



# Crisis de empleo y exclusión social en América Latina como consecuencia de la vicisitud del COVID-19

por José Eduardo López Ahumada

## 1. Introducción

La crisis del Covid-19 está dando lugar a una situación sin precedentes, que va a transformar nuestro modelo de convivencia social y las bases de nuestro Estado del Bienestar. Estamos observando cómo las respuestas de los Estados son dispares ante un desafío global, que se traduce en una pandemia histórica, como consecuencia de la rápida e intensa propagación del Covid-19. Estamos ante una pandemia que está provocando importantes efectos en los mercados de trabajo, en el sistema de relaciones laborales y en la aplicación de los instrumentos básicos de Seguridad Social.

## 2. La pandemia del Covid-19 en un situación económica incierta

Actualmente nos encontramos ante una situación incierta, que no se previó en su momento, y que se está intentando resolver por parte de los poderes públicos en base a las competencias soberanas de los estados. Como hemos indicado, nos encontramos ante una pandemia, que estamos asimilando de forma sobrevenida y sin experiencia previa. Desde el punto de vista económico, esta situación está dando lugar a una economía paralizada, que ha venido a romper nuestras vidas programadas. Se ha producido una ruptura respecto de nuestro modelo de desarrollo, basado en la competitividad y en el desarrollo económico insensible. Con ello nos referimos a una concepción arraigada en el tiempo, que sobredimensiona la economía y sitúa al mercado por encima del protagonismo central de la persona.

Las consecuencias de la pandemia han paralizado la actividad económica y sus efectos son especialmente visibles en el trabajo de las personas. Una vez más, es preciso destacar que la crisis del coronavirus ha venido a poner en cuestión nuestro modelo de economía, muchas veces insensible con los aspectos sociales y éticos ligados al trabajo de las personas. La crisis del Covid-19 va a transformar nuestro modelo de convivencia social y las bases de nuestro Estado del Bienestar. Estamos viendo como las respuestas de los estados son dispares ante un desafío global, que se traduce en una pandemia histórica, como consecuencia de la rápida e intensa propagación del virus que nos está afectando<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Por ello, se insiste en formular un planteamiento respecto a la situación, que presupone una respuesta reactiva frente al estatus quo, en la medida en que la política debe estar al servicio de la situación en un contexto ciertamente excepcional. Vid. VALLESPÍN, F., “El futuro ya está aquí”, en *El País*, 5 de abril de 2020. 1.

Sin duda, se trata de una situación incierta, que nadie previó en su momento, y que estamos intentados asimilar, dando respuestas desde la perspectiva de la soberanía de los estados nacionales. Se está afrontando una situación de pandemia sanitaria, cuya respuesta está siendo precipitada y desbordada por los acontecimientos. La situación requiere medidas de compensación ante una economía paralizada, que ha venido a romper la dinámica de las relaciones mercantiles y laborales, resintiendo la competitividad y el desarrollo económico. En el caso de España, se contaba ya con una información de referencia relativa a las experiencias de China e Italia, pero en nuestro país, como ha sucedido en otros países como Estados Unidos, Brasil, México o el Reino Unido, se ha tardado mucho en reaccionar, a pesar de ya conocer los efectos de la enfermedad en las personas, en la convivencia social y en las relaciones socioeconómicas. A pesar de ello, debemos subrayar, como idea general esencial, que la respuesta no puede recaer única y exclusivamente en los estados nacionales. Efectivamente, se precisa la conjunción de la comunidad internacional, avanzando en medidas coordinadas de protección social, en el ámbito del trabajo y de la salud pública para atender a esta pandemia global.

Desde el punto de vista económico, la situación nos remite a un contexto actual adverso y a un futuro sumamente incierto. Las consecuencias futuras de la crisis van a ser profundas y tendrán un alto coste, dada las consecuencias y la magnitud de la epidemia que está sobrepasando las predicciones iniciales<sup>2</sup>. La crisis del coronavirus ha puesto en evidencia que la globalización no ha funcionado y que es preciso reformular su acción en un mundo global. Ello requiere un nuevo papel proactivo de los estados nacionales y una mayor coordinación de la acción institucional de los organismos internacionales. Por tanto, la respuesta no debe ser reactiva, sino proactiva. Por otro lado, la actual crisis global necesita asimismo de la ayuda de los mercados. Dichos mercados tienen ahora que ser solidarios, sobre todo, desde el punto de vista de la ayuda y la promoción del crédito a los estados y al propio sistema económico. En este sentido, y respecto de la ayuda a los estados, se precisa la asistencia de las organizaciones internacionales competentes en la materia, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Por parte de los estados nacionales, la actual situación demanda un cambio drástico en la orientación de las políticas presupuestarias, debiendo contemplarse nuevas medidas y beneficios fiscales. Se requiere una orientación del gasto público hacia el fortalecimiento de los sistemas de salud, previendo la garantía del acceso a la población a los ingresos vitales, así como el incentivo económico para conseguir una necesaria reactivación económica. Por ello, es especialmente importante avanzar en los aspectos sociales, fomentando un contexto que permita una recuperación sostenible, sin descuidar la inclusión social de los colectivos más desfavorecidos por esta crisis humanitaria.

