasil y Chile, aun cuando muchos estados federales mexicanos introdujeron algún tipo de programa de alimentos o monetario destinado al sector informal (Blofield et al., 2021). La única iniciativa social novedosa fue un subsidio destinado a solventar los funerales de las víctimas del virus.

El caso mexicano sorprende por la virtual ausencia de estrategias socioeconómicas gubernamentales para hacer frente a la aguda crisis causada por la pandemia.

Discusión comparativa

El análisis precedente revela modalidades claramente alternativas en las estrategias gubernamentales de compensación sociolaboral frente a la pandemia en América Latina. El modelo Coordinado en Argentina destaca por el volumen de las políticas orientadas al sector formal y su implementación en gran medida tripartita. El apoyo al empleo registrado tiene diferencias clave con el enfoque en los modelos Asistencialista y Liberal (y por supuesto Residual): las suspensiones tenían como referencia un porcentaje del salario efectivo del trabajador, y se combinaron con un subsidio al salario más extenso (9 meses), el empresario no podía dejar de pagar una fracción mínima del salario, se impidió despedir y las suspensiones fueron acordadas y monitoreadas en mesas sectoriales tripartitas. En Brasil y Chile la referencia para el ingreso del trabajador suspendido es la menos generosa prestación por desempleo (por lo tanto, las tasas de reemplazo de ingreso son más bajas), el empresario puede

dejar de pagar salario u optar por el despido, y la participación sindical (y en general de los actores sociales organizados) fue nula.

El análisis revela modalidades alternativas en las estrategias gubernamentales de compensación sociolaboral frente a la pandemia en América Latina. El modelo coordinado en Argentina destaca por el volumen de las políticas orientadas al sector formal y su implementación tripartita (Estado, empresarios y trabajadores). En lo que hace a las políticas orientadas al sector informal, el modelo Asistencialista de Brasil aparece como el más comprehensivo, seguido por la Argentina.

Las lógicas de apoyo al empleo formal en el modelo Coordinado vs. el Asistencialista y el Liberal replican en gran medida la dinámica que analiza Hancké et al. (2021) en su contraste entre las políticas laborales frente a la pandemia en Gran Bretaña y Alemania como modelos de EML y EMC respectivamente. Si bien en todos los casos hay algún tipo de subsidio al empleo formal, al ser el subsidio al salario mayor, los despidos están prohibidos y existe la posibilidad de regular las suspensiones con bajas de salarios para una gran parte del personal coordinadamente entre empresarios y sindicatos, los incentivos generales de las firmas (configurados por "zanahorias" y "palos") para mantener el empleo en los modelos coordinados son mayores. En los programas de corte más liberal, el empresario puede despedir y (dada la ausencia de un ámbito de negociación entre empresarios y sindicatos) no puede coordinar a la vez suspensiones para una gran masa de trabajadores, por lo que el incentivo más fuerte ante la baja muy pronunciada de la actividad es la suspensión total del contrato de trabajo y eventualmente el despido.

En lo que hace a las políticas orientadas al sector informal, el modelo Asistencialista de Brasil aparece por mucho como el más comprehensivo (seguido por Argentina), especialmente en cuanto a la extensión de cobertura y la duración del Auxilio Emergencial, su más alta tasa de reemplazo de ingreso respecto de salario mínimo y mayor gasto como porcentaje del PBI. La gran cobertura de los programas "nuevos" para el sector informal (es decir, originados en la pandemia) tiene dos vectores en Brasil y Argentina. En primer lugar, los programas fueron destinados a individuos y no a grupos familiares (es decir, dentro de una misma familia vulnerable podían replicar el subsidio). Segundo, como señalan Blofield et al (2021: 3), el Auxilio Emergencial en Brasil y el IFE en Argentina (a diferencia del IFE en Chile) se basaron en el *self-targeting* (la autoidentificación) y mecanismos de demanda, y no en la detección desde el Estado de la población específica. Es decir, las personas comprendidas podían demandarlo sin estar incluidas en ningún registro administrativo, por el simple hecho de pertenecer al sector vulnerable informal.



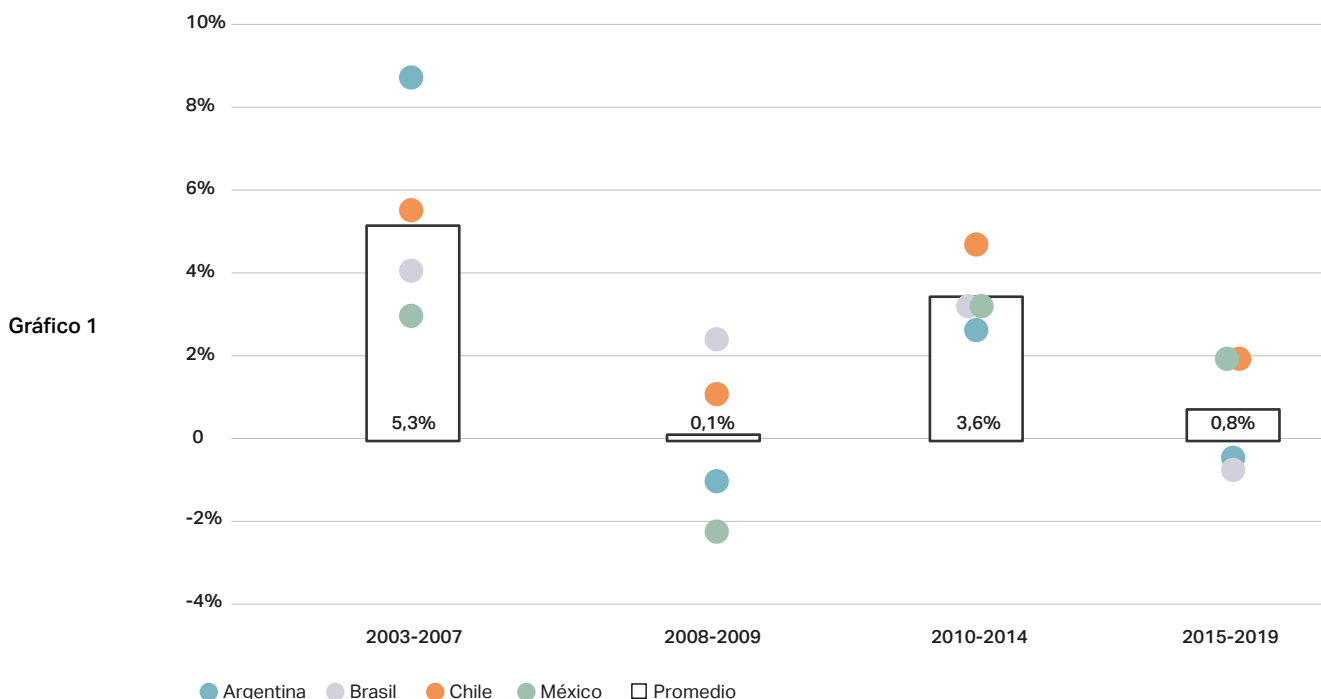
La dimensión económica: trayectorias, antecedentes e impacto de las políticas de compensación sociolaboral

La situación macroeconómica inicial

Las estrategias de compensación para mitigar los efectos de la pandemia no se implementaron en el vacío, sino en un contexto macroeconómico determinado, divergente en cada país analizado. En esta sección repasamos la situación macroeconómica de cada país al inicio de la pandemia para evaluar el grado en que condicionó o no la implementación de las políticas de emergencia. Estas diferencias no solamente se enmarcan en la coyuntura que estaba viviendo cada Nación en el momento previo a la crisis de marzo de 2020, sino también se vinculan con características estructurales de mediano plazo. A continuación, analizamos sucintamente aspectos e indicadores centrales que nos ayudan a entender estas características: las tasas previas de crecimiento de PBI, los niveles de inflación, el desempeño del sector externo, la situación fiscal y el grado de endeudamiento.

