



► Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Cuarta edición Estimaciones actualizadas y análisis

27 de mayo de 2020

Mensajes fundamentales

Cierre de empresas y de lugares de trabajo

- Según se desprende de la revisión de los datos que permiten ampliar información sobre el alcance de las medidas políticas adoptadas en varios países en materia de cierre de lugares de trabajo, **el 94 por ciento de los trabajadores viven en países en los que se ha aplicado algún tipo de medida de cierre de lugares de trabajo**. Pese a que cada vez más países flexibilizan sus medidas para permitir a los trabajadores regresar paulatinamente a su lugar de trabajo, al 17 de mayo de 2020¹, el 20 por ciento de los trabajadores vivían en países en los que se había establecido el cierre de todos los lugares de trabajo, excepto el de trabajadores esenciales. Por otro lado, el 69 por ciento vivía en países en los que se había establecido el cierre de lugares de trabajo en algunos sectores o en relación con determinadas categorías de trabajadores, y el 5 por ciento en países en los que se había recomendado el cierre de lugares de trabajo.

La pérdida de horas de trabajo en el primer semestre de 2020 sigue poniendo de manifiesto una gran incidencia adversa en el empleo

- **Las previsiones relativas al segundo trimestre de 2020 siguen siendo alarmantes, y las estimaciones más recientes de la OIT revelan una disminución de la cantidad de horas**

de trabajo de alrededor del 10,7 por ciento con respecto al último trimestre de 2019, equiparable a 305 millones de puestos de trabajo a tiempo completo (habida cuenta de una semana laboral de 48 horas, con arreglo al valor de referencia actualizado)². Las Américas (13,1 por ciento) y Europa y Asia Central (12,9 por ciento) son las regiones en las que se registraron las mayores pérdidas de horas trabajadas.

Ventajas de las pruebas de detección y del rastreo de contactos para el mercado de trabajo

- **Las actividades de realización de pruebas de detección y rastreo de contactos, a tenor de las recomendaciones de la OMS, alteran en menor medida el mercado laboral. Según estimaciones de la OIT, esas actividades pueden contribuir a reducir las pérdidas de horas de trabajo hasta en un 50 por ciento**. En promedio, la pérdida de horas de trabajo estimada para los países en los que se han llevado a cabo menos actividades de realización de pruebas de detección y rastreo de contactos es de alrededor del 14 por ciento, frente al 7 por ciento en los países en los que más actividades de ese tipo se han llevado a cabo. Ello es un factor que reviste importancia a efectos de la formulación de medidas políticas destinadas a facilitar la reincorporación al trabajo.
- La realización de pruebas de detección y el rastreo de contactos de forma generalizada permiten a los países aprovechar mejor la información

1 Todos los datos a los que se alude en la presente edición del Observatorio de la OIT se han obtenido sobre la base de la información disponible al 17 de mayo de 2020, a menos que se señale lo contrario.

2 Con respecto a la tercera edición del *Observatorio de la OIT*, los datos estimados para el segundo trimestre aumentaron en 0,2 puntos porcentuales, habida cuenta de que los valores de referencia sobre horas semanales trabajadas se han actualizado, a los efectos de cálculo, con respecto a la edición anterior; no obstante, el valor equivalente de empleo a tiempo completo sigue siendo 305 millones de puestos de trabajo (véase el Anexo técnico 1 para ampliar información al respecto).

y depender en menor grado de la adopción de medidas restrictivas (**canal sobre política sanitaria pública**), al tiempo que contribuyen a fomentar y mantener la confianza del público, necesaria en el plano económico (**canal sobre confianza económica**). La realización de pruebas de detección y el rastreo de contactos también alteran en menor medida la actividad de los lugares de trabajo (**canal sobre actividad de los lugares de trabajo**).

La crisis de la COVID-19 afecta adversamente a los jóvenes en varios ámbitos, lo que podría dar lugar al surgimiento de una «generación de confinamiento»

- Los jóvenes son los que más padecen las consecuencias sociales y económicas de la pandemia, y corren el riesgo de tener que seguir haciendo frente a los efectos de la misma a lo largo de toda su vida laboral, y de pasar a constituir una «generación de confinamiento».
- Según se desprende de datos recientes, **los jóvenes se ven afectados de forma desproporcionada por la crisis de la COVID-19** y padecen sus consecuencias adversas en varios ámbitos, en particular, interrupción de sus programas educativos o de formación, pérdida de empleo y de ingresos, y mayores dificultades para encontrar trabajo.
- **En total, 178 millones de jóvenes trabajadores de todo el mundo**, a saber, más de cuatro de cada diez jóvenes empleados en el mundo, **trabajaban en los sectores más afectados** al surgir la crisis. Casi el 77 por ciento de **jóvenes trabajadores en todo el mundo** (328 millones) **tenían un empleo en el sector informal**, frente a alrededor del 60 por ciento de los adultos trabajadores (de 25 años, o más). El índice de informalidad laboral de los jóvenes oscila entre el 32,9 por ciento en Europa y Asia Central, y el 93,4 por ciento en África. Incluso antes de que surgiera la crisis de la COVID-19, **más de 267 millones de jóvenes no tenían empleo, ni participaban en ningún programa educativo o de formación (jóvenes «nini»)**, incluidos casi 68 millones de jóvenes desempleados.

- **Tanto la educación y la formación técnica y profesional (EFTP) como la capacitación en el puesto de trabajo se han visto afectados de forma muy adversa.** En el marco de una reciente encuesta conjunta de la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial, alrededor del 98 por ciento de los encuestados señalaron que se habían cerrado de forma íntegra o parcial sus centros de formación técnica y profesional o de capacitación. Aunque más de dos terceras partes de las actividades de formación se imparten actualmente a distancia, con frecuencia en línea, únicamente una pequeña parte de los países de bajos ingresos ha llevado a cabo esa transición.
- En una nueva encuesta a escala mundial realizada por la OIT y varios asociados de la Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes, se pone de manifiesto que **más de uno de cada seis jóvenes encuestados ha dejado de trabajar desde que surgió la crisis de la COVID-19.** Con respecto a los jóvenes que han mantenido su empleo, sus horas de trabajo han disminuido un 23 por ciento. Por otro lado, alrededor de la mitad de los jóvenes alumnos han manifestado que probablemente concluirán sus estudios con retraso, y el 10 por ciento prevé que no podrán terminarlos. Con arreglo a un baremo normalizado para la evaluación del bienestar mental, más de la mitad de los jóvenes encuestados han pasado a encontrarse en situación de vulnerabilidad frente a episodios de ansiedad o depresión desde que comenzó la pandemia³.

Medidas de respuesta a nivel político

- **La OIT aboga por que se adopten a la mayor brevedad posible medidas de respuesta a nivel político a gran escala, para evitar que los jóvenes padezcan consecuencias adversas a largo plazo** en los planos educativo, formativo y profesional. **Para afrontar esos retos, los gobiernos deben ofrecer soluciones integrales** que conjuguen elementos de los cuatro pilares del marco general de políticas de la OIT para hacer frente a la crisis de la COVID-19.
- Deberían realizarse intervenciones a nivel político dirigidas específicamente a los jóvenes, con arreglo a **marcos de política laboral exhaustivos, inclusivos y orientados al futuro**, incluida la implantación eficaz de garantías de empleo o competencias, complementadas con paquetes de medidas más amplias que fomenten los incentivos y la recuperación.

3 «Posibles episodios de ansiedad o depresión», según el baremo *Warwick-Edinburgh Mental Wellbeing*.

► Las medidas que propicien y mantengan una recuperación que haga hincapié en el empleo **se verán facilitadas por la realización de pruebas de detección y el rastreo de casos de infección, así como en una supervisión pormenorizada de los efectos de la crisis** en las empresas y los trabajadores de los sectores más afectados, incluidos los de la economía informal.

► Habida cuenta del potencial de transformación de la estructura de la economía en **el período posterior a la crisis de la COVID-19, las actividades de apoyo deberían orientarse a los sectores que estén en medida de crear empleo decente y productivo**. Asimismo, deberían abordarse los retos a largo plazo mediante la promoción de una transición a un modelo de desarrollo económico más sostenible y equitativo.

Contexto: el confinamiento sigue incidiendo de forma muy adversa en los trabajadores

Una abrumadora mayoría de los trabajadores de todo el mundo vive en países en los que se han implantado medidas encaminadas al cierre de lugares de trabajo; alrededor de una quinta parte de ellos viven en países en los que se ha establecido el cierre de todos los lugares de trabajo, excepto los considerados esenciales. Según la versión más reciente de la base de datos⁴ *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, al 17 de mayo de 2020, el 20 por ciento de los trabajadores vivía en países en los que se ha establecido el cierre de todos los lugares de trabajo, excepto los esenciales; el 69 por ciento vivía en países en los que se ha establecido el cierre de lugares de trabajo en determinados sectores, o en relación con algunas categorías de trabajadores, y el 5 por ciento vivía en países en los que se ha recomendado el cierre de algunos lugares de trabajo (gráfico 1).

Cada vez más países han **flexibilizado sus medidas de cierre de lugares de trabajo para permitir a los trabajadores su regreso paulatino al trabajo**. A comienzos de abril, varios países que inicialmente habían establecido el cierre de todos los lugares de trabajo, excepto los esenciales, flexibilizaron esa medida. Ello dio lugar, desde comienzos de abril, a una menor proporción de trabajadores que viven en países en los

que se ha establecido el cierre de lugares de trabajo, excepto los esenciales, así como al correspondiente aumento de la proporción de trabajadores que viven en países en los que se ha establecido el cierre de lugares de trabajo en determinados sectores, o para algunas categorías de trabajadores.

Pérdidas de horas de trabajo sin precedentes en el primer semestre de 2020

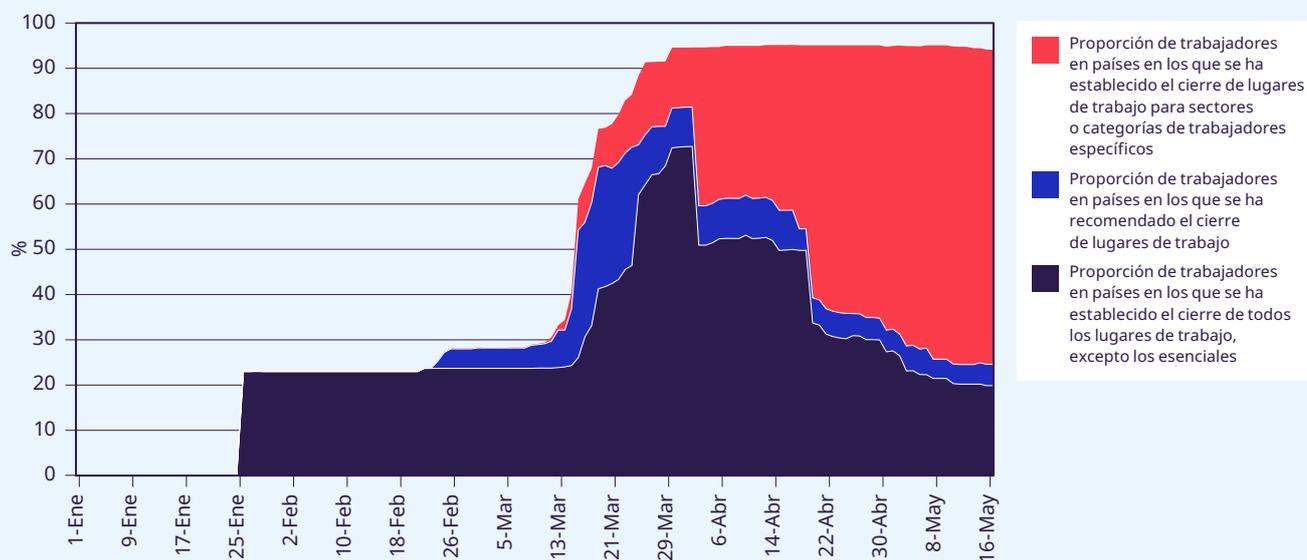
La crisis sigue provocando una reducción sin precedentes de la actividad económica y del tiempo de trabajo, y datos recientes confirman las previsiones realizadas anteriormente en materia de pérdida de horas de trabajo (véase el Anexo técnico 1). Se estima que en el primer trimestre de 2020 se perdió un 4,8 por ciento de las horas de trabajo (lo que corresponde a alrededor 135 millones de empleos a tiempo completo, habida cuenta de una semana laboral de 48 horas, con arreglo a la referencia actualizada a tal efecto), con respecto al cuarto trimestre de 2019⁵. Ello constituye una ligera revisión al alza de unos 7 millones de empleos a tiempo completo desde que se publicó la tercera edición del *Observatorio de la OIT*, lo que pone de manifiesto que en el tercer trimestre de 2020 la crisis afectó a los mercados laborales con mayor intensidad que la prevista, en particular en los países de ingresos medianos altos o elevados⁶.