Recientemente, hemos tenido determinadas experiencias de combate de la crisis financiera de 2008. Sin embargo, la situación actual es totalmente diferente y va a demandar nuevas medidas económicas y sociales. Estas medidas no deben descuidar las variables esenciales de una política social en el ámbito laboral y de la protección social. Nos referimos especialmente a las medidas de protección de los trabajadores en el trabajo, el fomento de la actividad económica y del empleo posteriormente a la crisis, la tutela del empleo existente y, especialmente, la atención a las personas más vulnerables. Concretamente, es preciso indicar que la situación requiere el despliegue de medidas especiales de protección de la salud y de la seguridad en el trabajo para proteger a los trabajadores que actualmente prestan servicios, muy especialmente respecto del personal sanitario, así como respecto de aquellas personas que prestan servicios esenciales. Evidentemente, son

---

<sup>2</sup> En este sentido, se ha indicado que la actual pandemia tiene un carácter extraordinario, pero no hay que olvidar que entraba dentro de las previsiones científicas. Desde el punto de vista de su carácter extraordinario, la crisis ha afectado al “normal funcionamiento de la economía mundial y de la sociedad en su conjunto sino porque su potencial para romper con un modo de hacer, pensar y ser que, durante la mayor parte de la historia, ha tenido como premisas la explotación, deslocalización y marginación de las personas vulnerables”. Vid. VAN HO, T., “International Economic Law and COVID-19”, apartado 9. [<https://bit.ly/2Xu8hlo>]. Desde esta perspectiva, el autor sostiene la necesidad de remover los actuales modelos de funcionamiento de la economía y de los mercados, así como abordar una reorientación drástica de las políticas legislativas.

colectivos de primera atención debido a que su régimen de actividad laboral no se puede interrumpir y están más expuestos a las situaciones de contagio laboral y a la incapacidad temporal en el trabajo.

Todo ello supone la necesidad de desplegar institucionalmente un conjunto de medidas orientadas a la tutela del empleo, unido a subsidios financieros y fiscales, especialmente orientados a las pequeñas y medianas empresas. Desde el punto de vista de la protección social, la situación va a generar una presión inusitada sobre los sistemas públicos de seguridad social. Se debe atender la situación actual con ajustes específicos en los sistemas de seguridad social, prestando especial atención a la cobertura y a la adaptación de la protección social a un momento excepcional de crisis humanitaria.

### **3. Trabajo, protección social y crisis humanitaria: las indicaciones de la OIT**

La pandemia ha paralizado la actividad económica y sus efectos son especialmente visibles en el trabajo de las personas. Una vez más, es preciso destacar que la crisis del coronavirus ha venido a poner en cuestión nuestro modelo de economía, muchas veces insensible con los aspectos sociales y éticos ligados al trabajo de las personas. Efectivamente, el virus ha venido a demostrar la fragilidad de un sistema económico, que en muchos casos se muestra artificial y desconectado de la propia realidad social. Se trata de una crisis, que no puede tratarse como una mera situación de apoyo a una coyuntura económica adversa, puesto que no encontramos ante situación humanitaria. En esta situación es ciertamente importante recurrir a las acciones desarrolladas por la OIT. Ciertamente la OIT tiene un especial rol en esta situación de urgencia y dispone de instrumentos para desarrollar adecuadas políticas laborales y sociales de combate a la pandemia. Con carácter general, tenemos los instrumentos internacionales básicos, Convenios y Recomendaciones<sup>3</sup>, que marcan un importante camino a seguir en cuanto al trabajo digno y la justicia social, así como el recurso a los códigos de conducta, guías y manuales de interpretación de los estándares laborales internacionales. Precisamente ahora, en esta situación de emergencia, la OIT debe focalizar su acción en dar respuestas e índices de tratamiento de una situación ciertamente compleja.

La OIT considera que, al menos, entre 8,8 y 35 millones de personas más se encontrarán próximamente en situación de pobreza laboral en todo el mundo. Esta afirmación se ha realizado en un informe institucional con fecha de 18 de marzo de 2020. Se trata de un informe de seguimiento, que monitorea la situación presente y que se actualiza progresivamente. Con carácter general, se sostiene que la actual crisis podría aumentar profundamente el desempleo desde una perspectiva global. En este sentido, se tienen en cuenta distintas variables, que se refieren a distintos escenarios formulados en forma de hipótesis en relación a los efectos sociales del Covid-19. Sin duda, esta situación afectará al crecimiento económico mundial. Consecuentemente, dichas estimaciones prevén un aumento drástico del desempleo mundial de entre 5,3 millones, en un escenario más prudente. En cambio, dicha previsión se agrava, llegando a 25 millones en la hipótesis más pesimista, que tienen en cuenta su proyección sobre una población base de 188 millones en 2019. Esta situación de pérdida masiva de empleo está dando lugar ya a grandes pérdidas de ingresos para los trabajadores<sup>4</sup>. Ello se debe a las reducciones salariales, a las pérdidas de empleos o las situaciones ligadas al acceso a las prestaciones sociales o a los subsidios económicos en caso de necesidad.