En primer lugar, observando las tasas previas de crecimiento de los cuatro países podemos encontrar trazos generales compartidos. En los últimos años todos ellos registraron un desempeño más débil que en períodos anteriores. El promedio 2015-2019 (0,8%) estuvo lejos de los registros de 2003-2007 (5,3%) y de 2011-2015 (3,6%). Sin embargo, se pueden distinguir las trayectorias de Argentina y Brasil, por un lado, y Chile y México por el otro. Argentina y Brasil registran promedios negativos en 2015-19, influenciados en el primer caso por una caída de 2015 y 2016 y posterior estancamiento, y en el segundo por la reciente recesión de 2018-2019. Chile y México, con tasas bajas pero estables, lograron mantener un promedio en los últimos 5 años de 2% (Gráfico 1).

Tasas de crecimiento promedio del PBI a precios constantes (promedio del período)

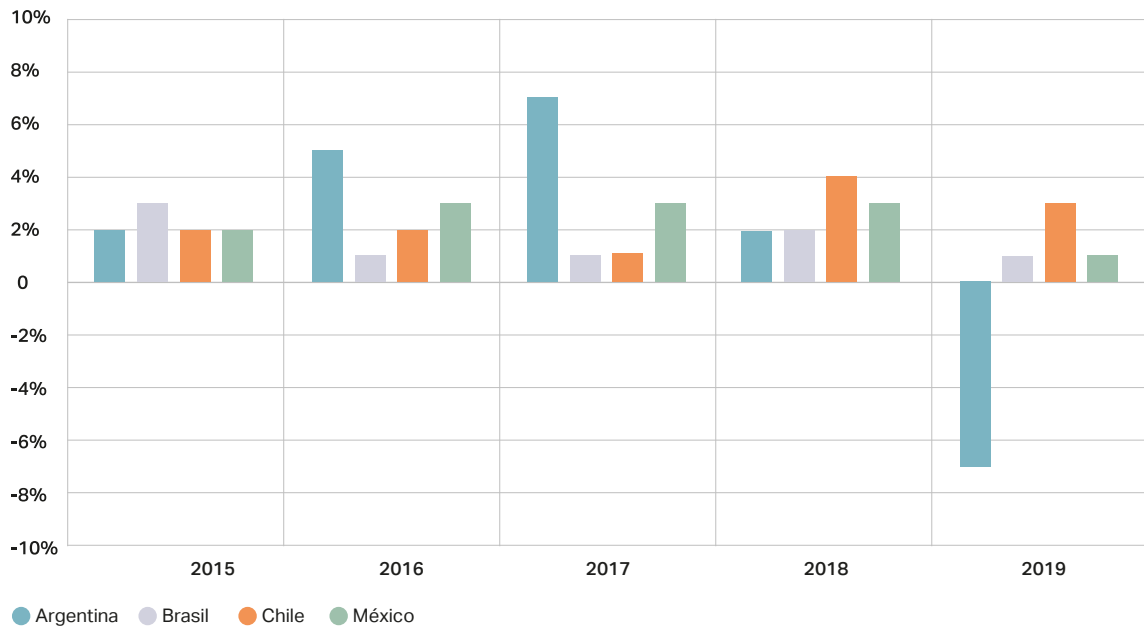


Fuente: Elaboración propia a base de WEO, FMI.

En segundo lugar, los niveles de inflación también marcan a Argentina con una situación macroeconómica diferente del resto. Los niveles notoriamente superiores (40% promedio, con picos superiores al 50% versus un promedio de 3-4% del resto), con elevada volatilidad, da muestra de una configuración macroeconómica diferente, con una tendencia a la inestabilidad no solamente real sino también nominal y financiera. Estos antecedentes pondrán una característica distintiva a la experiencia argentina con respecto al resto y condicionarán, desde luego, la efectividad de las herramientas utilizadas para la administración de la crisis.

Cuenta financiera / PBI entre 2015 y 2019

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia a base de WEO, FMI.

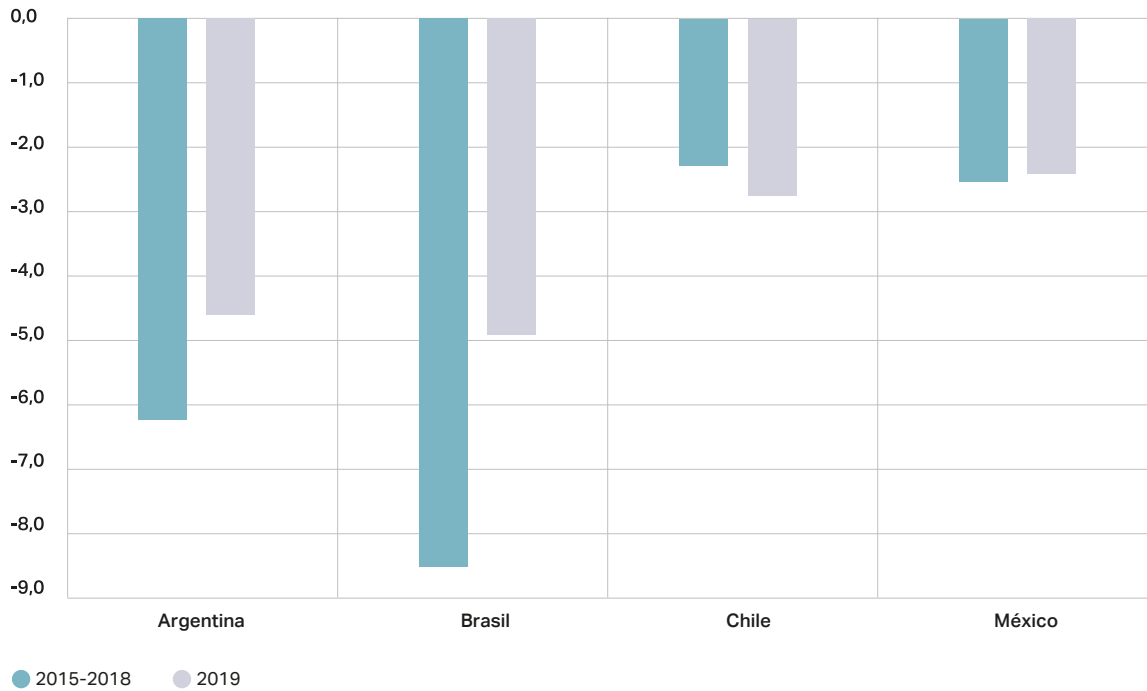
En tercer lugar, la evolución del sector externo de cada país también influye en la capacidad de respuesta a la crisis, en particular en la administración de la situación cambiaria. En el período de precrisis, la inestabilidad del tipo de cambio real de Argentina vuelve a ser una característica distintiva. Entre 2017 y 2019 se depreció un 38%, mientras que Brasil un 13% en esos mismos años. Chile y México mostraron un comportamiento más estable (+3% y -4%, respectivamente). Asimismo, el desempeño en la balanza de pagos entre 2015 y 2019, y su financiamiento, indica que si bien todos los países mostraron déficits en cuenta corriente (importaciones, exportaciones y transferencias de capital) cercanos al 2,5% del PBI promedio, Brasil, Chile y México tuvieron una relación más estable con un acceso fluido al mercado de capitales que les permitió financiarlos, mientras que Argentina tuvo una relación errática. Tomando la información del FMI, en 2015-2019 Brasil recibió una entrada vía la cuenta financiera del balance de pagos con un promedio anual de 1,8%, México 2,3% y Chile 2,3% del PBI. Ninguno de estos países superó el 4% en esos años ni tuvo una entrada menor a 1% (Gráfico 2). Argentina, con un déficit de cuenta corriente de -5% en 2017 y 2018, mostró una volatilidad muy importante en la cuenta financiera: llegó a niveles del 7% del PBI en 2017 y una salida en 2019 de -7%.