4 Desde la última edición del *Observatorio de la OIT*, se ha ampliado la información de *Oxford COVID-19 Government Response Tracker* mediante la incorporación de nuevos indicadores y la revisión de los existentes, con objeto de ofrecer un panorama pormenorizado de la situación relativa a las medidas de distanciamiento físico en todo el mundo. Por otro lado, se ha ampliado su cobertura para incluir información sobre el cierre de lugares de trabajo en otros 15 países. Habida cuenta de ello, no cabe comparar los nuevos resultados de forma precisa con los de las ediciones anteriores del *Observatorio de la OIT*. En particular, el indicador sobre el cierre de lugares de trabajo se revisó a tenor de los matices de las medidas específicas adoptadas en cada país. En la nueva versión de la base de datos, se distinguen los tipos de cierre de lugares de trabajo siguientes: 1) cierre obligatorio de todos los lugares de trabajo, excepto los esenciales; 2) cierre obligatorio de lugares de trabajo en algunos sectores, o para determinados grupos de trabajadores; 3) cierre recomendado de lugares de trabajo; y 4) inexistencia de medidas para el cierre de lugares de trabajo.

5 El cuarto trimestre de 2019, ajustado mediante factores estacionales, se utiliza como período de referencia en el modelo de previsión a muy corto plazo de la OIT, con objeto de disponer de una base que permita evaluar la repercusión de la crisis de la COVID-19 en el mercado laboral. Todas las estimaciones sobre pérdida de horas de trabajo se refieren a ese período de referencia establecido.

6 La OIT ha revisado las estimaciones de referencia sobre la cantidad de horas trabajadas. Sin embargo, el valor equivalente a tiempo completo relativo a la cantidad de horas de trabajo perdidas que se presenta en esta nota es equiparable al presentado en la anterior versión del *Observatorio de la OIT*.

► **Gráfico 1. La flexibilización de las medidas de confinamiento propicia una disminución de la proporción de trabajadores que vive en países en los que se ha establecido el cierre general de lugares de trabajo**



Nota: La proporción de trabajadores en países en los que se ha establecido el cierre de lugares de trabajo para sectores o categorías de trabajadores específicos, o se ha recomendado el cierre de lugares de trabajo, se representa encima de la de trabajadores de países en los que se ha establecido el cierre de todos los lugares de trabajo, excepto los esenciales.

Fuente: ILOSTAT, estimaciones basadas en modelos de la OIT, noviembre de 2019, y Oxford COVID 19 Government Response Tracker.

La disminución estimada de la actividad laboral en el primer trimestre de 2020 es dispar en cada región. Pese a que la cantidad de horas trabajadas en el primer trimestre de 2020 disminuyó en un 6,5 por ciento en Asia y el Pacífico (a raíz de una reducción del 11,6 por ciento en Asia oriental), en el resto de las regiones principales se registró una disminución del 3 por ciento, o menos, a lo largo del primer trimestre. Esa pauta del mercado de trabajo viene determinada en gran medida por el momento en que se produjo el brote del virus y por la implantación de medidas de distanciamiento físico en varias regiones del mundo. Las pautas evolutivas a escala mundial sobre cantidad de horas de trabajo perdidas en el primer trimestre obedecen en gran medida a la amplia repercusión de la crisis de la COVID-19 en China en ese trimestre.

Las previsiones para el segundo trimestre de 2020 siguen siendo muy alarmantes. Al 17 de mayo de 2020, se estima que la cantidad de horas de trabajo disminuirá en un 10,7 por ciento, aproximadamente, en el trimestre en curso (segundo trimestre) con respecto al último trimestre de 2019, lo que corresponde a 305 millones de empleos a tiempo completo (habida cuenta de una semana laboral de 48 horas con arreglo a la referencia actualizada a tal efecto) (gráfico 2).

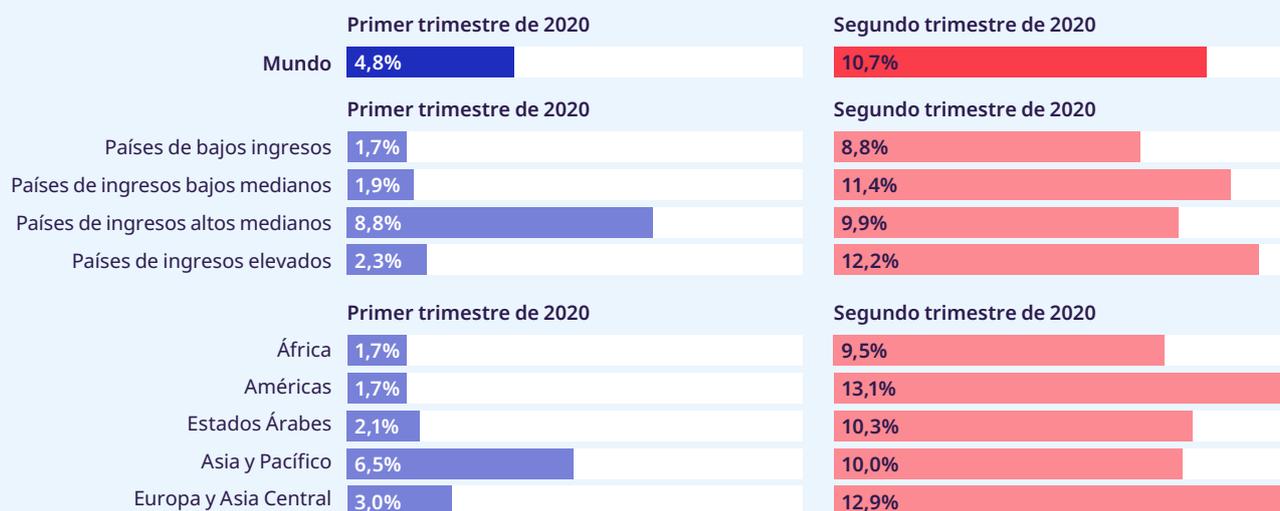
Las Américas, Europa y Asia Central son las regiones en las que se registraron las mayores pérdidas

de horas trabajadas. En las Américas, se prevé que se pierda el 13,1 por ciento de las horas de trabajo a lo largo del segundo trimestre, con respecto al nivel que existía antes de la crisis. En Europa y Asia Central, se prevé una pérdida del 12,9 por ciento. Las estimaciones relativas a las demás regiones son levemente inferiores, pero en todos los casos se registran valores superiores al 9,5 por ciento. América meridional y Europa meridional y occidental son las regiones para las que se han realizado mayores revisiones al alza en materia de pérdida de horas trabajadas (en más de un punto porcentual) desde la publicación de la tercera edición del *Observatorio de la OIT*, lo que pone de manifiesto, respectivamente, el empeoramiento de la situación en América meridional y el hecho de que los efectos en el mercado de trabajo de las medidas adoptadas en Europa han sido más intensos de lo previsto.

No obstante, los países que han intensificado las actividades de realización de pruebas de detección y de rastreo de contactos han logrado controlar mejor la propagación de la COVID-19 y mitigar sus efectos en la actividad económica. A medida que muchos países flexibilizan paulatinamente sus medidas de confinamiento para permitir el regreso de los trabajadores a su lugar de trabajo, es fundamental revisar la forma en la que esos cambios repercuten en la cantidad de horas de trabajo, el empleo y los ingresos laborales a lo largo de los próximos meses.

► **Gráfico 2. En los dos primeros trimestres de 2020 se prevé una gran disminución de la cantidad de horas de trabajo**

Disminución porcentual estimada de la cantidad de horas de trabajo agregadas con respecto al valor de referencia anterior a la crisis (4º trimestre de 2019, ajustado mediante factores estacionales)



Fuente: Modelo de previsión a muy corto plazo de la OIT.

Realización de pruebas de detección y rastreo de contactos

La pérdida de horas de trabajo como consecuencia de la actual crisis obedece ampliamente a las medidas públicas adoptadas para hacer frente a la pandemia, que han tenido una eficacia distinta en cada caso y han repercutido de forma dispar en la producción y el consumo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) subrayó recientemente la importancia que revisten las actividades de detección de casos de infección, realización de pruebas de detección, rastreo de contactos, aislamiento y atención sanitaria⁷, en adelante denominadas «actividades de realización de pruebas de detección y rastreo de contactos», para hacer frente a la pandemia de la COVID-19. Dichas actividades alteran en menor grado el mercado laboral que las estrictas medidas de confinamiento y cuarentena, y han servido de referencia en muchos países a los efectos de formulación de estrategias que permitan ayudar a los trabajadores a regresar a su trabajo⁸ en condiciones seguras.

Con objeto de determinar el grado de incidencia que tiene la realización de pruebas de detección

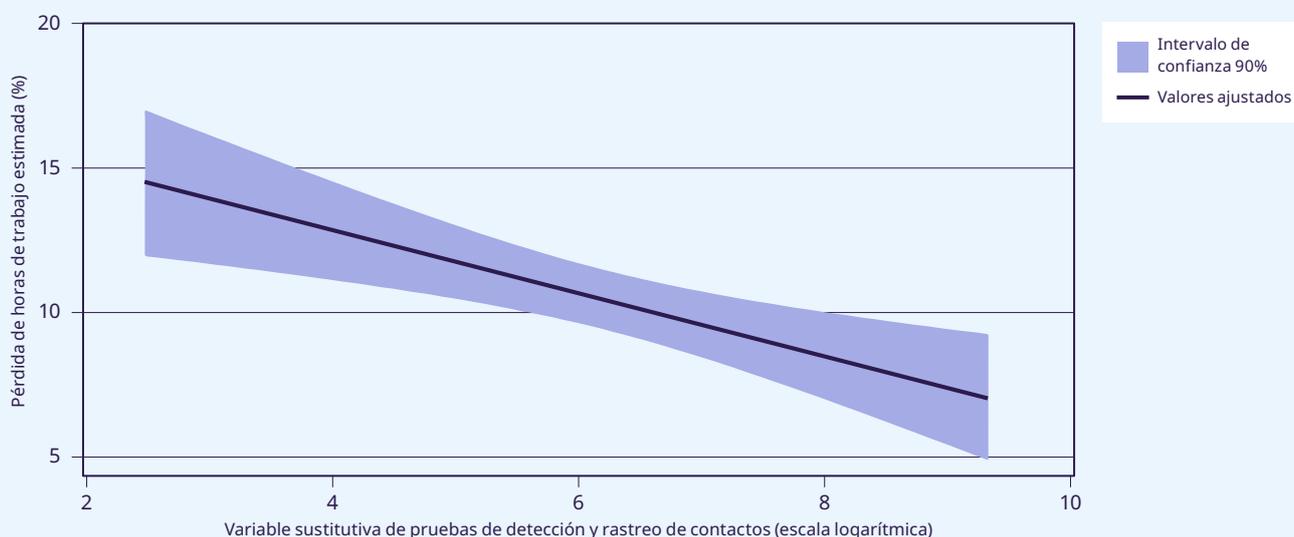
de rastreo de contactos en el mercado de trabajo, hemos analizado la relación de una variable sustitutiva relativa a la intensificación de las pruebas de detección y del rastreo de contactos, con la cantidad de horas de trabajo perdidas estimada para el segundo trimestre de 2020 (véase el Anexo técnico 2 para ampliar información). Ello obedece al objetivo de determinar si la cantidad de horas de trabajo perdidas en cada país disminuye claramente de forma proporcional a la intensificación de las pruebas de detección y del rastreo de contactos. Cabe destacar que del presente análisis no cabe deducir ningún nexo causal entre la adopción de esas medidas y la alteración del mercado de trabajo. Habida cuenta de las notables repercusiones en el plano político, conviene analizar esa relación sobre la base de la información existente, en la medida de lo posible.

Según estimaciones de la OIT, la realización de pruebas de detección y el rastreo de contactos guardan relación con una disminución de hasta el 50 por ciento de la cantidad de horas de trabajo perdidas (gráfico 3). El valor promedio estimado de la cantidad de horas de trabajo perdidas en los países en los que menos se han intensificado las pruebas de detección y el rastreo de contactos es de alrededor

7 Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, [Alocución de apertura](#) del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 13 de abril de 2020.