---

<sup>3</sup> Efectivamente, las normas internacionales del trabajo tienen su especial virtualidad en una situación de pandemia con efectos laborales y sociales. La normativa internacional ofrece un marco general de eficacia, que permite mostrar el camino a seguir desde el punto de vista del trabajo decente. Dichas normas ofrecen a las personas que están trabajando, o las que están en estados de necesidad, una protección mínima ante una situación drástica de emergencia. Esta situación difícilmente se puede asimilar y afrontar sin mecanismos sociales compensadores.

<sup>4</sup> Con carácter general, se considera que las pérdidas económicas se mueven aproximadamente entre 860.000 millones de dólares y 3,4 billones de dólares a finales de 2020. Sin duda, el efecto directo de esta situación se traduce en una caída drástica en el consumo de bienes y servicios. Evidentemente, la crisis social tendrá unos efectos directos en la crisis de las empresas en un panorama económico adverso.

Ante esta situación, Guy Ryder, Director General de la Organización Internacional del Trabajo, ha venido a destacar que la pandemia del coronavirus no es únicamente una crisis sanitaria, sino que se presenta igualmente como una crisis de carácter social y económico<sup>5</sup>. Efectivamente, el sistema económico se ha mostrado vulnerable ante los efectos de la propagación del virus. Precisamente, una de las prioridades es la atención inminente a los grupos sociales más vulnerables respecto de las consecuencias económicas de la pandemia. Precisamente la OIT ha abogado por la adopción de medidas urgentes, que se implementen a gran escala y de forma coordinada<sup>6</sup>. Dichas medidas tienen que tener como objetivo esencial la protección de los trabajadores en el trabajo, el fomento de la economía, la defensa del empleo, la conservación de los actuales puestos de trabajo y la garantía de ingresos mínimos de subsistencia. Sin duda, estamos ante un objetivo sumamente ambicioso, que supone la ampliación de la protección y el apoyo decidido al empleo. En concreto, estas soluciones dan lugar a las suspensiones de los contratos de trabajo, las reducciones temporales de jornada, el recurso a las vacaciones pagadas anticipadas y un amplio despliegue de los subsidios económicos para las personas en situación de exclusión social. Todo ello conjugado con el desarrollo de ayudas financieras, así como mecanismos de desgravación fiscal orientados a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas.

#### **4. Los principales retos internacionales de la crisis global en el mundo del trabajo**

La pandemia no es solamente una crisis sanitaria, sino que los efectos sociales y económicos son sumamente intensos y complejos. Las consecuencias de esta crisis se irán observando con el tiempo, debiendo progresivamente analizar la intensidad de sus efectos, aplicando nuevas medidas de carácter económico, de protección del empleo y de la actividad productiva. La OIT estima que hasta veinticinco millones de personas podrían perder sus empleos, produciéndose una pérdida de ingresos de los trabajadores que puede alcanzar la cifra de tres millones cuatrocientos mil dólares. Ciertamente, se trata de estimaciones, que irán variando seguramente con el paso del tiempo y que incluso sus consecuencias pueden ser mayores. Con todo, lo que si podemos afirmar es que nuestros sistemas de relaciones laborales no estaban preparados para una situación como esta, al tener las empresas que cesar en sus actividades, con independencia de su tamaño o del ámbito normal de actividad productiva. Los efectos son evidentes, comenzando por la reducción del tiempo del trabajo, la suspensión de los contratos o incluso el despido de los empleados debido a causas de fuerza mayor o por motivos empresariales. Se trata de medidas que se aplican cuando el trabajo a distancia no se muestra como una modalidad de prestación laboral posible, que permite conciliar las situaciones de confinamiento profesional con el desarrollo del trabajo.