Finalmente analizamos situación fiscal y deuda pública. La comparación de la situación fiscal (Gráfico 3) nos permite nuevamente diferenciar a Argentina y Brasil, por un lado, y México y Chile por el otro. En los primeros, los déficits fiscales financieros (incluyendo los pagos de intereses de deuda) son claramente superiores a los segundos en el período de precrisis (en torno de 6 a 8% vs. 2%), pero con una tendencia a la disminución en los últimos años (el registrado en 2019 es menor al promedio de los años anteriores). A pesar de esta tendencia, los niveles en 2019 en los primeros más que duplicaron a los segundos. El indicador Deuda/PBI (Gráfico 4), si bien tiene deficiencias (en particular por la influencia

del tipo de cambio en cada medición) permite dar un panorama de la evolución de la deuda pública en cada experiencia a la hora de enfrentar la crisis. Argentina se destaca frente al resto por un incremento fuerte de la toma de deuda en los últimos años (influenciado también por el aumento del tipo de cambio en 2018-19), seguido por Brasil con un proceso de crecimiento en el último lustro, aunque más paulatino, acercándose el 100% de deuda pública sobre producto. Nuevamente, México (en torno al 60%) y Chile (30%) muestran mayor estabilidad y nivel de deuda mucho menor, aunque en crecimiento.

Déficit financiero por país entre 2015 y 2019 (en relación al PBI)

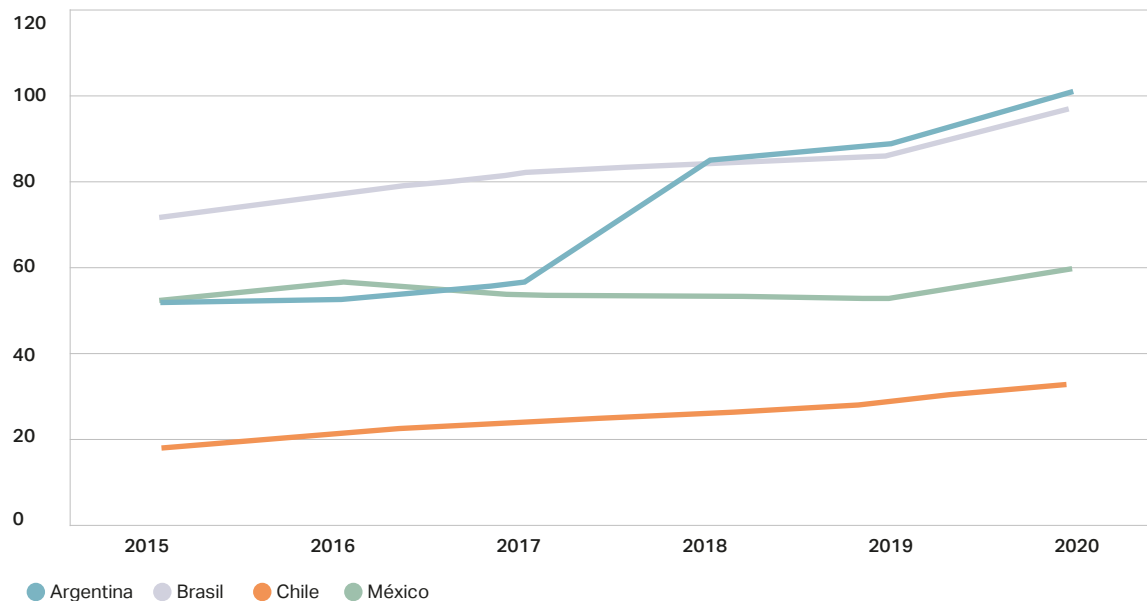
Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a base de WEO, FMI.

Relación Deuda Pública sobre PBI (en % entre 2015 y 2020)

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a base de WEO, FMI.

El impacto de la crisis



En resumen, en las cinco dimensiones macroeconómicas analizadas, crecimiento, inflación, situación de la balanza de pagos, déficit total y deuda pública, Argentina y Brasil presentan un desempeño previo muy deficiente. Argentina en particular resalta por su crecimiento negativo y alta inflación, déficit externo y devaluación previa, fuerte déficit fiscal total, y pronunciado aumento de deuda sobre PBI. Brasil muestra una situación similar, aunque con mucha menor inflación y mayor capacidad de financiamiento externo. Chile y México contrastan desde el otro polo. Mayor crecimiento anterior, mejor situación externa, mucho menor déficit fiscal 2019 y años anteriores (alrededor del 2%), y la mitad o menos de deuda sobre PBI que Argentina y Brasil. Sin embargo, tanto Chile y especialmente México desarrollaron políticas mucho más tímidas que Argentina y Brasil para mitigar los efectos de la pandemia. En otras palabras, la dinámica sociolaboral en la crisis COVID-19 va a estar más relacionada con la política que con la situación macroeconómica previa.

En las cinco dimensiones macroeconómicas analizadas (crecimiento, inflación, situación de la balanza de pagos, déficit total y deuda pública), Argentina y Brasil presentan un desempeño previo muy deficiente. Argentina en particular resalta por su crecimiento negativo y alta inflación, déficit externo, devaluación previa, fuerte déficit fiscal total y pronunciado aumento de deuda sobre PBI. Chile y México contrastan desde el otro polo. Sin embargo, tanto Chile y especialmente México desarrollaron políticas mucho más tímidas que Argentina y Brasil para mitigar los efectos de la pandemia. La dinámica sociolaboral en la crisis COVID-19 está más relacionada con la política que con la situación macroeconómica previa.

El impacto de la crisis y las compensaciones sociolaborales en 2020

Distanciamiento social y modelos de compensación sociolaboral

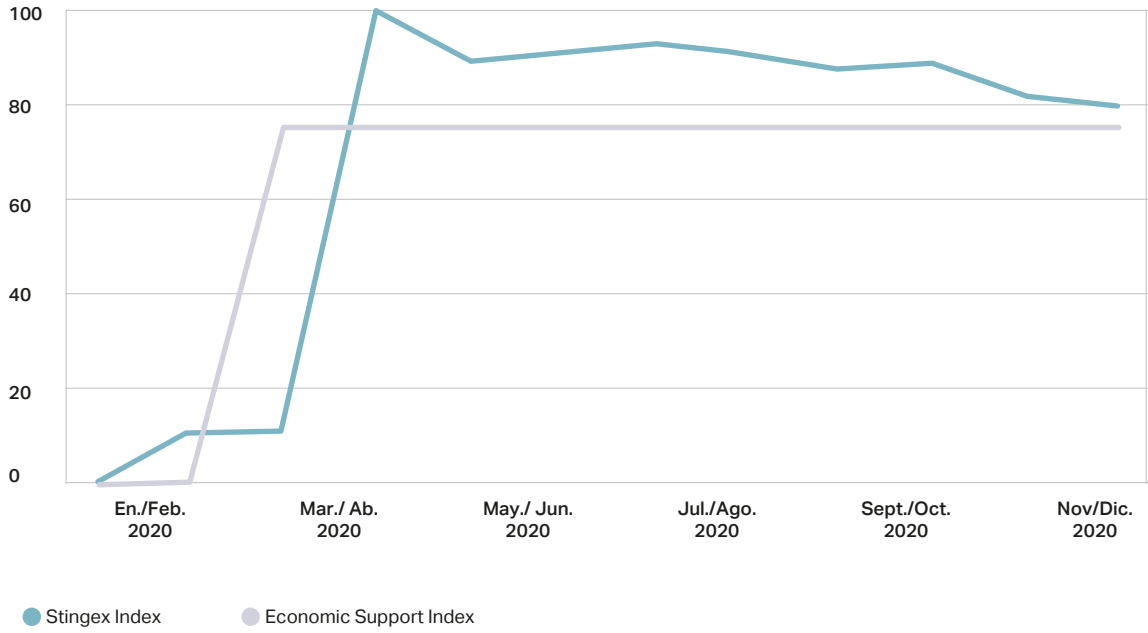
Las políticas para mitigar los efectos sociales del coronavirus se desarrollaron en contextos variables marcados por las cuarentenas y cierres que intentaron implementar los gobiernos para lograr el distanciamiento social. Por lo tanto, un primer paso para analizar los efectos de las políticas recién categorizadas y evaluar qué tan suficientes fueron es considerarlas en relación al nivel general de cumplimiento del distanciamiento social. El Oxford Covid-19 Government Reform Tracker mide tanto los niveles de supresión de las actividades sociales como las respuestas institucionales y económicas en los diferentes países. Para lo primero elabora el Oxford Stringency Index (OSI), que contiene ocho métricas que van desde el cierre de escuelas, eventos sociales y transporte público, a viajes internacionales y cuarentenas generales⁴. El mismo monitor de la Universidad de Oxford elabora un índice de respuestas económicas de los gobiernos. Si bien este score excede las medidas sociolaborales que analizamos en este trabajo e incluye toda medida económico-social gubernamental asociada a