8 Véase, por ejemplo, la orientación de la OIT más reciente sobre regreso al trabajo de forma segura y saludable: https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/resources-library/publications/WCMS_745549/lang--en/index.htm.

► **Gráfico 3. Existe una elevada correlación entre la pérdida de horas de trabajo prevista (en términos porcentuales) y la realización de pruebas de detección y el rastreo de contactos (45 países)**



Nota: El coeficiente de pendiente estimado es $-0,011$, para un valor estadístico t de 2,95 y un valor p de 0,005. El intervalo de confianza conlleva incertidumbre con arreglo al efecto estimado. No obstante, el grado de asociación es estadísticamente significativo.

del 14 por ciento, frente al 7 por ciento en el caso de los países en los que más se han intensificado. Los resultados reflejan de forma coherente que existe una relación entre las actividades de realización de pruebas de detección y de rastreo de contactos y la cantidad de horas de trabajo, lo que reviste gran relevancia económica. Sigue existiendo una marcada correlación con respecto a otros factores pertinentes (por ejemplo, las políticas sobre mercado de trabajo). Ese es el caso asimismo al utilizar diversos indicadores de correlación en relación con la intensificación de las pruebas de detección y del rastreo de contactos (véase el Anexo técnico 2).

Varios canales, en particular factores de salud pública y economía, contribuyen a explicar la repercusión favorable en el mercado laboral de las pruebas de detección y el rastreo de contactos.

Todos esos canales se basan en los mejores conocimientos y experiencia adquiridos mediante las actividades de realización de pruebas de detección y rastreo de contactos.

En primer lugar, la generalización de esas actividades hace que los países dependan en menor grado de la aplicación de medidas muy restrictivas (**canal sobre política sanitaria pública**). En los países que han implantado un programa eficaz de actividades de realización de pruebas de detección y de rastreo de contactos (por ejemplo, la República de Corea), es menos probable que se adopten medidas de confinamiento y cuarentena, o que estas se apliquen

de forma estricta o por un largo período de tiempo, lo que reduce su costo económico.

En segundo lugar, al influir en la percepción de riesgos, las actividades de realización de pruebas de detección y de rastreo de contactos pueden contribuir a fomentar y mantener la confianza del público, necesaria para facilitar la actividad económica (**canal sobre confianza económica**). Disponer de conocimientos más precisos sobre la situación de la pandemia y la realización de pruebas de detección podrían mitigar los efectos de la pandemia en las actividades de consumo y producción. Si se reducen los riesgos y se fomenta la confianza del público, ello podría impulsar claramente la actividad económica.

En tercer lugar, las actividades de realización de pruebas de detección y de rastreo de contactos pueden contribuir asimismo a reducir todo lo posible la alteración de las operaciones de los lugares de trabajo (**canal sobre actividad de los lugares de trabajo**). En particular, la intensificación de dicho tipo de actividades permitiría a las empresas organizar y llevar a cabo su labor en el lugar de trabajo de forma más eficaz y segura. Las actividades de realización de pruebas de detección y de rastreo de contactos también facilitan la adopción de medidas de prevención, la organización de turnos de trabajadores y la sustitución de personas de baja por enfermedad, así como el mantenimiento de la labor empresarial.

Esas ventajas deben ponderarse con los costos de las pruebas de detección y el rastreo de contactos.

Se dispone de pocas fuentes de información para determinar el costo de las medidas políticas específicas aplicadas para contener la COVID-19. Sin embargo, existen indicios de que los recursos financieros necesarios para la realización de pruebas de detección y el rastreo de contactos de forma eficaz son muy inferiores al costo de la repercusión económica total de la pandemia (véase el Anexo técnico 2). Por ejemplo, calculamos que los gastos de realización de pruebas de detección en dos países que hayan implantado amplios programas de realización de pruebas de detección y de rastreo de contactos son inferiores al 0,1 por ciento de su producto interno bruto (PIB). Habida cuenta de la necesidad de facilitar un regreso seguro al trabajo y de la relación beneficio-costos tan elevada de esas actividades de realización de pruebas de detección y de rastreo de contactos, cabe prever que la inversión en esa estrategia sea muy rentable en los planos económico y social. Por otro lado, la realización de pruebas de detección y el rastreo de contactos pueden contribuir a crear nuevas oportunidades de empleo, aunque sean temporales, tanto para los jóvenes como para otros grupos afectados. Ello permite, en consecuencia, reducir aún más el costo de la pandemia en el plano social. Las implicaciones en materia de costos también conllevarán la necesidad de que los países de bajos ingresos reciban asistencia financiera y técnica para implantar medidas que faciliten las pruebas de detección y el rastreo de contactos, con el fin de aumentar la probabilidad de que la comunidad internacional en su conjunto logre controlar la pandemia, sin perjuicio de facilitar un regreso seguro a los lugares de trabajo.

Uno de los principales aspectos de las pruebas de detección y el rastreo de contactos atañe a la privacidad de los datos. Los programas de realización de pruebas de detección y de rastreo de contactos sólo son eficaces si gozan de amplio apoyo público, lo que conlleva el establecimiento de salvaguardias de privacidad. La realización de pruebas de detección y el rastreo de contactos en el lugar de trabajo debe ajustarse a los principios que rigen la privacidad de los datos personales de los trabajadores, y garantizar, en particular, que los datos se procesen de manera legal y equitativa, únicamente con el fin de promover la seguridad y la salud en el trabajo, y que la utilización de esos datos no dé lugar a discriminación en materia de empleo u ocupación. El repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT *Protección de los datos personales de los trabajadores* proporciona orientación de gran utilidad a tal efecto⁹.

La crisis de la COVID-19 afecta a los jóvenes de forma cada vez más rápida e intensa; es acuciante adoptar medidas para evitar el riesgo de una «generación de confinamiento»

Por lo general, los jóvenes (de edad comprendida entre 15 a 24 años) son más proclives a estar desempleados o a tener un empleo de peor calidad que los adultos (de 25 años, o más). El índice de desempleo juvenil a escala mundial en 2019 (13,6 por ciento) rebasó ampliamente el índice que se registró antes de la crisis financiera mundial de 2007 (12,3 por ciento)¹⁰. En 2019, más de tres cuartas partes de los trabajadores jóvenes tenían empleo informal (en particular en África y Asia meridional), lo que les condujo a una situación de vulnerabilidad frente a crisis y recesiones económicas.

Además de los retos que plantea a largo plazo, la crisis de la COVID-19 afecta a los jóvenes de todo el mundo de tres maneras principales: 1) la interrupción de sus actividades educativas y de formación, que podría mermar sus oportunidades e ingresos profesionales en el futuro; 2) la actual ola de pérdida de empleos y cierre de empresas, incluidas las de reciente creación, que reduce los ingresos y el empleo (y pone en riesgo los derechos laborales); y 3) el surgimiento de mayores dificultades para encontrar trabajo, reincorporarse al mercado laboral y tratar de encontrar un mejor empleo.

La exclusión de los jóvenes del mercado laboral, habida cuenta de sus efectos a largo plazo, es uno de los mayores riesgos para la sociedad en la situación actual. A largo plazo, los efectos de la crisis en los planos educativo y profesional no solo afectan adversamente a la calidad y la cantidad de los empleos, y exacerbar las desigualdades existentes tanto entre países como a escala nacional.

Los jóvenes ya tenían que afrontar dificultades asociadas al mercado laboral antes de la crisis de la COVID-19

Antes del comienzo de la crisis de la COVID-19, el desempleo afectaba a 67,6 millones de jóvenes. Alrededor de una quinta parte de los jóvenes de todo el mundo, a saber, 267 millones, no tienen trabajo ni participan en ninguna actividad educativa o formativa (jóvenes «nini»). La proporción de mujeres jóvenes «nini» rebasa el 31 por ciento, frente al 13,9 por ciento en el caso de los hombres, y afecta casi al 40 por ciento en los países de ingresos medianos bajos. Una

⁹ OIT: *Protección de los datos personales de los trabajadores* (Ginebra, 1997).

¹⁰ OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020: La tecnología y el futuro de los empleos* (Ginebra, 2020).

► **Gráfico 4. La subutilización de mano de obra en todo el mundo fue mucho mayor en 2019 con respecto a los jóvenes, en particular las mujeres jóvenes, que con respecto a los adultos, antes de que se produjera la crisis de la COVID 19 (estimaciones mundiales para 2019)**

	Índice de desempleo (%)	Índice combinado de subempleo por insuficiencia de horas y desempleo (LU2) (%)	Índice combinado de desempleo y capacidad de mano de obra (LU3) (%)	Índice compuesto de subempleo por insuficiencia de horas (LU4) (%)	Índice «nini» (%)
Mujeres jóvenes	13,1	20,3	21,2	27,8	31,1
Hombres jóvenes	14,0	19,9	19,6	25,2	13,9
Mujeres adultas	4,3	9,4	8,0	12,8	
Hombres adultos	3,8	7,9	5,5	9,5	

Fuente: Estimaciones basadas en modelos de la OIT, noviembre de 2019.

gran cantidad de jóvenes, en particular mujeres, se subutilizan en el mercado laboral, en particular los subempleados por insuficiencia de horas y los que podrían formar parte de la fuerza laboral, así como los trabajadores desalentados que han renunciado a seguir buscando empleo (gráfico 4).

Los jóvenes con empleo realizan principalmente trabajos que los hacen vulnerables frente a una posible pérdida de ingresos o de empleo como consecuencia de la crisis actual. Casi el 77 por ciento de los trabajadores jóvenes del mundo, a saber, 328 millones de los jóvenes que trabajan en todo el mundo, tiene empleo en el sector informal, frente al 60 por ciento, aproximadamente, de los trabajadores adultos (de 25 años o más) (véase el cuadro 1 de los Anexos estadísticos)¹¹. Por lo general, el empleo informal se caracteriza por unas condiciones de trabajo más deficientes y por ofrecer una peor representación y protección sindical a nivel laboral.

El índice de informalidad laboral de los jóvenes se eleva a más del 95 por ciento en los países de bajos ingresos y al 91,4 por ciento en los países de ingresos medianos bajos, más de 8 puntos porcentuales que en el caso de los adultos (de 25 años o más) (véase el cuadro 1 de los Anexos estadísticos). El mayor índice de informalidad se registra en África (93,4 por ciento), Asia y el Pacífico (84,4 por ciento) y los Estados Árabes (71,2 por ciento). La informalidad también se pone de manifiesto a través del empleo por cuenta propia de la inmensa mayoría de los jóvenes; el 39,8 por ciento de los jóvenes

de todo el mundo trabajan por cuenta propia, si bien esa proporción oscila entre el 10,8 por ciento en Europa y Asia Central y el 70,1 por ciento en África¹². Pese a que muchos empresarios de éxito pueden considerarse asimismo trabajadores por cuenta propia, esta categoría de trabajadores incluye también una gran cantidad de jóvenes trabajadores pobres o empleados en el sector informal, tanto en zonas urbanas como rurales, en particular en países de ingresos bajos o medianos.

Los jóvenes ganan menos que los adultos en edad de trabajar y son más vulnerables frente a las crisis que repercuten adversamente en los ingresos¹³. Según se desprende del análisis de los datos de 64 países (que representan el 30 por ciento de los jóvenes empleados en todo el mundo), los ingresos por hora son, en promedio, un 71 por ciento más elevados para los adultos en edad de trabajar que para los jóvenes. Ello pone de manifiesto el hecho de que los jóvenes trabajan en actividades y sectores de baja remuneración (muchos de los cuales se han visto muy afectados por la crisis de la COVID-19), habida cuenta de su menor experiencia. Por otro lado, al disponer de menores niveles de ahorro, los jóvenes son particularmente vulnerables a las crisis que repercuten adversamente en los ingresos.

Los jóvenes menores de 30 años integran alrededor del 70 por ciento de los flujos migratorios a escala internacional¹⁴. Muchos jóvenes migrantes han padecido las consecuencias del cierre de lugares de trabajo y de fronteras, y no han podido retomar su trabajo ni volver a su país de origen.

11 Estimaciones de la OIT basadas en datos de 134 países que representan el 91 por ciento del empleo a escala mundial. Extrapolación a los datos de empleo para 2020 por edad.

