

## **Políticas laborales en tiempos de COVID**

Artículo en honor a los 80 años de Miguel Angel Rodríguez

Por Andrés Rodríguez Clare

Agosto 31 del 2020, San José

Es un placer muy especial escribir este artículo en celebración de los 80 años cumplidos de mi papá, Miguel Ángel Rodríguez. Papá fue mi mayor estímulo para decidir estudiar economía, y ahora es un honor ser profesor de economía en la universidad en que él obtuvo su doctorado. De mis mayores alegrías es compartir con él los logros y tropiezos con mi investigación, así como oír de sus luchas por mejorar las políticas económicas en el país. Y por supuesto, compartir la aventura de gobierno con él fue de lo mejor en mi vida.

Más que celebrar sus 80 años de vida, aquí por supuesto celebramos sus 60 años de intensa y apasionada participación en la discusión y actividad política en el país. Papá fue abanderado de las ventajas del libre mercado cuando eso no estaba en boga, y fue de los pensadores más importantes en la transición que hizo el país desde el estatismo y proteccionismo hacia el mercado y la apertura económica en la década de 1980. Desde entonces, su pensamiento evolucionó para adaptarse a una época en donde la gran discusión ideológica entre estado y mercado ha sido suplantada por la más fina discusión sobre las implicaciones de tal o cual intervención estatal. Su pasión por el mercado y la apertura dieron paso a los análisis detallados sobre los costos y beneficios de la reforma fiscal, el sistema de pensiones, la política financiera, la apertura comercial, competencia, telecomunicaciones, y un largo etcétera.

En este artículo pretendo honrar esa dedicación a la discusión seria sobre políticas económicas, enfocándome en las políticas dirigidas a atender la enorme reducción en empleos como consecuencia de la crisis del COVID-19. Es un campo donde confluyen dos áreas a las que Papá ha dedicado su mayor atención: la eficiencia económica y la lucha contra la pobreza. El COVID-19 lleva a una reducción de la actividad económica, pues las personas bajan el consumo y el trabajo para evitar el contagio, tanto por iniciativa propia como por mandatos del gobierno. La contracción económica trae despidos y pérdida masiva de empleo. De acuerdo a la Organización Mundial del Trabajo, a nivel mundial se estima una reducción del 10% en el total de horas trabajadas para el segundo trimestre del 2020 en comparación con el último trimestre del 2019.

Cuando se decretaron confinamientos y cierres de negocios, por ahí de marzo, Paul Krugman propuso repensar la crisis como un coma inducido, necesario para minimizar los estragos del virus. Cuando se pone en coma a un paciente son necesarios la administración de suero y varias otras intervenciones para mantenerlo con vida. Poner a una economía en coma es bastante más complejo: no solo requiere hacer transferencias a las familias que se quedan sin ingresos, sino también evitar liquidaciones de empresas, por ejemplo, ampliando el espacio de los bancos para refinanciar créditos. También requiere lidiar con el enorme shock fiscal asociado con la baja de ingresos tributarios y el aumento en los gastos para atender la crisis de salud, así como financiar las ayudas sociales.

Pronto se observaron dos tipos de políticas para atender la masiva pérdida de empleos: proteger esos empleos o proteger a los trabajadores. Los países europeos mayoritariamente escogieron la protección del empleo, liderados por Alemania y su *Kurzarbeit* (trabajo a jornada reducida), el cual permite a las empresas reducir las jornadas de trabajo, mientras el gobierno compensa a los empleados por las dos terceras partes de la reducción en sus ingresos. Este esquema cubrió alrededor de una quinta parte de los trabajadores. Por el contrario, Estados Unidos (EE. UU.) decidió ampliar la cobertura y generosidad del seguro de desempleo logrando cubrir hasta un 13% de la fuerza laboral en mayo del presente año.

Es evidente que ambos tipos de política son efectivos en compensar la pérdida de ingresos de los empleados de las empresas afectadas por la contracción económica. Sin embargo, tienen implicaciones muy distintas para la eficiencia económica. El seguro de desempleo permite destinar los recursos principalmente a los trabajadores afectados por la pérdida de sus ingresos, pero existe el temor de reducir el incentivo de los trabajadores a buscar empleo. Por otro lado, la protección de empleos evita la ruptura de las relaciones laborales existentes, consideradas parte importante del “capital suave” que contribuye a la riqueza económica, sin embargo, puede perjudicar la reasignación óptima de recursos para adecuarse a los cambios en hábitos de consumo (temporales y permanentes) generados por la pandemia.