⁴ El Oxford Stringency Index es un promedio de ocho métricas diferentes. Va de 0 a 100, ordenado por mes. https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/blob/master/documentation/index_methodology.md

la pandemia (por ejemplo, medias fiscales de estímulo, descuentos impositivos, o alivio de deudas empresariales además de las medias sociales), puede ser útil para analizar la brecha entre el grado de cierre impulsado por los gobiernos y las respuestas para contrarrestar los efectos económico-sociales de la pandemia. Los siguientes gráficos comparan ambos índices, el de cierre (OSI) de la actividad económico-social y el de respuestas económicas para los cuatro casos analizados.

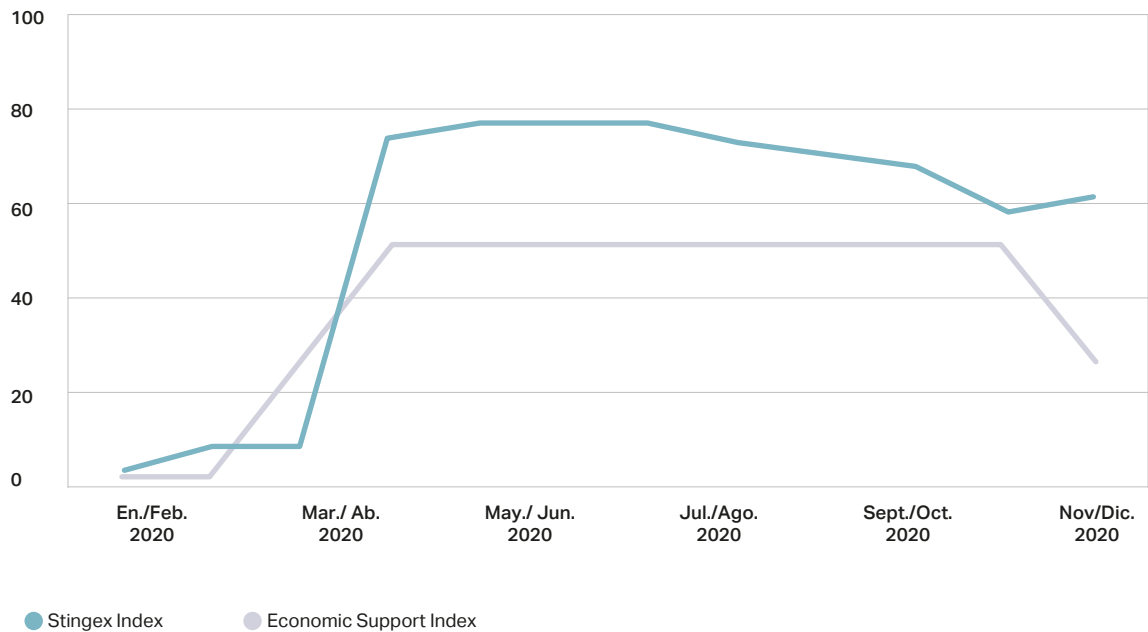
Argentina 2020

Gráfico 5



Brasil 2020

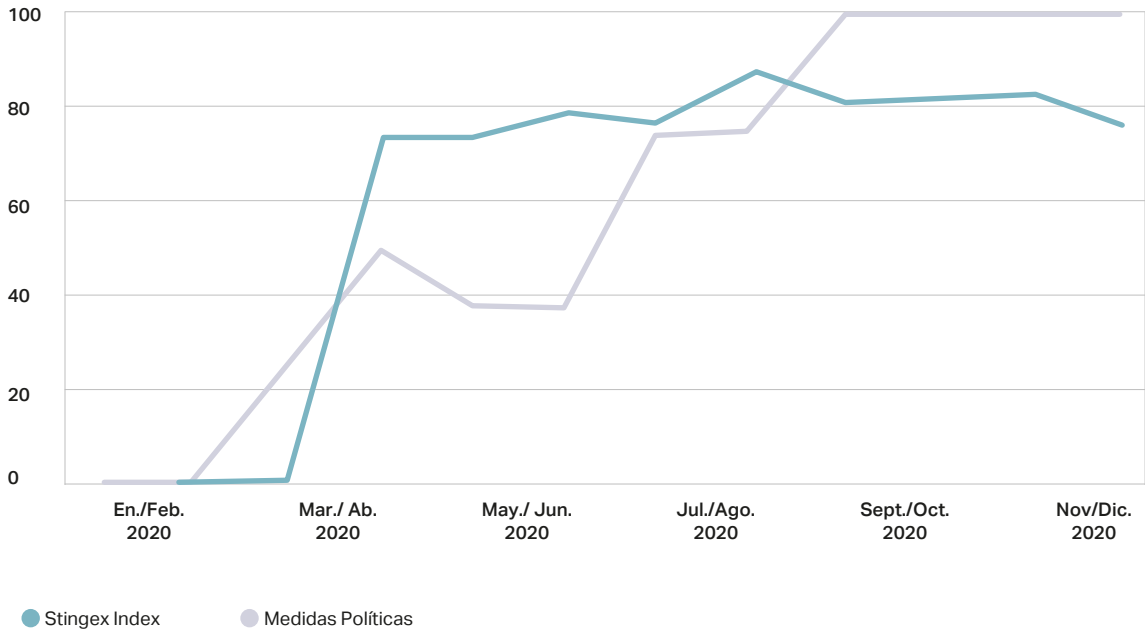
Gráfico 6



El impacto de la crisis

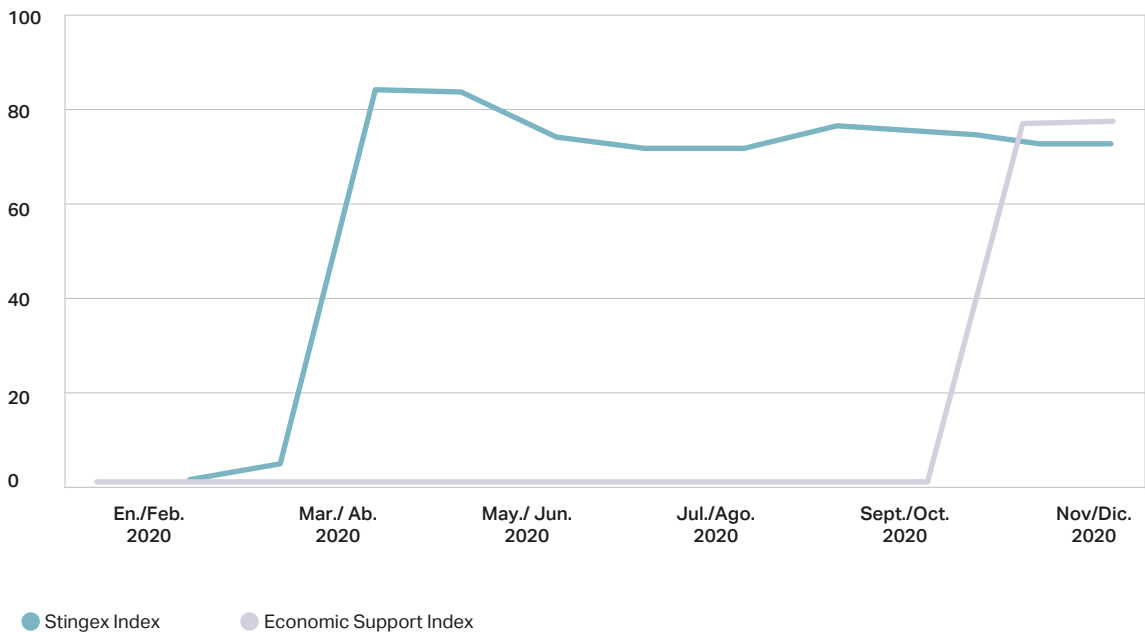
Chile 2020

Gráfico 7



México 2020

Gráfico 8



Los gráficos parecen confirmar en líneas generales las características centrales de los modelos de respuesta social que analizamos en este estudio, inmersos en los contextos alternativos de distanciamiento social. Argentina (Gráfico 5) es el caso de mayor distanciamiento social en 2020. Como en ningún otro país el OSI toca el máximo de 100 para luego bajar a 80. Coherente con el activismo que muestra el modelo Coordinado en las políticas para los universos formal e informal, el nivel de respuestas económicas es también el más alto de los cuatro casos durante la mayor parte del año. En el otro polo, el Gráfico 8 es elocuente acerca del modelo Residual mexicano: la brecha entre el nivel de distanciamiento social

y respuestas económicas es enorme. En el caso de Brasil la brecha es más grande que en Argentina y ambos índices son uniformes durante el año, pero a niveles menores. Finalmente, el caso de Chile es el más contraintuitivo respecto de nuestro análisis. Efectivamente, si bien la brecha entre distanciamiento y medidas económicas es muy grande al principio, lo que se condice con un modelo Liberal, se reduce fuertemente hacia fin de año. Recordemos, sin embargo, que ese activismo puede estar relacionado más a medidas puramente económicas o de apoyo a empresas (como reducciones impositivas o perdón de deuda a las firmas) que a las medidas sociolaborales para compensar a los trabajadores y a la población vulnerables, que como vimos fueron relativamente acotadas.

Impacto de la crisis y las medidas sociolaborales en el mercado de trabajo

En esta sección analizamos el impacto socioeconómico de las compensaciones estudiadas y, más en general, de las cuarentenas y mecanismos de distanciamiento social medidos en el apartado anterior. Desde luego, es difícil diseccionar ambos fenómenos. Por ejemplo, se puede argumentar que los niveles de caída del empleo son consecuencia tanto de la virulencia de los cierres de la actividad productiva, como del arrastre de la situación macroeconómica previa a la pandemia y del grado de efectividad de las políticas de apoyo al empleo analizadas más arriba. Sin embargo, se pueden detectar algunas consecuencias claras de las estrategias sociolaborales implementadas.