12 Estimaciones basadas en modelos de la OIT, noviembre de 2019, ilo.stat.ilo.org.

13 Se considera que la edad de los adultos en «edad de trabajar» oscila entre 25 y 54 años.

14 OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017: vías para mejorar el futuro del trabajo* (Ginebra, 2017).

Los jóvenes se ven afectados de manera desproporcionada en varios de los sectores de mayor riesgo

Antes del comienzo de la pandemia de la COVID-19, 178 millones de jóvenes de todo el mundo, a saber, más de cuatro de cada diez trabajadores jóvenes, trabajaban en los cuatro sectores más afectados por la crisis (cuadro 1)¹⁵. Los sectores más afectados

cuentan con más trabajadores jóvenes que adultos de 25 años, o más, en particular en los servicios de hotelería, alimentación y comercio al por mayor o por menor. La alteración de las cadenas de suministro tendrá consecuencias laborales devastadoras en el sector productivo, lo que afectará asimismo a los jóvenes, en particular a las mujeres, en sectores como el de la confección en los países de ingresos bajos o medianos.

► Cuadro 1. Estimaciones sobre desempleo juvenil a escala mundial en los sectores más afectados por la crisis

Sector económico	Efecto inmediato de la crisis a nivel económico	Estimaciones de referencia sobre empleo para 2020 (antes de la crisis de la COVID-19)		
		Nivel de empleo (millones)	Proporción del empleo juvenil mundial (%)	Proporción de mujeres jóvenes respecto del empleo juvenil total (%)
Comercio al por mayor o al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	Alto	74,8	17,5	41,7
Fabricación	Alto	59,2	13,8	36,9
Inmobiliario; actividades empresariales y administrativas	Alto	16,4	3,8	43,8
Hotelería y alimentación	Alto	28,1	6,6	50,8
Transporte, almacenamiento y comunicación	Medio-alto	21,0	4,9	16,4
Arte, entretenimiento y recreación, entre otros servicios	Medio-alto	28,4	6,6	60,3
Minería y extracción	Medio	2,9	0,7	22,6
Servicios financieros y aseguradoras	Medio	4,6	1,1	54,7
Construcción	Medio	33,1	7,7	5,4
Agricultura, silvicultura y pesca	Bajo-medio	123,7	28,9	36,0
Servicios públicos	Bajo	2,0	0,5	21,3
Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	Bajo	8,6	2,0	33,3
Actividades sanitarias y trabajo social	Bajo	11,8	2,7	74,2
Educación	Bajo	13,2	3,1	69,5

Nota: La clasificación de los efectos se basa en la evaluación de la OIT de datos financieros en tiempo real (véase la segunda edición del *Observatorio de la OIT* publicada el 2 de abril de 2020), los datos de referencia de ILOSTAT sobre la distribución sectorial del empleo (CIIU, Rev. 4) y microdatos armonizados de la OIT

Fuente: Estimaciones basadas en modelos de la OIT, noviembre de 2019.

15 La [segunda edición](#) del *Observatorio de la OIT*, publicada el 7 de abril de 2020, pone de manifiesto que, a raíz de la crisis de la COVID-19, en determinados sectores se ha producido una gran disminución de la producción económica, en particular en los servicios de hotelería y alimentación, el comercio al por mayor o al por menor, las actividades de fabricación, y el sector inmobiliario, entre otras actividades empresariales.

Casi tres cuartas partes de los jóvenes que trabajan en esos cuatro sectores más afectados (131 millones de jóvenes) tienen un empleo informal (véase el cuadro A2 de los Anexos estadísticos). Ese grupo vulnerable es mayor en los países de ingresos medianos altos, en los que 54 millones de jóvenes empleados en el sector informal trabajaban en los sectores más afectados al comienzo de la crisis de COVID-19.

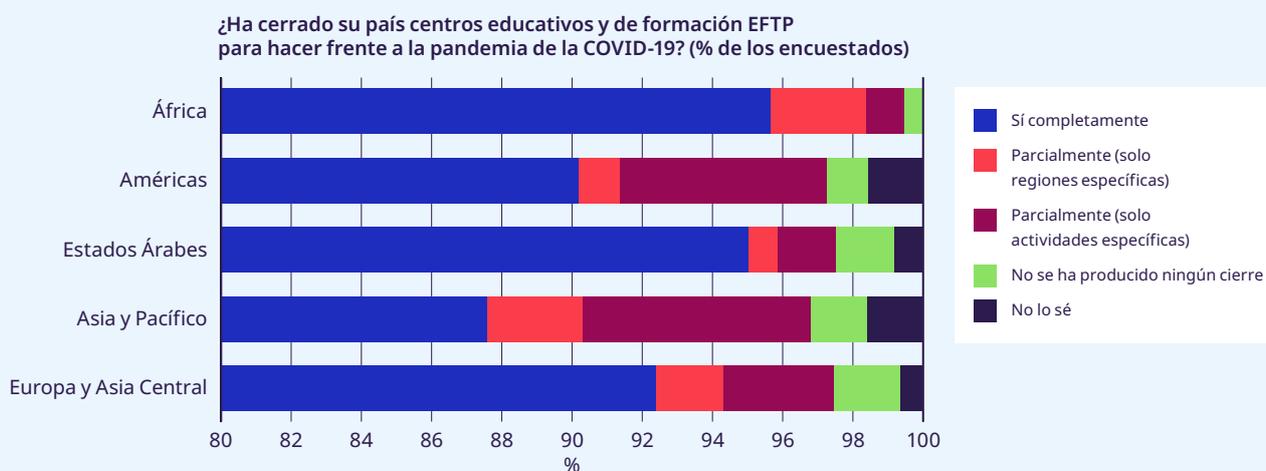
Si bien las mujeres jóvenes representan menos del 39 por ciento del empleo juvenil a escala mundial, constituyen casi el 51 por ciento del empleo juvenil en los servicios de hotelería y alimentación, el 41,7 por ciento en el comercio al por mayor o al por menor, y el 43,8 por ciento en otros tipos de servicios, en particular en el sector inmobiliario. A raíz del cierre generalizado de centros educativos y la falta de servicios asequibles de atención infantil, la doble carga que conlleva tener un trabajo remunerado y otro no remunerado es cada vez mayor para las mujeres jóvenes, en particular las que tienen hijos de corta edad.

En primera línea de las actividades de respuesta frente a la pandemia se encuentran 11,8 millones de jóvenes que trabajan en el sector sanitario y de asistencia social. Aproximadamente el 74 por ciento de los jóvenes empleados en ese sector son mujeres.

Interrupción de actividades de enseñanza, formación y capacitación profesional

La crisis de la COVID-19 ha provocado el cierre de centros de enseñanza, universidades e instituciones de educación y formación técnica y profesional, así como la interrupción de las actividades de capacitación profesional, en particular aprendizajes y pasantías. Antes del comienzo de la pandemia, casi 496 millones de jóvenes participaban en programas de segundo ciclo de educación secundaria, educación postsecundaria no superior y enseñanza superior¹⁶. Muchos de ellos han tenido que interrumpir sus estudios. Según se desprende de los primeros resultados de una reciente encuesta conjunta de la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial, alrededor del 98 por ciento de los encuestados de todas las regiones informaron del cierre íntegro o parcial de centros de educación y formación técnica y profesional y de centros de capacitación (gráfico 5), y tres de cada cuatro señalaron que se habían suspendido o aplazado sus exámenes, entre otro tipo de evaluaciones. **Más de dos terceras partes de las actividades de formación tiene lugar actualmente a distancia, y casi uno de cada dos centros de formación ha pasado a impartirlas en línea**¹⁷. Se trata de una gran novedad, habida cuenta de que antes de la crisis únicamente uno de cada cinco centros de formación ofrecía

► **Gráfico 5. El cierre de centros de educación y formación técnica y profesional y de capacitación (EFTP) ha afectado a todas las regiones, en particular a África**



Fuente: Encuesta conjunta de la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial sobre actividades EFTP durante la crisis del COVID-19.

¹⁶ Basado en datos de la UNESCO sobre matrículas académicas, uis.unesco.org

¹⁷ La encuesta conjunta de la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial sobre la impartición de actividades EFTP durante la crisis de la COVID-19 se llevó a cabo a lo largo de seis semanas, del 5 de abril al 15 de mayo de 2020. La encuesta obtuvo 1348 respuestas de 126 países.

cursos en línea. No obstante, la cantidad de centros académicos que se han cerrado completamente es más elevada en África, región que no posee los medios adecuados para implantar programas de educación o formación a distancia, en particular cursos en línea.

La infraestructura deficiente y las mayores dificultades de acceso a la tecnología (tanto en materia de equipos como de programas informáticos) y a servicios de aprendizaje en línea que existen en los países de bajos ingresos (así como en los hogares más pobres de los países de bajos o altos ingresos)¹⁸ hacen que el cierre de centros de enseñanza y formación tenga repercusiones más adversas en ellos para los alumnos. La falta de conocimientos digitales de profesores y alumnos constituye otro obstáculo para facilitar actividades de enseñanza y aprendizaje en línea eficaces. Como se refleja en la encuesta, como consecuencia de infraestructuras deficientes, acceso a Internet de baja calidad y falta de equipos de tecnologías de información, únicamente una pequeña proporción de los países de bajos ingresos ha comenzado a impartir cursos en línea. La mayor parte de ellos ha recurrido a emisiones de televisión o de radio, así como a soportes impresos tradicionales, para realizar actividades de enseñanza a distancia.

La interrupción de las actividades de educación y formación podría repercutir adversamente de por vida en el nivel de ingresos de los jóvenes que se ven obligados a abandonar sus estudios. Por ejemplo, se estima que las pérdidas económicas a largo plazo asociadas a la pérdida de ingresos en el futuro como consecuencia del cierre de centros escolares en Estados Unidos por un período de cuatro meses se eleven a 2,5 billones de dólares estadounidenses, a saber, el 12,7 por ciento de su PIB¹⁹.

El desempleo juvenil aumenta a un ritmo más rápido y en mayor medida durante la crisis de la COVID-19

Datos recientes reflejan un gran aumento del índice de desempleo juvenil desde febrero de 2020, en particular en el caso de las mujeres jóvenes. En Canadá, el índice de desempleo aumentó de febrero a abril de 2020 en poco más de 6 puntos porcentuales en el caso de las personas adultas, pero con respecto a

los jóvenes, aumentó en 14,3 puntos porcentuales para los hombres (hasta el 27,1 por ciento) y en 20,4 puntos porcentuales para las mujeres (hasta el 28,4 por ciento)²⁰. Una situación análoga se da en los Estados Unidos, país en el que se produjo un aumento similar del índice de desempleo masculino juvenil (en personas de 16 a 24 años) de febrero a abril de 2020 (del 8,5 al 24,0 por ciento), al tiempo que el aumento en el caso de las mujeres jóvenes (de 16 a 24 años) fue aún mayor (del 7,5 al 29,8 por ciento). En otros países (por ejemplo, Australia, China, Irlanda, República de Corea, Países Bajos y Suiza) se han registrado tendencias análogas en materia de índice de desempleo juvenil.

No obstante, la variación del índice de desempleo no pone de manifiesto todo el alcance de la crisis.

La tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo también ha disminuido considerablemente en todo el mundo. De los datos disponibles cabe deducir que dicha tasa disminuyó de febrero a abril de 2020 en 7,1 puntos porcentuales en Australia, 11,7 puntos en el Canadá, 1,9 puntos en la República de Corea y 7,5 puntos en los Estados Unidos. La disminución de la tasa de participación en la fuerza de trabajo de los adultos de 25 años o más oscila entre 0,4 puntos porcentuales en la República de Corea y 4,2 puntos en el Canadá²¹. Habida cuenta de las actuales dificultades en materia de búsqueda de empleo, el reto principal reside en garantizar que los jóvenes no pierdan su vinculación con el mercado laboral, puesto que ello les dificultaría su reincorporación al mismo una vez que haya tenido lugar la recuperación económica.

Existen pruebas fehacientes de que los jóvenes padecen a largo plazo los devastadores efectos del desempleo prolongado, o «efectos de cicatrización», en particular al incorporarse al mercado laboral en un período de recesión.

Las pruebas empíricas ponen de relieve que la incorporación de los jóvenes al mercado laboral en períodos de recesión puede repercutir adversamente en su situación relativa al mercado laboral durante un decenio, o más. Las coyunturas económicas complejas hacen que los jóvenes tengan dificultades para encontrar trabajo o lograr un empleo acorde con su nivel educativo²². Puesto que la recesión a la que ha dado lugar la crisis de la COVID 19 es mucho más grave que crisis anteriores, es probable que

18 Véase también S. Carvalho y S. Hares: «[More from our database on school closures: New education policies may be increasing educational inequality](#)», Centro para el Desarrollo Global, 30 de marzo de 2020.