De igual modo, se debe prestar especial atención a la protección de la continuidad de las empresas, como medida orientada a salvar en el futuro el empleo previamente generado e impedir durante la epidemia el recurso automático a los despidos. Este objetivo es esencial, máxime ante un contexto de plena incertidumbre y que se nos presenta con esperanza como una situación coyuntural. El problema es precisamente cuánto tiempo durará esta situación temporal y qué efectos tendrá en nuestra economía y en el mercado de trabajo. En relación a la protección del tejido industrial, y en concreto de las empresas, se muestra especialmente importante el recurso a las políticas fiscales. Estas políticas permiten contener los costes empresariales de forma transitoria, así como afrontar

---

<sup>5</sup> Vid. RYDER, G. Declaración institucional de la OIT, de 27 de marzo de 2020. En este sentido, cabe destacar la proyección de la acción multilateral como medio de combate internacional contra la crisis del coronavirus. Precisamente, podemos destacar los primeros trabajos realizados en Cumbre virtual extraordinaria del G20 sobre la respuesta al Covid-19, que se celebró el 26 de marzo, en un primer intento internacional de poner en marcha una respuesta conjunta y coordinada ante la crisis sanitaria.

<sup>6</sup> Evidentemente, nos encontramos ante una situación excepcional que debe afrontarse con medidas de apoyo de todo tipo. En este sentido, la OIT hace referencia al desarrollo de medidas de urgencia, a gran escala, que deben ser coordinadas en base a tres pilares: “proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, estimular la economía y el empleo, sostener los puestos de trabajo y los ingresos”. Vid. SERVAIS, J.M., “El Covid-19 ¿Qué nos dice la OIT?”, en [www.cielolaboral.com](http://www.cielolaboral.com), abril 2020.

próximamente un programa de inversión pública para generar un ciclo expansivo de creación de actividad económica<sup>7</sup>. En efecto, estas serían medidas adecuadas para evitar la proyección de una temida recesión, que sin las medidas públicas precisas daría lugar a una situación prologada de crisis económica en el tiempo.

Desde el punto de vista de las personas que están trabajando, no cabe duda que deben potenciarse especialmente las medidas de protección laboral. Se requiere una protección efectiva del personal que presta servicios en los denominados servicios esenciales, tales como el personal sanitario, los trabajadores de los transportes, las comunicaciones, los abastecimientos, etc. Dichos colectivos tienen en común su quehacer diario. Estos trabajadores prestan servicios en beneficio de la comunidad y arriesgan en esa labor su propia salud y, en muchos casos, sus vidas. Son esenciales las medidas de prevención de riesgos laborales que afectan a la salud de los trabajadores. Se trata de un nuevo contexto para la aplicación del deber de prevención del empresario. Ciertamente, la situación ha sumido en cierta sorpresa la gestión excepcional de la política de prevención de riesgos laborales, lo que ha provocado la aplicación de nuevos equipos de protección individual, por medio de máscaras, guantes de protección, medidas higiénicas excepcionales, sistemas respiratorios, etc. Con carácter general, la OIT recomienda la adopción de medidas informativas especiales para los puestos de trabajo con riesgos y ello según las actividades laborales desarrolladas<sup>8</sup>. Sin duda, se han intensificado las obligaciones de limpieza y desinfección de espacios de trabajo, así como la ventilación de los mismos. Como ocurre en Argentina y en Brasil, se ha previsto la suspensión de la obligación de realizar reconocimientos médicos, o como en Chile que se ha permitido las posibilidades de ausentarse del trabajo en casos de riesgo grave e inminente.

Ciertamente, la defensa de los puestos de trabajo y del empleo generado cobra un especial protagonismo. El recurso a las suspensiones de los contratos de trabajo por causas de fuerza mayor se convierte en la medida ideal, siempre acompañada de mecanismos de protección social en virtud del desempleo o por subsidios económicos asistenciales en caso de necesidad. Igualmente, otra línea de defensa del trabajo se manifiesta a través de la limitación del recurso al despido, ya sea en su versión más rígida, prohibiendo los despidos, o con fórmulas más flexibles penalizando económicamente el recurso a los mismos. Desde esta perspectiva, y en el ámbito de la OIT, cobra especial sentido el recurso al Convenio (núm. 158) de la OIT, 1982. Dicho instrumento internacional ordena el régimen internacional de aplicación de la extinción de la relación de trabajo por iniciativa del empleador. Con carácter general, se prevé que no se extinguirá la relación de empleo de un trabajador “a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio”. Desde esta perspectiva, los trabajadores deben contar con un plazo de preaviso razonable o, en su lugar, con una indemnización adecuada, salvo en aquellos casos en que dicha extinción se deba a un incumplimiento grave del empleado. En cualquier caso, y a efectos de la situación actual, es importante destacar que el Convenio 158 contempla que la ausencia temporal al trabajo basada en razones de enfermedad o debido a una lesión no deberá suponer una causa justificada de despido (artículos 4 a 6 y 11).