En primer lugar, mostramos la caída de la producción de bienes y servicios en 2020 (Gráfico 9). Si bien la crisis afectó a todas las economías, la comparación de las caídas nos permite apreciar que Argentina (que como vimos impuso el nivel más fuerte de distanciamiento social y arrastraba la peor situación macroeconómica) fue el país que más sufrió la contracción de la actividad (-10%), seguido de México (-8%). En un segundo escalón, podemos ubicar a Chile y Brasil con -5,8% y -4%, respectivamente. La trayectoria precedente es un factor importante a tener en cuenta. En el bienio 2018 y 2019, en Argentina la actividad registró una caída acumulada de 5%, México un crecimiento de apenas 2%, Brasil de 3% y Chile de 4,8%. Por lo tanto, la magnitud de la caída en cada experiencia en 2020 pareciera también tener un componente vinculado a la trayectoria precedente. Es decir, la fragilidad (o fortaleza) en la que se encontraba cada país pareciera influenciar en su desempeño frente a la pandemia.

Caídas de PBI en 2020 (en porcentaje respecto al año anterior)

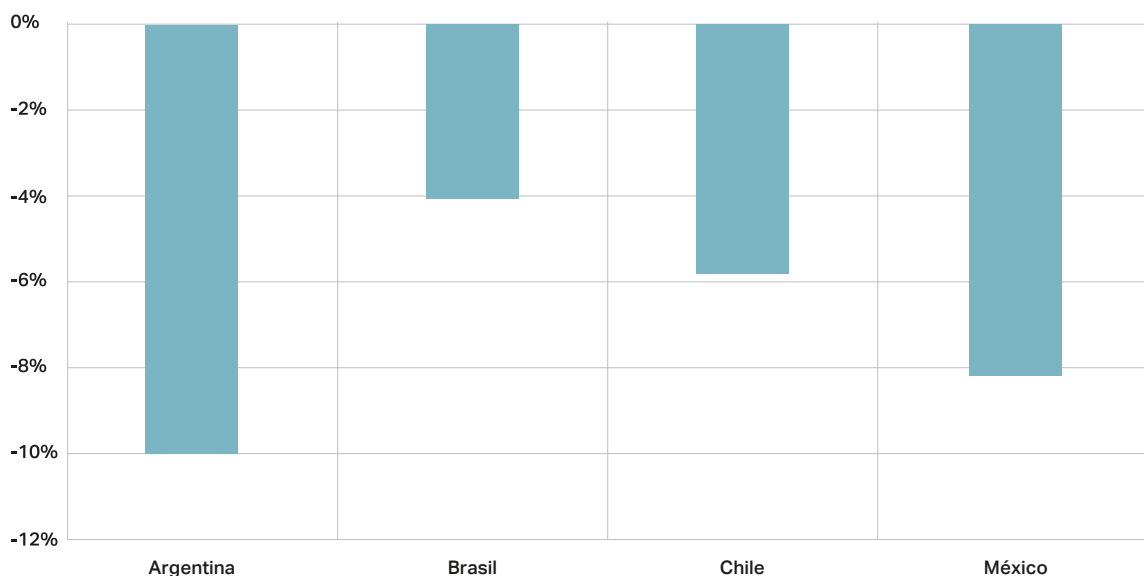


Gráfico 9

Una segunda mirada incluye las tasas de empleo, desempleo y actividad (Cuadro 6 y Gráfico 10). Una de las particularidades de esta crisis fue la combinación de un shock de oferta (por las restricciones a la movilidad y a ciertas actividades en particular) y uno de demanda (caída de ingresos, consumo e inversión) que llevó a un ajuste peculiar en el mercado de trabajo: no solamente disminuyó la tasa de empleo (ocupados sobre población económicamente activa), sino también (y de manera intensa) la tasa de actividad, es decir, la proporción de gente que tiene o busca empleo. Por lo tanto, hubo un aumento de la tasa de desempleo en el marco de la disminución de la tasa de actividad en los cuatro países analizados. La comparación entre las experiencias expresa no solamente la diferente intensidad de los ajustes de la actividad y su influencia en el empleo, sino también los factores de oferta, institucionales y, por supuesto, las estrategias sociolaborales recién analizadas. En Chile, la tasa de desempleo llegó a duplicarse en el peor momento de la crisis (en los datos trimestrales de 7% a 13%), a pesar de tener una caída del PBI relativamente baja. Esto es sin duda consecuencia de la estrategia Liberal frente a la pandemia analizada más arriba: el bajo volumen del programa de apoyo al empleo y la facilidad otorgada a los empresarios para despedir. Se repite el fenómeno de suba abrupta de la desocupación durante la pandemia en casos modelo de EML como EE.UU. En México, con la estrategia Residual sin mayores compensaciones laborales, la caída del empleo fue igualmente importante (especialmente el informal no protegido por la prohibición de despidos).

Argentina y Brasil fueron los países que más pudieron contrarrestar los efectos de la crisis COVID-19 en el desempleo aunque por razones opuestas. Brasil tuvo cuarentenas más heterogéneas, menos caída del PBI y un programa de apoyo al empleo de volumen moderado. Argentina tuvo un distanciamiento social más fuerte pero a la vez un apoyo al empleo mucho más voluminoso.