19 G. Psacharopoulos et al.: «[The COVID-19 cost of school closures](#)», Brookings Institution, 29 de abril de 2020.

20 OIT: *Addressing the impact of the COVID-19 crisis on youth employment*, reseña de la OIT sobre política, de próxima publicación.

21 Véase ILOSTAT, ilostat.ilo.org.

22 Recientes estimaciones sobre Estados Unidos ponen de manifiesto que, en una recesión moderada que provoca un aumento del índice de desempleo en 3 puntos, cabe prever que la pérdida de ingresos acumulados corresponda a alrededor del 60 por ciento del nivel de ingresos anuales. Véase H. Schwandt y T. von Wachter: «*Unlucky cohorts: Estimating the long-term effects of entering the labor market in a recession in large cross-sectional data sets*», *Journal of Labor Economics* (2019, Vol. 37, núm. S1), págs. S161-S198.

amplios grupos de jóvenes que hayan concluido su enseñanza secundaria o formación universitaria en el año académico 2019/20 padezcan pérdidas salariales a largo plazo. En los próximos años deberán afrontar una mayor competencia y una menor cantidad de puestos de trabajo disponibles²³.

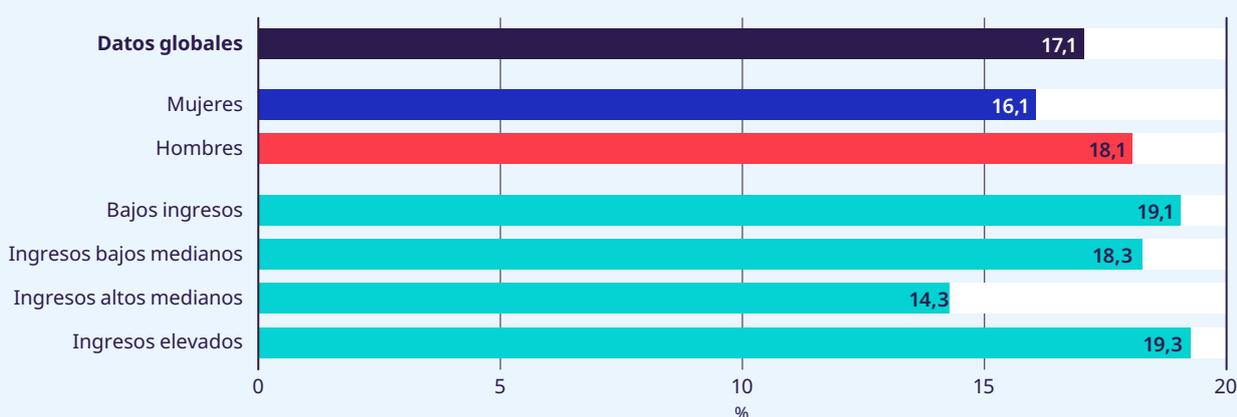
Aún no se dispone de los resultados de la encuesta de abril de 2020 sobre la fuerza de trabajo en los países en desarrollo, ni de otro tipo de datos oficiales sobre los hogares de los mismos, que pudieran ofrecer un mejor panorama de las repercusiones de la crisis de la COVID-19 en los jóvenes a escala mundial. No obstante, se prevé que el desempleo aumente a un ritmo muy rápido, y que la calidad del empleo y el nivel de ingresos se vean aún más socavados.

Con objeto tener una comprensión más cabal de los efectos de la crisis en los jóvenes y subsanar las lagunas de datos, **la OIT y asociados de la Iniciativa Mundial sobre Empleo Decente para los Jóvenes han realizado una «encuesta mundial sobre los jóvenes y la COVID-19»** (véase el Anexo técnico 3)²⁴. Las conclusiones preliminares de dicha encuesta, realizada en línea (al 21 de mayo de 2020 se habían recibido más de 13 000 respuestas), revelan que los jóvenes de todo el mundo, incluidos los de los países

en desarrollo, se han visto gravemente afectados por la crisis de la COVID-19.

Esos primeros resultados reflejan que **más de uno de cada seis jóvenes encuestados ha dejado de trabajar desde el comienzo de la crisis de COVID-19** (gráfico 6). Si bien esa proporción es mayor en los países de altos ingresos, los trabajadores jóvenes de todos los países, con independencia de su nivel de ingresos, se han visto muy afectados. En el caso de los jóvenes que han mantenido su empleo, la cantidad de horas que trabajan ha disminuido un 23 por ciento (21 por ciento en el caso de las mujeres, y 24 por ciento en el caso de los hombres), y su nivel de ingresos también se ha visto afectado de forma generalizada, como han confirmado el 43 por ciento de los trabajadores jóvenes, cuyos ingresos han disminuido desde el comienzo del brote de virus. Los hombres jóvenes (46 por ciento) señalan una reducción de ingresos con mayor frecuencia que las mujeres jóvenes (38 por ciento). Casi tres de cada cuatro trabajadores jóvenes (71 por ciento) (que siguen empleados) trabajan de forma íntegra o parcial desde casa, pauta que en el caso de las mujeres es más frecuente (74 por ciento) que en el caso de los hombres (68 por ciento).

► **Gráfico 6. Encuesta mundial sobre los jóvenes y la COVID-19: proporción de jóvenes (de 18 a 29 años) que han dejado de trabajar después del comienzo de la pandemia (%)**



Nota: La figura representa la proporción de jóvenes que han tenido que dejar de trabajar a raíz del brote de coronavirus, con respecto al total que trabajaban antes del brote

Fuente: Encuesta sobre la COVID-19 y los jóvenes (véase el Anexo técnico 3).

23 Véase también L.B. Kahn: «The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy», *Labour Economics* (2010, Vol. 17, núm. 2, abril), págs. 303-316.

24 Los resultados que se presentan en esta sección se basan en un análisis previo de los datos y se examinarán y verificarán en mayor profundidad.

Esas consecuencias e incertidumbres podrían repercutir de forma muy adversa en el bienestar mental de los jóvenes.

En la actual coyuntura de crisis, el 60 por ciento de las mujeres jóvenes y el 53 por ciento de los hombres jóvenes encuestados vislumbran su futuro profesional con incertidumbre o inquietud. Alrededor de la mitad de los jóvenes que cursan estudios temen finalizarlos con retraso, y el 10 por ciento considera que no podrá terminarlos. Con arreglo a un baremo normalizado de evaluación del bienestar mental, se estima que alrededor de la mitad de los jóvenes encuestados son vulnerables a episodios de ansiedad o depresión desde el comienzo de la pandemia²⁵. En particular, los jóvenes que han dejado de trabajar corren el mayor riesgo de padecer episodios de ansiedad o depresión desde que comenzó la pandemia.

Medidas de respuesta a nivel político

Es necesario prestar apoyo de forma inmediata a empresas y trabajadores de todo el mundo con arreglo a una escala que no tiene precedentes, respecto de los cuatro pilares del marco general de políticas de la OIT, con el fin de hacer frente a la crisis de la COVID-19 (gráfico 7). En la presente edición del *Observatorio de la OIT* se destaca la acuciante necesidad de adoptar medidas políticas que tengan en cuenta los efectos de la crisis en los jóvenes, para evitar que ello dé lugar a la pérdida de una generación y de toda su capacidad productiva.

► **Gráfico 7. Marco general de políticas de la OIT: cuatro pilares fundamentales para abordar la crisis de la COVID-19 de conformidad con las normas internacionales del trabajo**

Pilar 1

Estimular la economía y el empleo

- Una política fiscal activa
- Una política monetaria flexible
- Préstamos y ayuda financiera a sectores específicos, incluido el sector de la salud

Pilar 2

Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos

- Extender la protección social a toda la sociedad
- Aplicar medidas de mantenimiento del empleo
- Ofrecer a las empresas ayuda financiera/fiscal y otros medios de alivio

Pilar 3

Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

- Reforzar las medidas de SST
- Adaptar las modalidades de trabajo (por ejemplo, el teletrabajo)
- Prevenir la discriminación y la exclusión
- Permitir el acceso a la sanidad para todos
- Ampliar el recurso a una licencia remunerada

Pilar 4

Buscar soluciones mediante el diálogo social

- Fortalecer la capacidad y la resiliencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos
- Fortalecer el diálogo social, la negociación colectiva y las instituciones y mecanismos de las relaciones laborales

²⁵ «Posibles episodios de ansiedad o depresión», según el baremo Warwick-Edinburgh Mental Wellbeing. Véase <https://warwick.ac.uk/fac/sci/med/research/platform/wemwbs/>.

- **La inversión en realización de pruebas de detección y rastreo de contactos es rentable.** Las pruebas de detección y el rastreo de contactos alteran en menor medida la actividad del lugar de trabajo y contribuyen a fomentar la confianza del consumidor, lo que a su vez ayuda a fomentar la demanda. Es importante garantizar que todo programa de realización de pruebas de detección y rastreo de contactos se implante en el marco de iniciativas gubernamentales y que se apliquen las salvaguardias pertinentes para recabar y procesar los datos, con objeto de velar por la privacidad de los datos personales de los trabajadores y evitar discriminaciones ilícitas²⁶.
- **Existe la necesidad de aplicar lo antes posible medidas de respuesta a gran escala con objetivos específicos en materia de política de empleo, y conjugarlas con políticas macroeconómicas de apoyo para evitar que los jóvenes actuales pasen a constituir una «generación de confinamiento».** La crisis tendrá consecuencias a largo plazo, a menos que se realicen las intervenciones pertinentes en el plano normativo para mejorar la situación de los jóvenes de todo el mundo, en particular la de los más vulnerables, a raíz de una recesión económica tan grave. Todas las medidas políticas deberían abordar los retos específicos que afrontan las mujeres jóvenes.
- **Habida cuenta del riesgo de que el futuro del mercado laboral de los jóvenes y su bienestar general se vean afectados adversamente a largo plazo, los gobiernos deben proporcionar soluciones integrales** que conjuguen elementos de los cuatro pilares del marco general de políticas de la OIT para hacer frente a la crisis de la COVID-19, en particular el apoyo a la enseñanza y el desarrollo de competencias, incluidos los conocimientos digitales y el aprendizaje electrónico, la capacitación profesional, la iniciativa empresarial, la protección social y la mejora de los derechos y las condiciones de los jóvenes en el lugar de trabajo²⁷.
- **La implantación de programas de amplio alcance que garanticen el empleo y la formación constituye una solución integral en los casos en los que esos enfoques sean viables.** El programa Garantía Juvenil de la Unión Europea es un ejemplo de política anticíclicas que, en períodos de crisis, facilita intervenciones exhaustivas y oportunas para proteger a los jóvenes de su exclusión a largo plazo del mercado de trabajo. Al conjugar el apoyo para comenzar actividades de educación, o reincorporarse a las mismas, y facilitar la formación o el empleo de jóvenes que corren el riesgo de quedarse atrás, con medidas de estabilización macroeconómica, dichos programas contribuyen a promover la recuperación del empleo en su conjunto.
- **En los países de ingresos bajos o medianos, en particular en los que se dan situaciones de conflicto o de fragilidad,** también es necesario adoptar medidas de respuesta exhaustivas destinadas a los jóvenes que incluyan programas y garantías que hagan hincapié en el empleo, si bien deben adaptarse a las circunstancias específicas de cada país, habida cuenta de que podrían precisar apoyo interno o externo en lo que respecta a su financiación y ejecución.

²⁶ Para obtener información sobre la forma de garantizar la privacidad de los datos de los trabajadores, véase OIT: [Protección de los datos personales de los trabajadores](#) (Ginebra, 1997).

²⁷ Véase, OIT: *Preventing a Lost Generation: addressing the impact of the COVID-19 crisis on youth employment*, reseña de la OIT sobre política, de próxima publicación.