De igual modo, el teletrabajo, que no estaba difundido masivamente, ha permitido soluciones concretas en determinados ámbitos. Sin duda, el teletrabajo permite posibilidades para que determinados trabajadores puedan seguir trabajando, sin exponer con ello su salud y, a su vez, se

---

<sup>7</sup> Se necesitan medidas institucionales de protección y de estímulo económico, como vía para asegurar el tejido empresarial y los ingresos económicos de los trabajadores. En este objetivo deberá estar presente el diálogo social con los agentes sociales, organizaciones empresariales y sindicales, que de forma consensuada busquen las medidas más adecuadas para proteger a las personas y a las empresas. De este modo también se protegen los puestos de trabajo. Estas medidas suponen el recurso a nuevas subvenciones y ayudas, así como el acceso al crédito oficial para empresas y trabajadores autónomos, facilitando el apoyo financiero a las empresas a través del sistema bancario.

<sup>8</sup> En este sentido, téngase en cuenta el siguiente estudio institucional. Vid. International Labour Organisation, ILO Monitor 1st Edition “COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses 18 March 2020”, 18 de marzo de 2020. [bit.ly/3a5ckqG]

presenta como una fórmula que asegura a las empresas mantener su actividad durante la crisis. Con todo, esta modalidad de teletrabajo tiene que tener también en cuenta la nueva situación actual generada por el confinamiento de las personas y, por tanto, esta situación debe permitir la posibilidad de consensuar la aplicación de teletrabajo manteniendo un adecuado equilibrio entre el trabajo y las responsabilidades familiares tendentes al cuidado de los hijos, enfermos y personas mayores que convivan en el hogar familiar.

La situación de pandemia ha venido a empeorar la situación de pobreza en muchas capas de la sociedad y generar así nuevas situaciones de exclusión social, derivado de la desigualdad ante la exposición a la crisis. Ciertamente, el combate de la pobreza se manifiesta como un objetivo esencial en un Estado Social y se evidencia ante esta crisis como un obstáculo efectivo a la prosperidad de la sociedad. Sin duda, todo ello va a demandar por parte de nuestros poderes públicos nuevas políticas sociales que intenten revertir la situación en los próximos años. Se necesitan medidas de apoyo social para los más desfavorecidos ante los efectos de la epidemia y sus consecuencias económicas. La OIT recuerda en su informe que el desarrollo de una adecuada política fiscal y monetaria es esencial, fomentando préstamos y auxilios financieros en los sectores sociales más castigados por la crisis. El peligro de una crisis humanitaria, laboral y social es el aumento de la desigualdad, que afecta desproporcionalmente a determinados segmentos de la sociedad. Ello repercute especialmente en los denominados trabajadores precarios, así como en aquellos colectivos que encuentran mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo (jóvenes, los trabajadores de edad, las mujeres y los migrantes).

Desde la perspectiva de la protección social, cabe destacar el aumento sin precedentes del recurso a la protección por desempleo, aunque sea en su modalidad de desempleo temporal. Esta situación va a suponer un elevado coste para la financiación de los sistemas públicos de seguridad social. La protección por desempleo es esencial para asegurar que las personas lleguen a final de mes con ingresos suficientes para subsistir, lo cual será especialmente importante para los trabajadores más vulnerables<sup>9</sup>. Ello tendría que tener una respuesta paralela para los trabajadores por cuenta propia, así como para los empleados a tiempo parcial o que prestan sus servicios con contratos temporales. De todos modos, se trataba de una solución que no estaba al alcance de todos los trabajadores y de todos los sistemas de seguridad social. Precisamente, antes de la epidemia del coronavirus se trataba de una protección todavía en fase de efecto de expansión y de cobertura adecuada para los trabajadores. Se estima que antes de la crisis solamente uno de cada cinco trabajadores en el mundo tenía acceso a una protección por desempleo.

Finalmente, conviene subrayar que la OIT ha venido a resaltar la necesidad de afrontar la situación institucionalmente en virtud del diálogo social. En esta situación el entendimiento es calve. Es esencial el mantenimiento de un diálogo social activo entre las autoridades gubernativas, las asociaciones empresariales y sindicales. Asimismo, este diálogo debe desarrollarse en el ámbito de la empresa, donde debe estar presente el entendimiento y la flexibilidad entre empresarios y representantes de los trabajadores. Todo ello supone un contexto ideal que permite estimular la confianza y se manifiesta como un apoyo necesario en la actual crisis.

---

<sup>9</sup> Ciertamente, la conexión entre trabajadores vulnerables, pobreza y situaciones de necesidad es una variable ciertamente conocida y puesta de manifiesto muy especialmente en situaciones de crisis económica. Vid. RODGERS, L., “Trabajadores vulnerables, trabajo precario y las justificaciones para el derecho del trabajo: un estudio comparado”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 1, núm. 1, 2013. GOMÉZ, M<sup>a</sup>.R. – ISORNI, M<sup>a</sup>.E. – SABER, G., “Vulnerables: trabajo y condiciones de vida”, en *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, núm. 2, 2000. BENENCIA, R. – QUARANTA, G., Mercado de trabajo y relaciones sociales: la conformación de trabajadores agrícolas vulnerables, en *Sociología del Trabajo*, núm. 58, 2006, pp. 83-114.