El temor de reducir el incentivo a trabajar por medio del seguro de desempleo y, en consecuencia, aumentar el desempleo descansa en la idea del riesgo moral (*moral hazard* en inglés). En particular, el riesgo moral sucede cuando las acciones de los agentes asegurados afectan la probabilidad del evento para el que se aseguran. Si los agentes tienen un costo personal de mantener o conseguir empleo, y su esfuerzo no se puede observar, entonces en teoría se espera que el esfuerzo en equilibrio sea menor al óptimo. Así, por ejemplo, el seguro de incendios reduce el incentivo de las familias en evitar que su casa se incendie. En el caso del seguro de desempleo en los EE. UU. durante los últimos meses, el temor era mayor por la generosidad del seguro – de hecho, más de la mitad de los trabajadores desempleados pasaron a recibir un ingreso mayor al salario que perdieron.

Sin embargo, como lo muestra el IGM Economists Experts Panel (2020), para la gran mayoría de los economistas el problema de desempleo en estos momentos se debe a la falta de empleos y no al rechazo de ofertas laborales recibidas por los trabajadores<sup>1</sup>. En ese sentido, Bartik et al (2020) afirman no haber encontrado “evidencia de que altas tasas de reemplazo en el seguro de desempleo llevaran a pérdida de empleos o mayor lentitud en la recontractación” (traducción propia). The Economist (2020) sugiere que este resultado se puede deber a que en muchos casos el desempleo implica la ausencia de cobertura médica, así como que en algunos estados los trabajadores se arriesgan a perder los beneficios si rechazan las ofertas laborales. También se puede deber a que esas altas tasas de reemplazo eran temporales (de hecho expiraron el 31 de julio), por lo que no deben haber tenido un gran impacto en el comportamiento de los trabajadores. Más aún, un seguro de desempleo generoso permite a los beneficiados adquirir

---

<sup>1</sup> Esto no quiere decir que el seguro de desempleo no afecte el desempleo Schmieden y Von Wachter (2016) muestran evidencia de que el seguro de desempleo aumenta la duración promedio de las instancias de desempleo.

nuevas habilidades o mudarse a localidades con mayores oportunidades de empleo (Lowrey, 2020).

Por otro lado, varios autores defienden que los despidos masivos a raíz de la pandemia (o cualquier recesión económica) implicaría una destrucción importante del capital suave de la economía y dificultaría la recuperación económica (por ejemplo, Fujita, Moscarini y Postel-Vinay, 2020). Para Mortensen y Pissarides (1994) los empleos son el resultado de la compatibilidad entre lo que la empresa busca y el trabajador ofrece, dando lugar a la relación laboral. El modelo contempla un sistema descentralizado donde las empresas abren vacantes y los trabajadores buscan empleo; en consecuencia, la demanda y la oferta se encuentran de forma aleatoria. Con los despidos masivos a raíz de la pandemia se pierden el esfuerzo acumulado de búsqueda y la selección de vínculos laborales productivos que dieron lugar a los empleos hasta entonces existentes en la economía, así como el crecimiento de la experiencia acumulada en cada uno de esos vínculos.

No obstante, es evidente el problema con esta idea. Posterior a un despido, la empresa puede fácilmente contactar al trabajador en caso de querer expandirse nuevamente. No se requiere entonces repetir el costoso proceso de crear una vacante, encontrarse aleatoriamente con los trabajadores y esperar a encontrar apropiado. De acuerdo con Fujita y Moscarini (2017) buena parte de la recuperación del empleo posterior a una recesión se da precisamente con la recontractación de empleados por empresas que se expanden con el nuevo ciclo. Fujita, Moscarini y Postel-Vinay (2020) argumentan que muchos de estos trabajadores ya podrían haber encontrado otro empleo al momento en que su empleador original los requiera, lo que pondría en riesgo la productividad de esos vínculos que existían antes de la crisis. Sin embargo, esto no debería representar un problema: si el nuevo empleo es menos productivo, se esperaría que el trabajador renuncie y vuelva con su empleador original; por el contrario, si decide no volver, habrá sido porque el nuevo trabajo es más productivo

Otro aspecto importante para determinar la conveniencia de proteger empleos es la necesidad de la reasignación de recursos durante y después de la pandemia. En un trabajo reciente, Barrero, Bloom y Davis (2020) muestran que la crisis del COVID-19 en EE. UU. no solo ha llevado a la pérdida de empleos, sino también a la expansión de varios sectores. Para los autores el COVID-19 representa un enorme shock económico que deriva en una reasignación importante de recursos entre distintas actividades. Calculan que por cada 10 despidos hay 3 nuevos empleos en actividades cuya demanda está aumentando. Por ejemplo, Amazon, Walmart, CVS y Lowe's han expandido su planilla en forma considerable. También ha habido una expansión notable en los servicios de entrega de comida y abarrotes a domicilio, así como servicios educativos en línea. Esto se debe en buena medida al cambio en los patrones de consumo. Mientras se observa una gran contracción en el gasto en viajes, restaurantes, carros y ropa, otros han mostrado un aumento vertiginoso como el gasto en mejoras para la casa, transmisión de videos, juegos en línea, comida preparada y a domicilio. Asimismo, las empresas ahora gastan menos en viajes de negocios y más en servicios de bioseguridad. Barrero, Bloom y Davis (2020) vaticinan que varios de estos cambios serán persistentes, aunque la mayor parte pueda revertirse una vez finalizada la pandemia.