Argentina y Brasil fueron los países que más pudieron contrarrestar los efectos de la crisis COVID-19 en el desempleo aunque, se podría hipotetizar, por razones opuestas. Brasil tuvo cuarentenas más heterogéneas (en general administradas a nivel sub-nacional), por lo tanto menos caída del PBI, y un programa de apoyo al empleo de volumen moderado, mientras que Argentina tuvo un distanciamiento social más fuerte pero a la vez un apoyo al empleo, vía subsidios al salario, suspensiones masivas acordadas y prohibición de despidos, mucho más voluminoso.

Cambio en tasas de mercado de trabajo 2020 vs. 2019

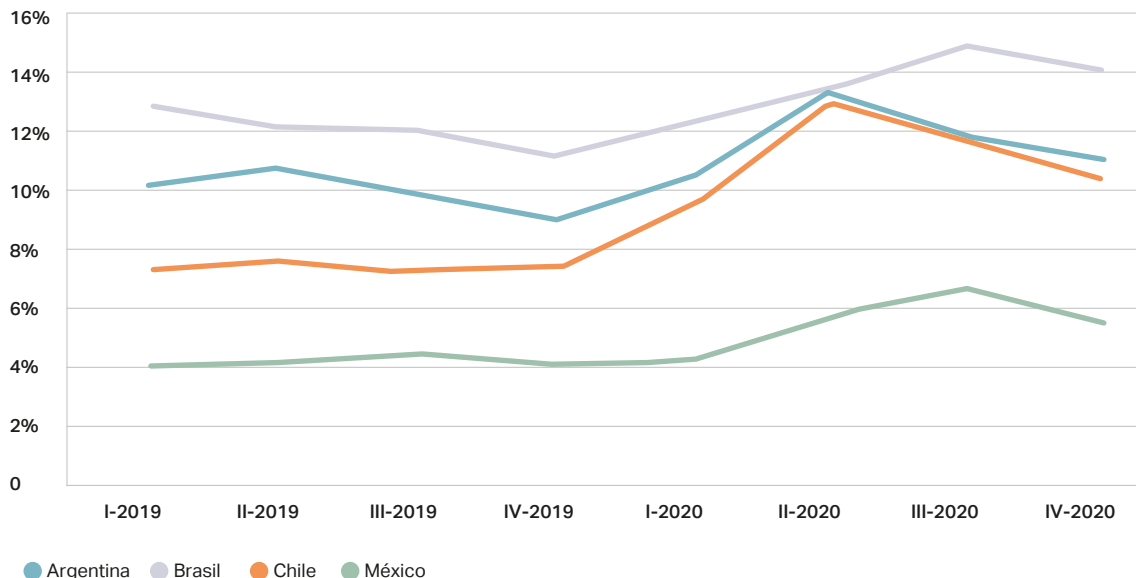
	Argentina	Brasil	Chile	México
Actividad	-8.6%	-7.9%	-11%	-8%
Empleo	-10.2%	-9.6%	-14%	-9%
Desempleo	17.5%	13.8%	48%	27%

Cuadro 6

El impacto de la crisis

Tasas de desempleo 2019-2020 (tasas trimestrales)

Gráfico 10

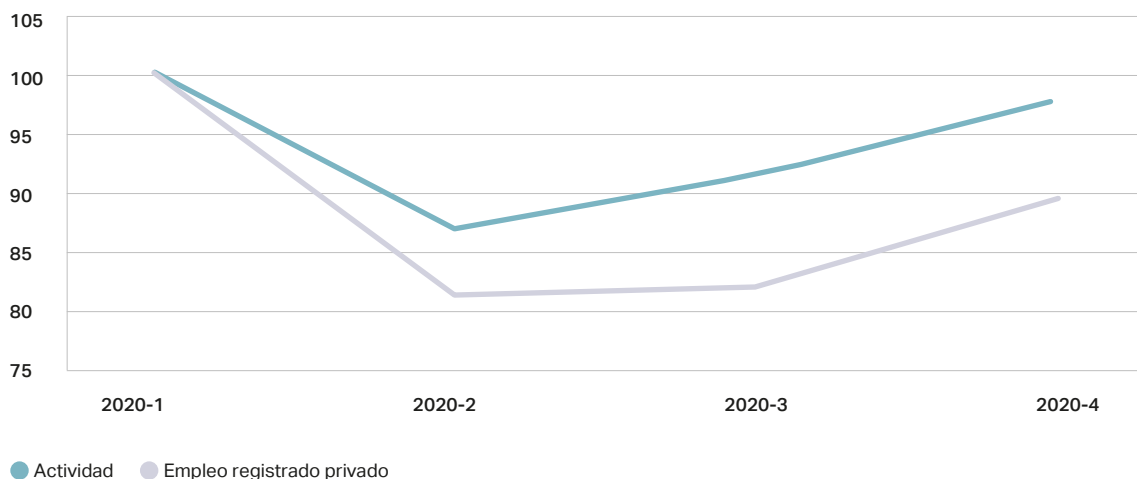


Fuente: Elaboración propia en base a institutos de estadísticas nacionales. Brasil: IBGE- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios Continua. México: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) / Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) / Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva edición) (ENOEN). Chile: INE-Chile. Encuesta nacional de Empleo. Argentina: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

Finalmente, dado que las políticas de sostenimiento del empleo sistematizadas en el Cuadro 3 se orientan esencialmente al sector formal, es útil comparar en todos los casos el desempeño específico del trabajo registrado privado (y no del empleo en general que incluye al sector informal y al Estado) en relación al nivel de actividad económica en los tres casos que realizaron políticas de subsidio al empleo formal: Argentina, Chile y Brasil. En el análisis comparativo se encuentran similitudes y diferencias (Gráficos 11, 12 y 13). En ningún país se había recuperado el empleo registrado hacia el final de 2020. Sin embargo, la trayectoria fue muy diferente. En el caso de Chile, si bien el empleo registrado cayó fuertemente, también se recupera velozmente, siguiendo la trayectoria del PBI. Aun así, el empleo continuaba, hacia fines de 2020, un 10% por debajo del nivel de principios de ese año. En Brasil la comparación punta a punta del empleo es similar, pero con una recuperación menor, a pesar de que la actividad ya recuperó los niveles pre pandemia.

Chile. Actividad y Empleo Privado Formal (datos desestacionalizados, primer trimestre 2020=100)

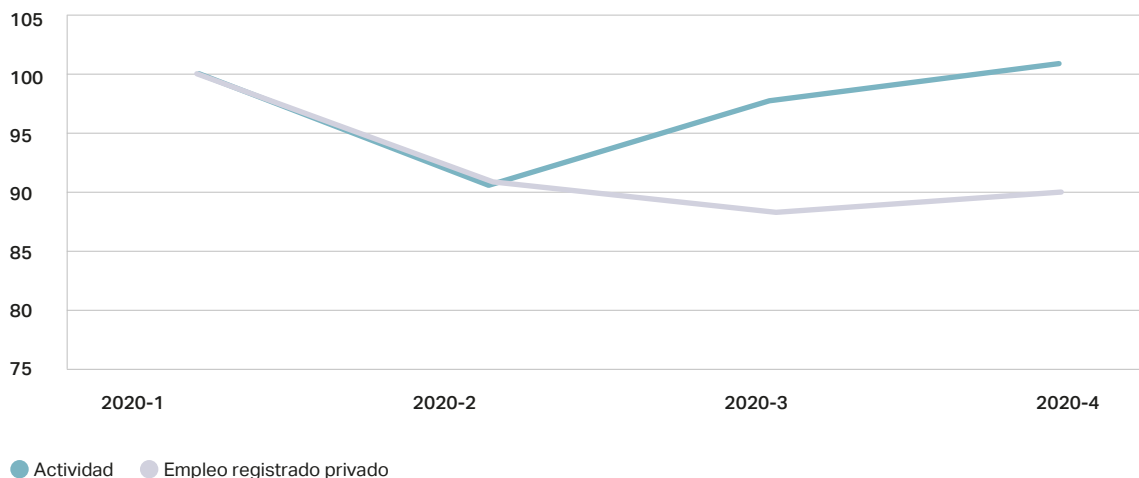
Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