► Anexos estadísticos

► Cuadro A1. Trabajadores jóvenes (15-24 años de edad) y adultos (más de 25 años de edad) en situación de empleo informal

		Porcentaje (%)			Millones		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Mundo	Jóvenes (15-24)	76,7	79,0	73,0	328	207	121
	Adultos (25+)	59,8	61,6	56,9	1732	1094	638
Por nivel de ingresos							
Bajos ingresos	Jóvenes (15-24)	95,1	94,2	96,1	74	39	35
	Adultos (25+)	83,8	80,2	88,2	182	96	87
Ingresos bajos medianos	Jóvenes (15-24)	91,4	92,5	89,0	149	105	44
	Adultos (25+)	83,7	83,9	83,4	822	573	249
Ingresos altos medianos	Jóvenes (15-24)	69,7	72,0	66,3	91	56	35
	Adultos (25+)	53,5	54,8	51,8	625	369	256
Ingresos elevados	Jóvenes (15-24)	25,2	24,9	25,6	14	7	7
	Adultos (25+)	19,4	18,7	20,2	103	56	47
Por región							
África	Jóvenes (15-24)	93,4	93,0	93,8	97	53	44
	Adultos (25+)	80,3	77,1	84,6	294	162	132
Américas	Jóvenes (15-24)	49,2	52,6	44,6	32	20	12
	Adultos (25+)	39,3	39,8	38,7	160	92	68
Con inclusión de América Latina y el Caribe	Jóvenes (15-24)	64,2	66,1	61,1	28	18	10
	Adultos (25+)	52,5	52,2	52,8	130	76	55
Estados Árabes	Jóvenes (15-24)	71,2	72,2	62,6	4	4	0
	Adultos (25+)	54,7	55,4	50,2	27	23	3
Asia y Pacífico	Jóvenes (15-24)	84,4	87,5	78,5	183	124	59
	Adultos (25+)	68,6	71,4	63,6	1163	774	389
Europa y Asia Central	Jóvenes (15-24)	32,9	33,0	32,8	12	7	5
	Adultos (25+)	23,3	22,8	23,8	88	47	41

Nota: Cálculos de la OIT basados en datos de 134 países que representan el 91 por ciento del empleo mundial (76 por ciento en África, 98 por ciento en las Américas, 59 por ciento en los Estados Árabes, 95 por ciento en Asia y el Pacífico y 86 por ciento en Europa y Asia Central). Datos de empleo extrapolados a 2020 por edad.

► Cuadro A2. Jóvenes y adultos en situación de empleo informal que trabajan en los sectores más afectados por la crisis de la COVID-19

		Porcentaje (%)					Valor absoluto (millones)				
		Riesgo alto	Riesgo mediano-alto	Riesgo mediano	Riesgo mediano-bajo	Riesgo bajo	Riesgo alto	Riesgo mediano-alto	Riesgo mediano	Riesgo mediano-bajo	Riesgo bajo
Mundo	Jóvenes (15-24)	40	11	11	33	5	131	37	36	108	16
	Adultos (25+)	35	11	11	37	7	605	182	192	638	114
Por nivel de ingresos											
Bajos ingresos	Jóvenes (15-24)	18	11	5	64	2	13	8	3	47	1
	Adultos (25+)	20	7	5	65	3	36	13	9	119	5
Ingresos bajos medianos	Jóvenes (15-24)	35	10	13	38	4	52	15	19	57	6
	Adultos (25+)	31	11	9	45	4	258	88	75	367	34
Ingresos altos medianos	Jóvenes (15-24)	59	13	12	10	6	54	12	11	9	6
	Adultos (25+)	50	12	17	12	9	312	76	108	74	55
Ingresos elevados	Jóvenes (15-24)	44	12	10	13	21	6	2	1	2	3
	Adultos (25+)	33	14	13	15	25	34	14	13	16	26
Por región											
África	Jóvenes (15-24)	19	11	5	62	2	19	10	5	60	2
	Adultos (25+)	22	8	5	62	3	64	23	14	183	10
Américas	Jóvenes (15-24)	45	18	10	19	8	15	6	3	6	3
	Adultos (25+)	39	19	11	18	12	62	30	18	29	20
Con inclusión de América Latina y el Caribe	Jóvenes (15-24)	43	18	10	22	6	12	5	3	6	2
	Adultos (25+)	38	20	11	22	10	50	26	14	28	13
Estados Árabes	Jóvenes (15-24)	40	12	10	36	2	2	0	0	2	0
	Adultos (25+)	34	14	13	34	5	9	4	4	9	1
Asia y Pacífico	Jóvenes (15-24)	46	10	13	26	5	84	18	24	48	9
	Adultos (25+)	41	10	14	28	6	482	115	168	330	68
Europa y Asia Central	Jóvenes (15-24)	41	11	10	23	15	5	1	1	3	2
	Adultos (25+)	32	12	11	25	21	28	11	9	22	19

► Anexos Técnicos

Anexo 1. Modelo de previsión de la OIT

La OIT ha seguido examinando las repercusiones de la crisis de la COVID-19 en el mercado laboral utilizando su modelo de «previsión». Se trata de un modelo de predicción estadística basada en datos que permite obtener una medición en tiempo real de la situación del mercado de trabajo a partir de datos económicos y del mercado laboral en tiempo real. Dicho de otro modo, no definimos un escenario sobre la forma en que la crisis va desarrollándose, sino que lo define implícitamente la información contenida en los datos en tiempo real.

La variable objetivo del modelo de previsión de la OIT son las horas trabajadas, y, más precisamente, la reducción de horas trabajadas atribuibles al brote de COVID-19. Para calcular esa reducción, se establece como referencia un periodo de referencia fijo, concretamente, el cuarto trimestre de 2019, ajustado estacionalmente. El modelo estadístico permite obtener una estimación de la reducción de las horas trabajadas en el primer y el segundo trimestre de 2020 con respecto al parámetro de referencia fijo. Por lo tanto, los valores resultantes no deben interpretarse como una tasa de crecimiento trimestral o interanual. Además, para computar el equivalente a tiempo completo sobre la base de las reducciones porcentuales, se utilizan como referencia las horas semanales trabajadas antes de la crisis del COVID-19. Para esta edición, hemos actualizado el parámetro de referencia para incluir en el promedio de horas trabajadas las de aquellos trabajadores que estaban temporalmente ausentes del trabajo (en el caso de los países en los cuales se disponía de los datos). Ello ha dado lugar a un descenso del parámetro de horas trabajadas en el periodo de referencia (cuarto trimestre de 2019) en varios países. Ello también significa que las mismas pérdidas porcentuales de horas de trabajo dan lugar a una reducción inferior en términos de equivalentes a tiempo completo, tal como indicamos en el caso de los trimestres primero y segundo de la presente edición.

Para esta edición del *Observatorio de la OIT* se ha podido disponer de un volumen muy superior de información para realizar un seguimiento de la evolución del mercado de trabajo. En particular, se han incorporado al modelo las siguientes fuentes de datos: encuesta de población activa del primer trimestre de 2020; datos administrativos sobre el mercado de trabajo –como el desempleo registrado– para marzo; y datos actualizados de dispositivos móviles, procedentes de los Informes de Movilidad Comunitaria de Google. Además, como ya se dispone de datos de tres semanas para el segundo trimestre, se han utilizado en las estimaciones. Se trata, entre otros, de datos de Google Trends, del índice de rigurosidad de las medidas de contención del COVID-19, de la Universidad de Oxford, y de datos sobre la incidencia de la COVID-19. El propio ejercicio de modelización se realizó en un periodo de varios días. Los resultados se dieron por finalizados el 15 de mayo, la última actualización de los datos abarcó el periodo comprendido entre el 11 y el 14 de mayo.

Hemos utilizado el análisis de componentes principales para modelizar la relación de estas variables con las horas trabajadas. A partir de los datos en tiempo real disponibles, calculamos la relación estadística histórica entre estos indicadores y las horas trabajadas, y utilizamos los coeficientes resultantes para predecir cómo variarán dichas horas en respuesta a los valores observados más recientes de los indicadores de previsión. Evaluamos la correlación de variables sobre la base de la precisión de la predicción a fin de establecer una previsión media ponderada. Para los países respecto de los cuales se dispone de datos actualizados con mucha frecuencia sobre la actividad económica, pero para los cuales no se dispone de datos sobre la propia variable objetivo o para los que el método citado no funciona satisfactoriamente, la estimación se elabora utilizando los coeficientes estimados y los resultados del panel de países. En general, los resultados se basan en los datos económicos y del mercado de trabajo muy frecuentes de 52 países.

En el caso de los demás países, aplicamos un método indirecto según el cual extrapolamos las horas relativas suprimidas de los países con previsiones directas. Esta extrapolación se basa en la reducción de movilidad observada, de los Informes de Movilidad Comunitaria de Google²⁸ y del índice de rigurosidad de las medidas de contención del COVID-19 publicado por la Universidad de Oxford, pues es probable que los países con reducciones

28 La adición del descenso de la movilidad como variable permite mejorar la extrapolación de los resultados de países cuyos datos son más limitados. Los Informes de Movilidad Comunitaria de Google se utilizan junto con el índice de rigurosidad de las medidas de contención del COVID-19, para tener en cuenta las diferencias en la aplicación de las medidas de contención. Esta variable solo cubre una parte del 1^{er} trimestre, de modo que para ese trimestre solo se utilizan los datos sobre la rigurosidad y sobre la incidencia de la COVID-19. Puede consultarse la fuente de los datos en el enlace siguiente: <https://www.google.com/covid19/mobility/>.

comparables de movilidad y restricciones de similar rigurosidad registren un descenso semejante de las horas trabajadas. De los Informes de Movilidad Comunitaria de Google se utiliza una media de los índices «Workplace» y «Recreation». Los índices de rigurosidad y de movilidad se combinan en una variable única²⁹ utilizando el análisis de principales componentes. Además, para los países sin datos sobre las restricciones, utilizamos los datos de movilidad, cuando se dispone de ellos, y la incidencia actualizada de la pandemia de la COVID-19 en cada país, para extrapolar la repercusión sobre las horas. Habida cuenta de las distintas prácticas de registro en el conteo de los casos en los países, como indicador indirecto del alcance de la pandemia utilizamos el concepto más homogéneo de pacientes fallecidos. Computamos la variable en una frecuencia mensual equivalente, pero los datos se actualizan diariamente. La fuente es el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC). Por último, en el caso de un número reducido de países sin datos disponibles al momento de la estimación, para imputar la variable utilizamos la media regional. El primer cuadro A3 incluido a continuación resume la información y el método estadístico utilizados para estimar la variable de cada país.

Debido a la situación excepcional, inclusive la escasez de los datos pertinentes, las estimaciones están sujetas a un grado sustancial de incertidumbre. La crisis sin precedentes del mercado de trabajo causada por la pandemia de la COVID-19 es difícil de evaluar utilizando datos históricos como parámetro de referencia. Además, al momento de la estimación sigue siendo escasa la disponibilidad y oportunidad de series cronológicas coherentes de indicadores actualizados con mucha frecuencia. Estas limitaciones determinan un alto grado de incertidumbre general. Por lo tanto, las estimaciones estarán sujetas a actualizaciones y revisiones periódicas. Los dos cuadros siguientes resumen el método utilizado para cada país, y los resultados correspondientes a las regiones seleccionadas.