Esto muestra una limitación en la metáfora de Krugman sobre repensar la crisis del COVID-19 como una economía en coma inducido. Es algo más complejo que eso. La situación requiere mantener espacio e incentivos para que los recursos se puedan reasignar hacia las actividades que temporal o permanentemente se deban expandir. Una discusión similar se ha dado sobre la conveniencia o no de proteger empleos en riesgo por el avance tecnológico o el comercio internacional. El consenso actual es que debe evitarse poner obstáculos a los despidos y más bien apoyar directamente a los trabajadores afectados. Un ejemplo exitoso de esta fórmula es el sistema llamado *Flexicurity* de Dinamarca, el cual combina tres elementos: (i) flexibilidad para contratar y despedir, (ii) generosos beneficios a los desempleados (incluyendo tanto transferencias como apoyo para el desarrollo de nuevas destrezas laborales) y (iii) normas sobre las obligaciones de los beneficiarios. Extrapolando a la crisis del COVID-19 y considerando la evidente necesidad de una reasignación importante de recursos, resulta razonable considerar al seguro de desempleo como una mejor medida que la protección de empleos.

Tradicionalmente la protección al empleo se ha dado a través de reglas que dificultan y encarecen el despido de los trabajadores, pero en esta crisis la protección se ha dado más a través de subsidios para las empresas que han decidido conservar a sus empleados. Este es el caso del *Paycheck Protection Program* en EE. UU., el cual ayuda a pequeñas empresas a enfrentar sus problemas a causa de la crisis por medio de préstamos convertibles en donaciones si los deudores se comprometen a no despedir a sus empleados. De acuerdo con Autor et al. (2020) el empleo total en EE. UU. aumentó con este programa entre 1.4 y 3.2 millones de trabajadores.

*Grosso modo*, esto se puede ver como un subsidio al empleo y sus efectos sobre la eficiencia económica dependerán de si el nivel de empleo es mayor o menor al óptimo. Dados los altos impuestos al trabajo – por lo menos parte del impuesto para la seguridad social debería ser vista como un impuesto – se podría entonces argumentar que la protección al empleo incentiva a las empresas a aumentar la eficiencia, por amortiguar los efectos nocivos de los impuestos asociados a la seguridad social. Sin embargo, no queda claro por qué esta política de subsidiar empleos sería especialmente adecuada durante esta crisis en comparación con tiempos normales.

Hay, sin embargo, otro argumento importante a favor de la protección de los empleos. Aunque suele considerarse que las empresas viables en el largo plazo no deberían entrar en bancarrota por problemas de liquidez, esto es precisamente lo que podría pasar sin una política adecuada. De sobra es conocido que el proceso de bancarrota resulta altamente ineficiente, tanto por problemas de coordinación entre los acreedores como por los efectos secundarios de la regulación a que están sometidos los bancos acreedores. Estas fricciones financieras podrían extender el cierre temporal de los negocios a raíz de la pandemia a un cierre permanente, aun para negocios que sean rentables en el largo plazo. Por tanto, se justifican medidas para evitar la bancarrota masiva de empresas durante la crisis. Una de estas medidas, aplicada ya en muchos países, incluyendo Costa Rica, consiste en relajar temporalmente la regulación de los bancos para no penalizarlos por reestructurar una parte importante de sus créditos.

¿Cómo se relacionan las políticas para proteger empleos con el objetivo de evitar bancarrotas innecesarias? Resulta contraproducente proteger los empleos para obstaculizar o encarecer el despido de los empleados. Para ayudar a las empresas a evitar la bancarrota durante la crisis es preferible introducir incentivos a favor de la retención de empleados, como lo han hecho varios países en Europa e incluso Estados Unidos con su *Paycheck Protection Plan*.