## 5. Reflexiones sobre la situación de América Latina ante la crisis social y humanitaria

Debemos en este estudio referirnos a la situación de América Latina, al ser el eje esencial de nuestras investigaciones, y debido, sin duda, a las implicaciones económicas y sociales de una pandemia global. La crisis humanitaria generada por el Coronavirus llega al continente americano con retraso y cuenta, pues, con un cierto margen de acción para no incurrir en los errores previos de otros estados. Estos países debieron reaccionar antes a la situación de alarma sanitaria. En el mejor de los casos se estima que la economía en América Latina y el Caribe puede contraerse en torno a un 5 por 100, suponiendo ello un aumento de las capas pobres de la sociedad, superando un total de más de doscientos millones de personas pobres<sup>10</sup>. Esta crisis humanitaria puede dar lugar a más de veinte millones de personas en situación de pobreza extrema en América Latina, lo que se sumaría al amplio colectivo excluido socialmente con carácter previo a la crisis<sup>11</sup>. Sin duda, este es un dato desolador, siendo ello un efecto directo de la caída de la actividad económica. Dicha paralización económica va a dar lugar una pérdida de empleo masiva y a una reducción de los ingresos en términos generales.

Al tratarse de una crisis humanitaria, sus efectos van a ser más intensos en las personas, afectando al modelo de convivencia social y al modelo de estado de bienestar. En América Latina el coronavirus va a impactar especialmente a los países de la región, ya que se encontraba en una situación de tímida recuperación. La pandemia se presenta en una situación débil y sensible desde el punto de la economía. Todo ello se ha producido en un ese escenario de paralización de las cadenas globales de intercambio de bienes y servicios. Esto se une al colapso total del turismo, lo que está frenando una importante fuente de ingresos para los países latinoamericanos. La situación se espera que pueda remontar en 2021, que ahora que se considera que puede ser el año de reactivación económica.

Especialmente América Latina se enfrenta a una profunda crisis y puede suponer un retroceso económico social sin precedentes. Se trata de una crisis emergente, cuyas consecuencias efectos serán mayores a los efectos derivados del exterior, y que requiere importantes medidas de política fiscal para tratar de limitar la crisis económica. Se trata de una crisis que llega a la región en el peor momento, con el peligro de perder la cuota de progreso alcanzado en los últimos años. Sin duda, en América Latina es más difícil programar una hibernación controlada de la economía, por la dependencia real con el exterior.

La crisis se presenta en una región donde el problema de la sostenibilidad de la interrupción de la actividad económica y de los confinamientos de las personas en Latinoamérica es mucho más difícil debido a las altas cuotas de economía informal<sup>12</sup>. Efectivamente, la situación impacta especialmente en América Latina, donde el confinamiento vive en clara oposición con el desarrollo de la economía informal en la calle. En muchos países el 60 o 70 por ciento, o incluso el 80 por ciento de la población, depende del desarrollo del sector informal, que en muchos casos no se encuentra ni adecuadamente registrado<sup>13</sup>. Ante esta situación la CEPAL, organización visible de la ONU para el

---

<sup>10</sup> Con carácter general, esta situación puede suponer una caída de los ingresos del veinte por ciento en cómputo anual. Ello afectará al aumento de la pobreza, que podrá alcanzar en torno a doscientos millones de personas, en unos sistemas de salud pública ciertamente precarios.

<sup>11</sup> Efectivamente, desde el punto de vista de la protección laboral y de seguridad social, el gran problema es el retroceso en el terreno ya ganado en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Vid. PINHEIRO, V., “América Latina y el empleo en tiempos del COVID-19”, en OIT, 27 de marzo de 2020. <https://bit.ly/2Vhi7E6>

<sup>12</sup> En aquellos países que han optado por las medidas de aislamiento de las personas, conviene destacar que los ciudadanos han optado por observar estas medidas, registrándose una evidente falta de movilidad ciudadana en las principales ciudades latinoamericanas. Con todo, se ha apreciado una cuota reducida de población que sigue saliendo a las calles por razones ligadas a la búsqueda de algún tipo de sustento en la economía informal.