29 Las observaciones de la movilidad faltantes se imputan en función de la rigurosidad.

► Cuadro A3. Métodos utilizados para estimar las horas de trabajo perdidas

Método	Datos utilizados	Zona de referencia
Previsión basada en datos económicos actualizados con mucha frecuencia (método directo o método de aproximación por paneles)	Datos económicos actualizados con mucha frecuencia, incluidos: datos de encuestas de población activa, datos del mercado laboral del registro administrativo, Índice de Gestor de Compras (de un país o grupo de países), datos de Google Trends, Encuesta al Consumidor y Encuesta de Opinión Empresarial	Alemania, Argentina, Armenia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Canadá, China, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong (China), Indonesia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malasia, Malta, México, Montenegro, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía, Ucrania
Extrapolación basada en los indicadores de movilidad y de contención	<i>Informes de Movilidad Comunitaria de Google</i> (solo el segundo trimestre) y/o índice de rigurosidad de las medidas de contención del COVID-19	Afganistán, Albania, Angola, Arabia Saudita, Argelia, Australia, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarús, Belice, Benin, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Chad, Chile, Colombia, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, Djibouti, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eswatini, Etiopía, Fiji, Filipinas, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Guam, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, India, Irán (República Islámica del), Iraq, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Kuwait, Lesotho, Líbano, Liberia, Libia, Macao (China), Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Omán, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Puerto Rico, Qatar, República Árabe Siria, República de Moldova, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Rumania, Rwanda, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Sudán del Sur, Suriname, Tayikistán, Territorio Palestino Ocupado, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam, Yemen, Zambia, Zimbabwe
Extrapolación basada en la incidencia de la COVID-19	Indicador indirecto de la incidencia de la COVID-19, Subregión detallada	Bhután, Comoras, Eritrea, Guinea, Guinea Ecuatorial, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Maldivas, Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, República Centroafricana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste
Extrapolación basada en la zona	Subregión detallada	Islas del Canal, Islas Salomón, República Popular Democrática de Corea, Sahara Occidental, Samoa, Tonga, Turkmenistán, Vanuatu

Notas: 1) Las zonas de referencia incluidas corresponden a los territorios respecto de los cuales se elaboran las estimaciones modelizadas de la OIT. 2) Los países se clasifican en función del tipo de modelo utilizado para el segundo trimestre. 3) Para computar la reducción de las horas trabajadas del mes de abril en los Estados Unidos se utilizan los resultados del estudio de Bick y Blandin (2020). Habida cuenta de la correlación de la actividad económica de Suiza con la de la Eurozona, para ese país se utiliza el Índice de Gestor de Compras de esta última. Por último, para modelizar la repercusión en China en el primer trimestre (TRIM1), en la regresión para extrapolar el resultado para ese país, se utilizan la variable de regresión independiente (horas eliminadas) y los datos de Google Trends disponible para el segundo trimestre. Ello se debe a que la extrapolación debe ejecutarse en un trimestre en el que, en promedio, el país destinatario se ve especialmente afectado. Además, no se ha actualizado la estimación correspondiente al primer trimestre, pues desde la edición anterior del *Observatorio de la OIT* no ha habido información nueva sobre China en ese trimestre.

► Cuadro A4. Estimaciones de la pérdida de horas de trabajo en los trimestres primero y segundo de 2020, por región

Zona de referencia	Periodo de tiempo	Número equivalente de empleos a tiempo completo (40 horas semanales) en millones	Número equivalente de empleos a tiempo completo (48 horas semanales) en millones	Pérdida porcentual de horas de trabajo (%)
Mundo	TRIM 1 2020	165	135	4,8
	TRIM 2 2020	365	305	10,7
Mundo: Ingreso bajo	TRIM 1 2020	4	4	1,7
	TRIM 2 2020	23	19	8,8
Mundo: Ingreso mediano bajo	TRIM 1 2020	24	20	1,9
	TRIM 2 2020	140	115	11,4
Mundo: Ingreso mediano alto	TRIM 1 2020	125	105	8,8
	TRIM 2 2020	140	115	9,9
Mundo: Ingreso alto	TRIM 1 2020	13	10	2,3
	TRIM 2 2020	65	55	12,2
África	TRIM 1 2020	8	6	1,7
	TRIM 2 2020	42	35	9,5
Américas	TRIM 1 2020	7	6	1,7
	TRIM 2 2020	60	49	13,1
Américas: Ingreso alto	TRIM 1 2020	2	2	1,1
	TRIM 2 2020	29	25	16,5
América Latina y el Caribe	TRIM 1 2020	5	4	1,9
	TRIM 2 2020	31	26	10,9
América Central	TRIM 1 2020	1	1	1,7
	TRIM 2 2020	7	6	8,8
América del Sur	TRIM 1 2020	4	3	2,0
	TRIM 2 2020	22	18	11,8
América del Norte	TRIM 1 2020	2	2	1,3
	TRIM 2 2020	28	23	17,0
América del Norte: Ingreso alto	TRIM 1 2020	2	2	1,3
	TRIM 2 2020	28	23	17,0
Estados Árabes	TRIM 1 2020	2	1	2,1
	TRIM 2 2020	8	6	10,3
Asia y el Pacífico	TRIM 1 2020	135	115	6,5
	TRIM 2 2020	210	175	10,0
Asia y el Pacífico: Ingreso alto	TRIM 1 2020	1	1	0,7
	TRIM 2 2020	4	4	3,4

► Cuadro A4. (cont.)

Zona de referencia	Periodo de tiempo	Número equivalente de empleos a tiempo completo (40 horas semanales) en millones	Número equivalente de empleos a tiempo completo (48 horas semanales) en millones	Pérdida porcentual de horas de trabajo (%)
Asia Oriental	TRIM 1 2020	115	95	11,6
	TRIM 2 2020	85	70	8,4
Asia Oriental: Ingreso alto	TRIM 1 2020	1	1	0,6
	TRIM 2 2020	3	2	2,6
Asia Sudoriental y el Pacífico	TRIM 1 2020	5	4	1,4
	TRIM 2 2020	35	29	9,9
Asia Sudoriental	TRIM 1 2020	5	4	1,4
	TRIM 2 2020	33	28	10,0
Europa y Asia Central	TRIM 1 2020	12	10	3,0
	TRIM 2 2020	50	42	12,9
Europa y Asia Central: Ingreso alto	TRIM 1 2020	9	7	4,2
	TRIM 2 2020	29	24	13,7
Europa Septentrional, Meridional y Occidental	TRIM 1 2020	8	7	4,3
	TRIM 2 2020	26	22	14,2
Europa Septentrional	TRIM 1 2020	2	1	3,8
	TRIM 2 2020	6	5	12,2
Europa Meridional	TRIM 1 2020	3	3	6,0
	TRIM 2 2020	10	8	17,3
Europa Occidental	TRIM 1 2020	3	2	3,4
	TRIM 2 2020	11	9	13,3
Europa Oriental	TRIM 1 2020	2	2	1,7
	TRIM 2 2020	15	13	12,0
Asia Central y Occidental	TRIM 1 2020	1	1	1,8
	TRIM 2 2020	8	7	11,4
Asia Occidental	TRIM 1 2020	1	1	1,4
	TRIM 2 2020	5	4	11,6
Grupo BRICS	TRIM 1 2020	125	105	8,2
	TRIM 2 2020	165	140	10,8

Grupo BRICS: Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica.

Nota: Los valores superiores a los 50 millones se redondean hasta los 5 millones siguientes; los valores inferiores a ese umbral se redondean hasta el millón más próximo. Las pérdidas equivalentes de empleos a tiempo completo ilustran la magnitud de las estimaciones de la pérdida de horas. Estas pérdidas pueden interpretarse como la estimación de la reducción de las horas trabajadas, asumiendo que esas reducciones afectaron exclusiva y exhaustivamente a un subconjunto de trabajadores a tiempo completo, y el resto de los trabajadores no registró reducción alguna de las horas trabajadas. Las cuantías que figuran en este cuadro no deben interpretarse como cantidad real de puestos de trabajo destruidos ni como aumentos efectivos del desempleo.

Anexo 2. Ventajas de la realización de pruebas de detección y del rastreo para el mercado laboral

Un indicador indirecto de la intensidad de la detección y el rastreo

Para realizar el análisis tenemos que definir una variable sustitutiva de la intensidad de la detección y del rastreo. Si no hubiera limitaciones de datos, utilizaríamos una variable que reflejara los recursos destinados a esas dos actividades, dividida por las necesidades efectivas para llevar la estrategia a la práctica. Como numerador se utilizaría un índice ajustado en función de la calidad, de los recursos destinados a la realización de pruebas de detección, el rastreo y el aislamiento de los casos, dividido por la población. Para realizar la escala, en el denominador utilizaríamos el número efectivo de casos de COVID-19 (no solo los casos detectados) dividido por la población, pues cabe presumir que los recursos necesarios para rastrear y aislar debidamente a los pacientes de COVID-19 aumentarán en proporción con el número efectivo de casos^{30, 31}.

Lamentablemente, no tenemos acceso a ese tipo de datos, por lo que, como indicador de los recursos consagrados a la estrategia de detección y rastreo utilizamos el número más reciente de pruebas de detección del COVID-19³² realizadas a nivel del país, dividido por la población. La elección de esta variable se fundamenta en que el rastreo y demás medidas activas guardarán una correlación positiva con las cuantías de las pruebas; por lo tanto, este último dato puede utilizarse como indicador indirecto de la intensidad general de la detección de casos, la realización de pruebas de detección, el rastreo de contactos, y el aislamiento y la atención³³. Como denominador, necesitamos un indicador que sirva de sustituto de la incidencia de los casos efectivos de COVID-19. Habida cuenta de que el conteo de casos confirmados depende mucho de las prácticas en torno a las pruebas de detección de cada país, utilizamos la tasa de pacientes fallecidos dividida por la población como indicador indirecto del número efectivo de casos³⁴. Por último, en lugar de utilizar la relación directa, utilizamos el logaritmo natural de la relación³⁵.

Construcción del modelo

Para evaluar la relación entre detección y rastreo, y perturbación del mercado de trabajo, analizamos la relación entre el indicador indirecto de lo primero y la supresión estimada de horas en el segundo trimestre de 2020 (del modelo de previsión de la OIT). La relación entre las dos variables se evalúa utilizando un modelo de regresión lineal. Cabe aclarar que estamos tratando de evaluar la repercusión total de la detección y el rastreo en la actividad laboral en todos los canales de los países afectados, independientemente de las diferencias en la probabilidad de que a nivel nacional esa estrategia se ejecute satisfactoriamente (por ejemplo, debido a limitaciones de recursos y/o institucionales, o a la ubicación geográfica). Por último, cabe recalcar que el análisis solo detectará la asociación estadística, y que no debe interpretarse como un ejercicio de inferencia causal.

Aumento del tamaño de la muestra

El ejercicio presentado en el texto principal utiliza las estimaciones de calidad más altas del modelo de previsión de la OIT, las observaciones respecto de las cuales se dispone de datos económicos y del mercado de trabajo actualizados con mucha frecuencia. No obstante, también se dispone de las estimaciones de la pérdida de horas de trabajo a causa de la pandemia para otros países. En este caso, las estimaciones se extrapolan utilizando datos

30 Cabe resaltar que los suministros utilizados en la estrategia de detección y rastreo se clasifican según la incidencia de la enfermedad, no según la población. La razón evidente es que el nivel de detección y rastreo requeridos es proporcional al número efectivo de casos, respecto de los cuales la población es solo un posible determinante. Es crucial que esta medición esté diseñada para un análisis *ex-post*; por lo tanto, es perfectamente compatible con los ejercicios de planificación en los cuales la cantidad ideal de pruebas de detección es proporcional a la población.

31 Tanto el numerador como el denominador se dividirían por la población. En términos aritméticos, ello no es necesario pues el efecto queda neutralizado; sin embargo, se utiliza por su valor de exposición.

32 De J. Hasell et al.: «*To understand the global pandemic, we need global testing – the Our World in Data COVID-19 Testing dataset*», disponible en el sitio web Our World in Data, última actualización del 22 de mayo de 2020.

33 Ello se debe exclusivamente a lo limitado de los datos sobre detección, rastreo de contactos y aislamiento de los casos, y no a que dichas medidas revistan una importancia secundaria frente a la realización de pruebas de detección. Animamos a las autoridades nacionales pertinentes a publicar e intercambiar datos sobre estas medidas complementarias, tal como lo hacen en el caso de los datos sobre las pruebas de detección.

34 Somos conscientes de las limitaciones que plantean a la comparabilidad internacional las prácticas de registro de los pacientes fallecidos, inclusive de su posible relación con una subestimación y correlación con la detección. Cabe señalar que la relación inversa de la intensidad de la detección y el rastreo con la letalidad aparente no impide que la variable sirva como indicador estadístico indirecto razonable del número real de casos.

35 Utilizamos el logaritmo para reducir el efecto de heterocedasticidad, que en el contexto actual nos permite reducir la incertidumbre ligada a nuestra estimación.

no económicos (véase más información en el Anexo Técnico 1). Una buena estrategia para evitar sesgos es limitar la muestra incluyendo solo las estimaciones de mayor calidad; sin embargo, esta opción conlleva la pérdida de información estadística. El propósito del presente ejercicio es complementar la especificación principal, utilizando todos los datos disponibles³⁶. Realizamos el mismo ejercicio que el descrito en el texto principal, incorporando un modelo de regresión lineal simple entre las horas suprimidas y las variables de detección y de rastreo. Utilizando todas las estimaciones disponibles de la pérdida de horas de trabajo, el conteo de los países pasa de 45 a 79. Los resultados son muy similares: el coeficiente estimado utilizando la muestra completa se sitúa en $-0,009$ (ligeramente inferior en términos absolutos que el anterior, estimado en $-0,011$). No obstante, la muestra ampliada arroja menos incertidumbre estimada: el estadístico t del coeficiente es ahora de $-3,77$ (el valor anterior era $-2,95$).