Brasil. Actividad y Empleo Privado Formal (datos desestacionalizados, primer trimestre 2020=100)

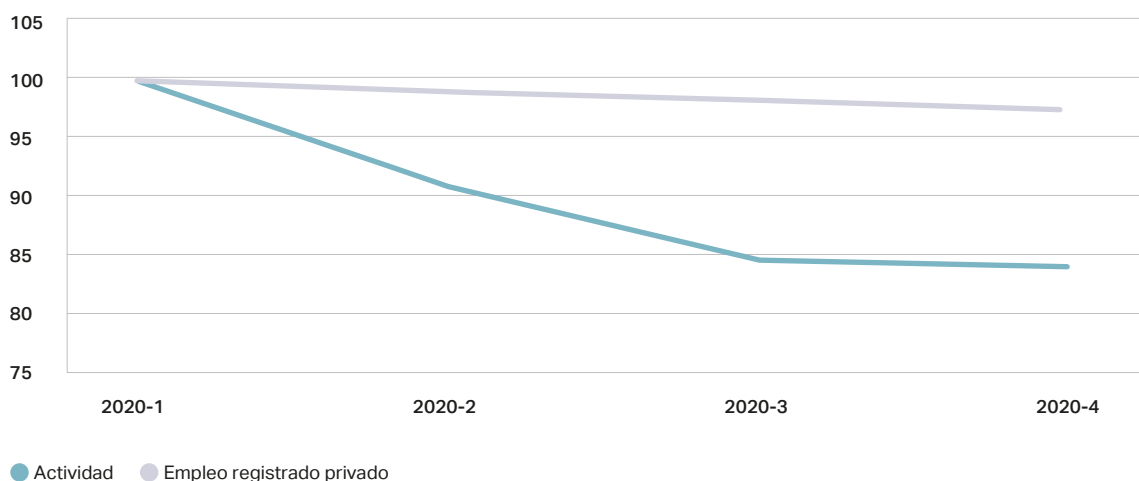
Gráfico 12



Argentina tuvo mayores dificultades para recuperar los niveles de actividad económica pre-pandemia. No obstante, la pérdida de empleo registrado en comparación con el resto y, en relación a la contracción del producto, es mucho menor. De hecho, Argentina es el único país donde el empleo formal cae menos que la actividad económica, lo cual habla de la incidencia de los principales aspectos del modelo Coordinado: la combinación del subsidio al salario (ATP) más voluminoso de la región y los acuerdos de suspensión colectivos más extendidos, sumado a la prohibición de despidos, restaron incentivos para que los empresarios recorten empleo.

Argentina. Actividad y Empleo Privado Formal (datos desestacionalizados, primer trimestre 2020=100)

Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.



El impacto de los programas orientados a la población informal más vulnerable es más difícil de medir, ya que no inciden directamente en los niveles de empleo y las encuestas nacionales miden la pobreza de forma diferente en los países analizados. Massard et al. (2021: 500) afirman que en Brasil los resultados del principal programa fueron "impresionantes: más del 5% de los residentes sobrevivieron el período sosteniéndose solo en Auxilio Emergencial (...) y el ingreso promedio de todas las familias beneficiarias fue un 95% de lo que hubieran obtenido en ausencia de la pandemia". En uno de los pocos estudios comparativos durante el COVID-19, Lustig et al. (2020: 9) analizan la pobreza ex, ante y post compensaciones sociales durante 2020 en Argentina, Brasil, Colombia y Chile. Afirman que "Argentina y Brasil, donde los gobiernos comprometieron recursos significativos a la existente o nueva asistencia social, esas políticas anularon una parte considerable del crecimiento de la pobreza inducido por las cuarentenas. De hecho, en Brasil, la anulación fue completa en el nivel de la línea nacional de pobreza y más que completó la línea de pobreza [internacional] marcada por 5,50 dólares al día". El mismo estudio señala que en Colombia y México, donde las políticas de compensación fueron mínimas, el efecto sobre la expansión de la pobreza fue muy bajo o nulo (Lustig et al., 2020: 9). En otras palabras, en esta perspectiva, y coherente con la categorización que elaboramos más arriba basados en el volumen de los programas, el impacto mayor de las políticas compensatorias en la reducción de la pobreza informal se dio en el modelo Asistencialista de Brasil, seguido por la estrategia Coordinada en Argentina (Lustig et al. no analizan Chile).

Conclusiones

Este estudio se concentró en el análisis de las políticas sociolaborales generales, de nivel nacional, para mitigar los efectos del COVID-19. Por supuesto, un análisis más completo debería considerar las variaciones de política a nivel de las provincias o estados subnacionales en países federales como Argentina, Brasil, México o Estados Unidos, donde en algunos casos hubo importantes iniciativas de compensación. También debería observar el tratamiento específico de poblaciones históricamente relegadas en el mercado de trabajo, como las mujeres, o de la infancia más vulnerable. En el caso argentino, por ejemplo, el gobierno desplegó una perspectiva de género en muchas de las políticas analizadas en este estudio (especialmente en el IFE, la Tarjeta Alimentar y el Bono AUH), reforzando y ampliando su llegada a las mujeres más vulnerables (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020).⁵

En los países desarrollados, las estrategias sociolaborales generales para mitigar los efectos del COVID 19 se concentraron en cuatro grandes ejes presentes en casi todos los casos: programas de subsidio al salario, reconfiguración de los sistemas de prestaciones por desempleo, créditos preferenciales a las empresas y políticas de transferencia a los sectores más vulnerables. No obstante, la configuración institucional del capitalismo contemporáneo afectó centralmente la implementación y el impacto de estas políticas sociolaborales. Así, las economías Coordinadas y más igualitarias priorizaron la concertación tripartita entre Estado y actores sociales, los paquetes de subsidio al salario y el control de los despidos, mientras que los modelos Liberales tuvieron programas de apoyo al empleo existente muy acotados, prevalecieron las ayudas vía subsidio al desempleo y a las empresas, y facilitaron el unilateralismo empresario, especialmente en cuanto a despidos.

Este estudio mostró, en primer lugar, que las respuestas sociales de los gobiernos frente al COVID en el modelo más desigual y jerárquico de capitalismo en América Latina presentan dos diferencias centrales respecto de los países centrales. Primero, la variación de políticas entre los países más grandes

⁵ Para una mirada más amplia sobre el impacto del COVID-19 en la situación económica de las mujeres en América Latina se puede consultar Bergallo et al., 2021.

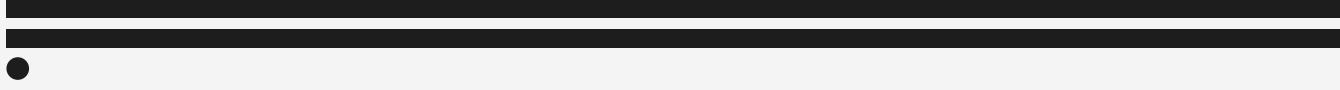
Conclusiones

fue mucho mayor. Segundo, el contexto mucho más amplio del sector informal de la economía exigió innovaciones más profundas para atender a esta población. En efecto, las estrategias variaron desde un modelo Residual como el mexicano, donde las respuestas sociolaborales fueron mínimas, hasta el modelo Coordinado argentino, con mucha innovación en las políticas públicas, tanto en las que tenían como objetivo la economía formal como la informal. En el medio, el modelo Asistencialista de Brasil mostró la más amplia cobertura del sector informal y una relativamente menor para los trabajadores registrados, mientras que en la estrategia Liberal de Chile la respuesta del gobierno fue proactiva, pero acotada en ambos universos.