<sup>13</sup> En América Latina la pobreza alcanza un grado notable, a pesar de las mejoras económicas y sociales experimentadas en las últimas décadas, que han permitido contener los índices de economía informal. El sector informal impide calcular incluso los ingresos de las personas conforme a variables seguras y objetivas. Ello sería ciertamente positivo para determinar unas

desarrollo económico del continente, apuesta por la renta básica de inserción social. Ello supone ciertamente un alto coste económico, aunque daría lugar a una situación seguridad económica a la población en un momento de gran incertidumbre. En este contexto se enmarcan las rentas básicas aprobadas en muchos países de América Latina, como Brasil, Argentina o Colombia, siendo ésta una medida coyuntural y necesaria para la atención a las situaciones de necesidad de las personas. Evidentemente, en Latinoamérica los mecanismos de compensación institucional de las personas más vulnerables están en tela de juicio. Todos los países han ido entrando de forma progresiva en una situación de cuarentena, como ocurrió en Ecuador<sup>14</sup> o en Perú, que fueron los primeros países en adoptar este tipo de medidas. Posteriormente, la medida fue ampliándose a Argentina, Brasil, Colombia, Panamá, etc., produciéndose el aislamiento de millones de ciudadanos en América Latina, como recurso preventivo para contener la pandemia provocada por la crisis humanitaria del coronavirus. Esta situación ha irrumpido de forma súbita, precisamente como consecuencia de los efectos previos, que se han producido en países como Italia y España. Estos países han venido a marcar los pasos a seguir ante la dificultad de controlar la pandemia.

## **6. Crisis de salud global y exclusión social en América Latina**

La situación actual supone una crisis de salud global, acompañada de la tan temida crisis económica, con un impacto que hasta ahora no hemos visto. En esta situación la enfermedad va a ser letal ante las capas de la sociedad excluida del sistema de salud. Ello afecta a los colectivos más vulnerables, que no cuentan con una cobertura pública de salud universal. Por ello, es cada vez más importante la presencia del Estado nacional en estos momentos, reafirmando la debida protección de la salud de los ciudadanos<sup>15</sup>. Sin duda, esta situación va a reafirmar mucho más los grandes desafíos de la desigualdad y la justicia social en la región, observando cómo afecta la enfermedad a los colectivos informales, al indigenismo, a las familias numerosas, a los ancianos, etc. En general, esta situación de emergencia sanitaria afecta a todos aquellos que se encuentran sin acceso material posible a los servicios de salud. Sin duda, todo ello es un gran reto, que va a poner en cuestión el verdadero papel de los estados en la región y ello ante el gran desafío de superar el intenso modelo de desarrollo introducido por los postulados del individualismo neoliberal.

En América Latina el gasto social asciende a la media del 20 por 100 del producto interior bruto de la región. Con todo, la situación de alarma sanitaria está obligando a todos los Estados a optar por la senda de los subsidios para los segmentos más vulnerables de la población, con medidas sin precedentes en Latinoamérica. Estas son decisiones que iremos viendo si son o no suficientes, así como si hará falta extenderlas, tanto desde el punto de vista de la protección, como de los colectivos afectados. Estamos, pues, ante un nuevo reto que demanda más protección y bienestar social.

Con carácter general, podemos destacar las importantes medidas económicas implementadas en Chile y Perú. En el caso de Perú, se ha aprobado un importante plan económico para hacer frente a los efectos económicos de la cuarentena, con importantes subsidios económicos para personas vulnerables y con especiales ayudas para trabajadores informales y autónomos. Es preciso recordar

---

políticas de ayudas y subsidios económicos en situaciones de crisis humanitaria, como lo que estamos viviendo, y que deberían adoptar los denominados Estados Sociales.

<sup>14</sup> Ciertamente, lo vivido en Guayaquil es ciertamente significativo. Guayaquil ha sido el epicentro de la pandemia en el Ecuador y antesala de la situación en América Latina y el Caribe. Se trata de una ciudad en la que se estima que casi el veinte por ciento de la población vive en situación de pobreza, con alta presencia de indigenismo. Sin duda, ello hace difícil que estas personas puedan auto protegerse y salvarse de una situación de crisis humanitaria, al margen de una protección pública efectiva.

<sup>15</sup> Sin duda, el reto es la lucha contra vulnerabilidad, que alcanza cuotas desproporcionadas, si las comparamos con el continente europeo. Todo ello convive con una lucha relativa a la necesidad de procurar bienestar social a una cuota de población desproporcionada, pongamos, por ejemplo, los casos de Brasil, México o Argentina. Esta situación da lugar a una respuesta dispar, en atención a la distinta capacidad financiera de los Estados, que ciertamente es desigual y que está en función de sus propias posibilidades de protección y asistencia social.

que, en Perú, por ejemplo, la cuota de informalidad alcanza un índice del sesenta y cinco por ciento. La acción de subsidios puede alcanzar aproximadamente a dos millones y medio de personas. Muchas de estas medidas han sido posibles debido a los años de disciplina fiscal en Perú, que ha permitido tener una capacidad financiera para afrontar con prontitud este reto<sup>16</sup>. Efectivamente, no todos los estados van a poder responder con la misma intensidad ante un reto común como este. El problema está en la capacidad de las finanzas públicas desde el punto de vista fiscal. Se trata de atraer mecanismos de información especiales para adoptar medidas de carácter expansivo y todo ello orientado a la búsqueda de una sostenibilidad económica y social a corto y medio plazo. Igualmente se hace necesario una mayor cuota de solidaridad, buscando un nuevo consenso. La idea es buscar una mejor solución que permita a las económicas de Latinoamérica buscar una posición idónea para corregir la distribución de la renta y garantizar de igualdad de oportunidades.