En ese sentido, Birinci et al. (2020) investigan cuál es la combinación óptima entre los subsidios al empleo y el seguro de desempleo en respuesta a la crisis del COVID-19, empleando un modelo de desempleo friccional a la Mortensen y Pissarides (1994) en conjunto con el modelo epidemiológico SIR<sup>2</sup>. En particular, las medidas de distanciamiento social reducen el contagio, pero conllevan a la contracción de la actividad económica y, en consecuencia, generan desempleo. En el modelo la productividad de los vínculos laborales crece con el tiempo y se permite a las empresas recontratar empleados despedidos. Además, se asume la existencia de fricciones financieras y rigidez en el salario, lo cual conduce a la quiebra de empresas y la disolución de vínculos laborales productivos como daño colateral de las medidas de distanciamiento social. Así, por considerar los elementos que he discutido anteriormente, este modelo permite un análisis más completo en comparación con otras investigaciones. En particular, la política óptima propuesta incluye tanto la protección del empleo en forma de subsidios a las empresas que retienen a sus trabajadores, así como el seguro de desempleo. En atención a las consecuencias económicas de la crisis, de acuerdo con la calibración del modelo, la política óptima asigna el 80 por ciento del gasto del gobierno al seguro de desempleo y el 20 por ciento restante a subsidiar el empleo. Este último es suficiente para preservar los vínculos laborales más productivos, mientras el seguro de desempleo desempeña un mayor papel en dar asistencia social a los agentes económicos más afectados.

¿Qué implicaciones se pueden recoger de esta discusión para Costa Rica? Costa Rica cuenta con algunas ventajas en comparación a otros países, incluyendo EE. UU. Por un lado, quienes pierden su empleo no pierden su seguro médico de forma inmediata, sino que la Caja Costarricense de Seguro Social los cubre por un tiempo adicional; aun cuando el período de desempleo sobrepasa los seis meses existe la posibilidad de pagar una pequeña prima para mantener la cobertura. Por otro lado, la Ley de Protección al Trabajador permite a los trabajadores disponer de sus ahorros en el Fondo de Capitalización Laboral y, así, atender parcialmente la caída de los ingresos por un tiempo. A esto se une el Bono Proteger, el cual consiste en una transferencia mensual de 125 mil colones del gobierno a quienes perdieron su trabajo a raíz de la pandemia, así como varias medidas impulsadas por el Banco Central para impedir las quiebras masivas de empresas. A la fecha, sin embargo, la población ocupada se ha contraído en casi 500,000 empleos (de marzo a junio del 2020), el desempleo alcanza el 24%, y 30% de las pequeñas empresas han cerrado. Por tanto, en un contexto fiscal frágil, el gobierno debe tener un enorme cuidado en la formulación de la respuesta para lo que resta de la crisis,

---

<sup>2</sup> El modelo SIR es uno de los modelos epidemiológicos más simples capaces de capturar muchas de las características típicas de los brotes epidémicos (ver más en [https://es.wikipedia.org/wiki/Modelo\\_SIR](https://es.wikipedia.org/wiki/Modelo_SIR))

con el fin de lograr un balance entre la atención del problema de salud, sus consecuencias económicas y la ayuda a las familias más afectadas. El reto es enorme.

## Referencias

Autor, D., Cho, D., Crane, L. D., Goldar, M., Lutz, B., Montes, J., ... & Yildirmaz, A. (2020). An Evaluation of the Paycheck Protection Program Using Administrative Payroll Microdata. In *MIT Working Paper*. Recuperado de <https://economics.mit.edu/files/20094>

Bartik, A. W., Bertrand, M., Lin, F., Rothstein, J., & Unrath, M. (2020). *Measuring the labor market at the onset of the COVID-19 crisis* (No. w27613). National Bureau of Economic Research. Recuperado de [https://eml.berkeley.edu/~jrothst/workingpapers/bartik\\_bertrand\\_etal\\_july212020.pdf](https://eml.berkeley.edu/~jrothst/workingpapers/bartik_bertrand_etal_july212020.pdf)

Birinci, S., Karahan, F., Mercan, Y., & See, K. (2020). Labor Market Policies During an Epidemic. *FRB St. Louis Working Paper*, (2020-024). Recuperado de <https://s3.amazonaws.com/real.stlouisfed.org/wp/2020/2020-024.pdf>

Fujita, S., & Moscarini, G. (2017). Recall and unemployment. *American Economic Review*, 107(12), 3875-3916. Recuperado de <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.20131496>

Fujita, S., Moscarini, G., & Postel-Vinay, F. (2020). The Labour Market Policy Response to COVID-19 Must Save Aggregate Matching Capital. *VoxEU.org*, 30. Recuperado de <https://voxeu.org/article/labour-market-policy-response-covid-19-must-save-aggregate-matching-capital>

IGM Economists Experts Panel (2020, July 18). Jobs and Unemployment Insurance. *IGM Forum*. Recuperado de <http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/>

Lowrey, A. (2020, July 10). The Pandemic Proved That Cash Payments Work. *The Atlantic*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/600-week-buys-freedom-fear/613972/>

Mortensen, D. T., & Pissarides, C. A. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *The review of economic studies*, 61(3), 397-415.

Schmieder, J. F., & Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547-581.

The Economist (2020, July 23). Generous unemployment benefits are not keeping Americans from work. *The Economist*. Recuperado de <https://www.economist.com/united-states/2020/07/23/generous-unemployment-benefits-are-not-keeping-americans-from-work>