Segundo, nuestro trabajo evidencia que las condiciones macroeconómicas iniciales incidieron poco en las estrategias sociolaborales de los países una vez desatada la pandemia. Argentina y Brasil presentan una trayectoria precedente signada por el crecimiento bajo o la recesión, mayor déficit fiscal y deuda pública por sobre el 100% del PBI. En el caso argentino, a esto se suman a niveles de inflación por encima del 50% y una crisis aguda en el sector externo. Chile y México muestran un desempeño precedente mucho más sólido en todas estas variables. Sin embargo, Argentina y Brasil presentaron, a todas luces, estrategias de compensación sociolaboral mucho más abarcativas. Ello sugiere que debemos agregar factores claramente políticos en una futura explicación acabada de los modelos de compensación frente al COVID-19 en América Latina.

Finalmente, este documento sistematiza algunas conclusiones sobre las consecuencias de la pandemia y las políticas sociales sobre el mercado de trabajo durante el peor momento de la pandemia, esto es, durante el año 2020. Argentina y Brasil son los dos países donde hubo programas de apoyo al empleo registrado más ambiciosos, sufrieron menor pérdida de empleo en general y de trabajo registrado en particular. Argentina fue a la vez el país que más contuvo la pérdida del empleo en el sector registrado y en el que más cayó la actividad fruto de la cuarentena comparativamente más fuerte y el arrastre de la recesión. Brasil, en cambio, combinó un programa de apoyo al empleo formal moderado con una caída de la actividad bastante menor, fruto esencialmente de la ausencia de cuarentena "nacional". La estrategia Liberal en Chile y Residual en México tuvieron la consecuencia opuesta: mayor caída del empleo en general, y en el caso de Chile en particular, mayor caída del empleo formal. Los amplios programas de apoyo al sector informal también parecen haber sido más decisivos para atenuar los efectos del aumento de la pobreza en Brasil y Argentina. En suma, la crisis del COVID-19 implicó un efecto común casi inmediato (y trágico) en todos los países, pero las políticas públicas de compensación marcaron una diferencia importante en las consecuencias de la pandemia en el plano económico-social.

Referencias



- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., y Moreira, A. (2021). "Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis" en *Social Policy & Administration*, 55(2), 249-260.
- Bennouna, C., Giraudy, A., Moncada, E., Rios, E., Snyder, R. y Testa, P. (2021). "Pandemic Policymaking in Presidential Federations: Explaining Subnational Responses to COVID-19 in Brazil, Mexico and the United States" en prensa en *Publius: The Journal of Federalism*.
- Bergallo, P., Mangini, M., Magnelli, My Bercovich, S. (2021). "Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe", PNUD LAC C19 PDS, No. 25.
- Blofield, M., Lustig, N. y Trasberg, M. (2021). "Social Protection During the Pandemic" Working Paper 104, CEQ Institute, Tulane University.
- Bouey, Jennifer. (2020). "Strengthening China's Public Response System" en *American Journal of Public Health*, 110, 7: 939-940.
- Calvo, E., y Ventura, T. (2021). "Will I Get COVID-19? Partisanship, Social Media Frames, and Perceptions of Health Risk in Brazil" en *Latin American Politics and Society*, 63, 1: 26.
- Cavallino, P, y De Fiore, F., (2020). "Central Banks' Response to COVID-19 in Advanced Economies" en BIS Bulletin N° 21. Bale: Bank for International Settlements.
- Castiglioni, R. (2020). "La Política Chilena en Tiempos de Pandemia" en *Nueva Sociedad*, n° 287, 68-79.
- Czypionka, T. y Reiss, M. (2021). "Three Approaches to handling COVID cases in Federal Countries: Germany, Austria and Switzerland" en Greer, S. L., King, E., Massard da Fonseca, E., and Peralta-Santos, A. *Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19*: University of Michigan Press.
- Dal, M., Lecovitz, E. y Bahía, L. (2021). "Brazil Fight against COVID-19" en *American Journal of Public Health*, 11, 3, 390-1.
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía. (2020). *Políticas Públicas y Perspectiva de Género*.
- Gourevitch, Peter. (1986). *Politics in Hard Times*. Ithaca, Cornell University Press.
- Greer, S. L., King, E., Massard da Fonseca, E., and Peralta-Santos, A. (2021). *Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19*, University of Michigan Press.
- Greve, B., Blomquist, P., Hvinden, B., & van Gerven, M. (2021). Nordic welfare states—still standing or changed by the COVID-19 crisis?. *Social Policy & Administration*, 55(2), 295-311.
- Hall, P. & Soskice., D. (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- Hancke, B., Van Overbeke, T., & Voss, D. (2021). "Crisis and Complementarities: A Comparative Political Economy of Economic Policies after COVID-19" en *Perspective on Politics*, 1-16.
- Hassel, A. y Thlen, K. (2020). *Europe has kept down pandemic unemployment—and the U.S hasn't. Here's why*. The Washington Post. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/04/24/europe-has-kept-down-pandemic-unemployment-us-hasnt-heres-why/>
- Kavanagh, M., Singh, R. y Pillinger, M. "Playing Politics: The World Health Organization's Response to COVID-19" en Greer, S. L., King, E., Massard da Fonseca, E., & Peralta-Santos, A. (2021). *Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19*, University of Michigan Press.
- Korpi, W. y Palme, J. (2003). "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95" en *American Political Science Review*, 97, 3: 425-446.
- Ornston, David. (2021). "Denmark's Response to COVID-19: A Participatory Approach to Policy Innovation" en Greer, S. L., King, E., Massard da Fonseca, E., and Peralta-Santos, A. *Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19*, University of Michigan Press.
- Levy Yeyati, E. y Sartorio, L. (2020). "Take me out: de facto limits on strict lockdowns in developing countries" Escuela de Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper 202078.
- Lustig, N., Martines Pabon, V., Sanz F. y Younger, S. D. (2020). "The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and México". Working Paper n. 556. Washington: Center for Global Development.
- Massard, E., Natrass, N., Bolaffi, L., y Bastos, F. (2021). "COVID-19 in Brazil: Presidential Denialism and Subnational Government Response" en Greer, S. L., King, E., Massard da Fonseca, E., and Peralta-Santos, A. *Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19*, University of Michigan Press.
- Méndez, C. (2021). "The Politics of the COVID-19 Pandemic Response in Chile" en Greer, S. L., King, E., Massard da Fonseca, E., and Peralta-Santos, A. *Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19*, University of Michigan Press
- Nelson, M. (2021). "The timing and aggressiveness of early government response to COVID-19: Political System, Societal culture and more", *World Development*, 146, 10.
- Schneider, B. (2013). *Hierarchical Market Capitalism in Latin America*. Cambridge, NY, Cambridge University Press.
- Singer, P., Willison, Ch., Moore-Petinak, N., y Greer, S. (2021). "Anatomy of a Failure: COVID-19 in the United States" en Greer, S. L., King, E., Massard da Fonseca, E. & Peralta-Santos, A. *Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19*, University of Michigan Press.

- Testa, P., Snyder, R., Rios, E., Moncada, E., Giraudy, A. y Ben-nouna, C. (2021). "Who Stays at Home? The Politics of Social Distancing in Brazil, Mexico and the United States during the COVID-19 Pandemic" en prensa en *Journal of Health Politics, Policy and Law*.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge, NY, Cambridge University Press.
- World Bank. (2021). "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures" "Living paper" version 15.

Sobre los autores y las autoras

Sebastián Etchemendy

Investigador asociado de Fundar

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de California, Berkeley. Profesor asociado de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador del CONICET.

Catalina Espinosa

Licenciada en Relaciones Internacionales por la la Universidad Torcuato Di Tella y maestranda en Ciencias Políticas por la University of Copenhagen

Federico Pastrana

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, profesor de Macroeconomía y Dinero, Crédito y Bancos de la Universidad Nacional de Avellaneda y ex presidente del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE).

Modo de citar

Etchemendy, S., Espinosa, C. y Pastrana, F. (2021). Coordinada, liberal, asistencialista y residual: política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina. Buenos Aires, Fundar. Disponible en <https://www.fundar.ar>.