Una pandemia global requiere de una acción comunitaria, es decir, una atención coordinada desde el punto de vista internacional. Sin duda, esta es la mejor vía para atraer recursos, medios y avances científicos en una situación de lucha contra la pandemia. Todo ello e enmarca en un contexto en el que se deberá velar igualmente por una posterior labor de reconstrucción social. No cabe duda de que será preciso preservar el modelo de convivencia social, puesto que ello configurará el próximo mercado y permitirá el reinicio de la economía. Desde esta perspectiva, el FMI y el Banco Mundial son prácticamente las únicas instituciones que están proporcionando fondos y líneas de créditos a los países en desarrollo<sup>17</sup>. Igualmente, es sumamente importante el desarrollo de los mecanismos de integración regional, que es precisamente el verdadero talón de Aquiles de la región. Debido a motivos de división política y a una ausencia de diálogo y entendimiento entre las naciones<sup>18</sup>. Estamos ante una vía ciertamente inviable en muchas partes del continente americano, pero no cabe duda de la efectividad de esta política. En algunos casos, estas soluciones coordinadas son de gran importancia. En este sentido, podemos destacar el ejemplo del Mercosur, que ha aprobado un fondo de emergencia para luchar contra la crisis del coronavirus, destinado desde el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). Se trata de una ayuda que asciende a dieciséis millones, destinados en exclusiva a combatir la pandemia del coronavirus. Ello supone una estrategia coordinada con los estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se trata de una opción institucional que mejora la capacidad de respuesta nacional ante la situación de emergencia sanitaria.

Igualmente, la CEPAL ha insistido en la necesidad de reformar la globalización cuando se supere la pandemia del Covid-19. Todo ello con vistas a conseguir una evolución hacia un modelo de desarrollo más sostenible e inclusivo. Efectivamente, la desigualdad y la exclusión social es ya de por si una mal endémico en la región. Esta situación de crisis va a potenciar la desigualdad, ahora con mayor intensidad ante una situación de especialidad fragilidad. Esta situación de debilidad se aprecia con mayor profundidad en Latinoamérica, donde la disminución económica va a tener efectos multiplicadores. En efecto, la crisis de salud, económica y de bienestar se va a potenciar en América Latina, lo que va a plantear una profunda revisión del modelo de Estado social.

---

<sup>16</sup> En Perú, la Resolución Ministerial n° 039-2020 del Ministerio de Salud, aprobó el “Plan Nacional de Preparación y Respuesta frente al riesgo de introducción del COVID-19”, tendente a reducir el impacto sanitario, social y económico de la crisis. El ejemplo de Perú, que ha aplicado como alternativa determinadas medidas que facilitan el trabajo, y ello forma fórmula alternativa, facilitando el trabajo remoto u otras formas de trabajo que reduzcan la exposición al virus. SÁNCHEZ CASTRO, I., “Medidas legales adoptadas en el ámbito laboral peruano debido al COVID-19”, en Cielo Laboral, [www.cielolaboral.com https://bit.ly/2UWrWZi](https://bit.ly/2UWrWZi)

<sup>17</sup> Como ha indicado la CEPAL, la integración regional es clave para afrontar los retos que plantea la crisis. Ello supone avanzar en la superación de las diferencias políticas y, como no, la clave va a estar en las ayudas que puedan implantar el FMI y el Banco Mundial.

<sup>18</sup> Ciertamente, la situación de crisis sanitaria da lugar a una polarización política en América Latina, junto a la recesión económica. Esta situación va a afectar al sistema político, que en los últimos tiempos había transitado tímidamente hacia una mayor presencia de la democracia. La situación actual no es el mejor momento y nos sitúa ante un nuevo contexto para las políticas autoritarias. En 2008 la crisis financiera no es comparable, y esta crisis humanitaria y sanitaria nos conduce a una economía de guerra, afectando a las personas y a su bienestar social.

Sin duda, esta crisis debe abrir un debate en la región sobre la necesidad de buscar nuevos modelos de desarrollo sostenibles, buscando un aumento de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social. Se demanda un cambio de rumbo, como medida que permita en el futuro poder afrontar en mejores condiciones nuevas crisis humanitarias como estas. Todo ello debe seguir los pasos de los objetivos de desarrollo sostenible, en virtud de la Agenda 2020, que, si bien no es una panacea, sus diecisiete objetivos de desarrollo son una vía importante para afrontar los nuevos desafíos que se presentan ante los riesgos presentes.

***José Eduardo López Ahumada***

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Alcalá  
Investigador principal de la línea de investigación en Relaciones Laborales y Protección Social  
del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos  
de la Universidad de Alcalá (IELAT)