Un indicador indirecto alternativo (I): la inversa del índice de positividad

En esta sección se analiza un indicador indirecto alternativo de la intensidad de la detección y el rastreo. El numerador del indicador indirecto para medir los recursos consagrados a la realización de pruebas y el rastreo permanece invariable: número de pruebas de detección por población. En el denominador, para medir las necesidades de recursos, utilizamos los casos detectados per cápita en lugar de los pacientes fallecidos per cápita³⁷. Cabe reiterar que este indicador depende en gran medida de las prácticas en materia de detección a nivel nacional. Sin embargo, puesto que el uso del dato sobre pacientes fallecidos también tiene limitaciones, este ejercicio alternativo es un análisis informativo complementario. Por último, al igual que en el ejercicio principal, también tomamos el logaritmo de la relación.

Al realizar una regresión de la pérdida porcentual de horas de trabajo con respecto al número de pruebas de detección por habitante al comienzo del brote, se observa un efecto sustancial en la pérdida de horas. Tanto en la muestra restringida (con 45 países con una previsión basada en datos económicos actualizados con mucha frecuencia) como en la muestra completa, el efecto estimado medio es sustancial. El efecto varía entre el 14 por ciento (el 13 por ciento en la muestra completa) en los países con el nivel más bajo de pruebas de detección inicial per cápita, y el 8 por ciento en los países con los niveles más altos. La incertidumbre de las estimaciones es sustancial: los coeficientes estimados son $-0,011$ y $-0,007$, con los estadísticos t de $-1,89$ y $-2,33$ respectivamente. Sin embargo, las variaciones y los coeficientes estimados son similares a las estimaciones expuestas en la sección anterior.

La utilización de un indicador indirecto alternativo tiene una ventaja con respecto al ejercicio principal: puede utilizarse para medir la intensidad de la detección y el rastreo en las etapas tempranas de la pandemia³⁸. Fijamos este punto como número de casos detectados de 1 por millón de habitantes. El uso de la etapa inicial de detección y rastreo es un ejercicio de robustez interesante porque desvincula el indicador indirecto de esas dos actividades, de la evolución de la pandemia en un país determinado. Cabe subrayar que se produce una reducción sustancial de la muestra (el tamaño de la muestra restringida es ahora de 27 y el tamaño de la muestra completa, de 55) porque no se dispone de datos sobre pruebas en el periodo para muchos países antes de que se superen umbrales mucho más altos de casos detectados. Además, existe un importante riesgo de endogeneidad del patrón de datos faltante, ya que parece no haber datos hasta que ha comenzado a ejecutarse un programa de detección. Los resultados del ejercicio no son significativamente diferentes de 0, los coeficientes estimados son menores en valor absoluto $-0,007$ y $-0,004$ (con unos estadísticos t asociados de $-0,64$ y $-1,06$). Aun así, las estimaciones de la pérdida de horas de trabajo siguen siendo muy sustanciales en términos económicos.

Un indicador indirecto alternativo (II): variable cualitativa para medir la intensidad de la detección y el rastreo

El rastreador Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT) tiene dos variables cualitativas que procuran reflejar las iniciativas de detección y rastreo de contactos puestas en marcha por los gobiernos. En el caso de la realización de pruebas de detección, la variable tiene cuatro categorías de realización de pruebas que pueden hacerse corresponder con cuatro niveles de intensidad diferentes. De modo análogo, el rastreo de contactos tiene tres niveles de intensidad. Estas variables revisten un evidente interés para el presente análisis, pues tienen una

³⁶ Sin embargo, limitamos la muestra ampliada a los países sobre los que se dispone de datos en el índice de rigurosidad y en los Informes de Movilidad Comunitaria de Google (véase el Anexo Técnico 1).

³⁷ Este indicador indirecto de la intensidad de la detección y el rastreo puede expresarse también como la inversa del índice de positividad de las pruebas de detección del COVID-19.

³⁸ El conteo de fallecidos en las etapas tempranas de la pandemia es particularmente «ruidoso», sobre todo en el caso de los países más pequeños.

relación explícita con las medidas aplicadas, y reflejan ambas dimensiones: la de la detección y la del rastreo. El inconveniente es que la naturaleza cualitativa de las variables las hace más susceptibles a presentar limitaciones para su comparabilidad internacional. Por ejemplo, los informes públicos en los que se documenta una realización de pruebas de gran alcance o un amplio rastreo de contactos, en la práctica podrían tener consecuencias muy diferentes. Si bien es cierto que nuestra especificación principal no está exenta de problemas de comparabilidad, la naturaleza cuantitativa del número de pruebas y de pacientes fallecidos, deja menos margen a la interpretación. Ahora bien, el alcance de los datos del rastreador OxCGRT en materia de detección y rastreo ofrece una excelente ocasión de realizar un ejercicio complementario.

El análisis realizado es una repetición del ejercicio principal: un modelo de regresión lineal simple de la pérdida de horas de trabajo en función de los indicadores indirectos de la normativa. Para realizar el análisis definimos una variable ficticia que indicará si un país determinado aplica una estrategia de detección y rastreo. La variable asume un valor de 1 si las pruebas están disponibles al menos para cualquier persona con síntomas y se realiza un rastreo completo de contactos, y de 0 en caso contrario³⁹. Además, se eliminan los países (que representan el 5 por ciento del recuento de países disponibles) a los que les falta una parte considerable de las observaciones diarias al principio de la muestra, y uno atípico. Las horas suprimidas estimadas se regresan con respecto al valor promedio de la variable ficticia de detección y rastreo en el tiempo. Por último, al igual que en ejercicios anteriores, utilizamos la muestra restringida de previsiones (los que pueden considerarse más fiables, ya que utilizan datos económicos actualizados con mucha frecuencia) o la muestra completa. Los resultados son cualitativamente similares a los del ejercicio principal, en particular en el caso de la muestra restringida. Las variaciones estimadas desde el extremo inferior de la prueba y la intensidad del rastreo hasta el extremo superior se expresan en términos de horas de trabajo perdidas: del 11 al 5 por ciento en el caso de la muestra restringida (del 10,5 al 8,5 por ciento en el caso de la muestra completa). La incertidumbre es considerablemente mayor que en el ejercicio principal, con los estadísticos *t* asociados a los coeficientes de pendiente de $-2,80$ y $-2,01$ respectivamente, y con un conteo de países de 43 y 139 respectivamente.

Este indicador indirecto alternativo puede utilizarse también para medir la intensidad de la detección y el rastreo en las etapas tempranas de la pandemia. Establecemos este punto como número de casos detectados de 1 por millón de habitantes. Utilizar la etapa inicial de detección y rastreo (para analizar la repercusión en las horas que se pierden en el segundo trimestre) es una prueba de robustez interesante, pues desvincula el indicador indirecto de las pruebas y el rastreo, de la evolución de la pandemia en un país determinado. En este caso, los resultados son muy similares a los anteriores. La media estimada de la pérdida prevista varía entre el 11 y el 6 por ciento en el caso de la muestra restringida, y entre el 10,5 y el 8 por ciento en el de la muestra completa. Los estadísticos *t* asociados son $-2,37$ y $-2,58$, y el conteo de países, de 37 y 112.

Factores normativos determinantes del efecto

En esta sección examinamos otros dos ejercicios para estudiar posibles determinantes normativos de la relación detectada en el análisis principal. En primer lugar, añadimos un indicador de la calidad institucional como variable de control. A tal fin, utilizamos los Indicadores mundiales de buen gobierno, del Banco Mundial⁴⁰, y, en particular, el índice de efectividad del gobierno. Este ejercicio permite apreciar el nivel hasta el cual una pérdida de horas inferior asociada con la detección y el rastreo es directamente atribuible a la eficacia de un gobierno, lo cual podría tener una correlación con el indicador indirecto de detección y rastreo. Los resultados de la regresión, tanto de la muestra restringida (45 países con estimaciones de previsión basadas en datos económicos actualizados con mucha frecuencia) como de la muestra completa (78 países, incluidas las extrapolaciones basadas en otros datos) apenas varían en términos de asociación de la pérdida de horas. Los coeficientes de pendiente estimados permanecen en $-0,0011$ y $-0,009$, y los estadísticos *t* registran una variación mínima a $-2,85$ y $-3,77$. Mientras tanto, la variable de la efectividad del gobierno indica un impacto negativo en la pérdida de horas de trabajo, aunque con una incertidumbre sustancial (estadísticos *t* de $-0,26$ y $-1,23$).

En segundo lugar, como variable de control añadimos el índice de rigurosidad de la respuesta de los gobiernos al COVID-19 de la Universidad de Oxford, que mide el nivel de rigurosidad de las medidas impuestas para contener la propagación del COVID-19. El propósito de este ejercicio es analizar en qué medida un nivel inferior de perturbación del mercado laboral asociado con la detección y al rastreo viene determinado por el canal de las políticas públicas (elusión o reducción de la probabilidad y la gravedad del confinamiento), frente a todos los demás

³⁹ Las definiciones cualitativas corresponden a las categorías de la fuente de datos, y su combinación refleja razonablemente bien la estrategia de detección y rastreo descritos en el texto principal.

⁴⁰ Disponibles en: <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>

posibles canales. Este ejercicio solo puede realizarse en la muestra restringida (45 países con datos de previsión y de rigurosidad), pues el índice mencionado se utiliza directamente en las estimaciones extrapoladas. El coeficiente estimado de la correlación entre detección y rastreo y pérdida de horas de trabajo desciende ligeramente a $-0,008$. Como se preveía, el índice de rigurosidad presenta un coeficiente positivo, de $0,001$. Los estadísticos t asociados son: $-2,27$ para el coeficiente de la intensidad de la detección y el rastreo, y $3,51$ para el coeficiente de la rigurosidad. Ambos valores apuntan a la existencia de una fuerte relación entre las dos variables.

Cabe señalar también que el indicador de la pérdida de horas de trabajo no se ve afectado por determinadas medidas para el mercado de trabajo adoptadas para mitigar la crisis, tales como los programas de conservación del empleo.

Examen del costo de la detección y el rastreo

Como ya se indicó en el texto principal, se dispone de muy pocos datos para estimar el costo de la detección y el rastreo. No obstante, los datos existentes apuntan a que las intervenciones en la materia son mucho menos costosas si se comparan con las consecuencias económicas generales de la pandemia. Por ejemplo, recientemente, el Reino Unido prometió otros 5000 millones de libras esterlinas⁴¹ para los servicios públicos y de salud, en el marco de la respuesta a la COVID-19 (ello representa el 0,25 por ciento del PIB anual). Por su parte, el Banco de Inglaterra ha previsto una pérdida superior a los 100000 millones de libras esterlinas en el segundo trimestre de 2020⁴². En esta sección examinamos los datos empíricos directos existentes sobre los costos.

En primer lugar, tenemos que examinar los datos disponibles sobre la realización de pruebas de detección. Los medios de comunicación han situado el costo general por prueba de detección para Alemania y la República de Corea en 200 euros y 135 dólares estadounidenses respectivamente, mientras que el Centre for Medicare and Medicaid del primer país ha establecido la tasa de reembolso por parte del Gobierno en 100 dólares estadounidenses⁴³. En informes posteriores, Alemania notificó un costo de 40 euros por prueba, lo que podría indicar una reducción del costo debido a las economías de escala o a las innovaciones conexas⁴⁴. Utilizando la tasa de 135 dólares estadounidenses, y considerando las pruebas realizadas hasta el 1.º de mayo de 2020, el programa de detección de la República de Corea, considerado adecuado para una estrategia de detección y rastreo, habría costado unos 80 millones de dólares estadounidenses (el PIB del país en 2019 superó los 1600 millones de dólares estadounidenses). Utilizando los mismos datos, Islandia, que tiene uno de los programas de detección más amplios en términos de PIB per cápita, habría gastado, situándolo en el extremo superior del costo por prueba notificado de 200 euros, 10,5 millones de dólares estadounidenses (el PIB del país superó en 2019 los 24 000 millones de dólares estadounidenses). De cara al futuro, si bien el nivel requerido de realización de pruebas de detección podría aumentar, cabe insistir en que la detección es solo una parte de la estrategia de detección, rastreo y aislamiento. La estrategia de detección recomendada por la OMS⁴⁵ es sumamente concreta⁴⁶. El despliegue de una estrategia masiva de detección, cuyo costo es muy elevado, podría no ser necesaria para la aplicación correcta de una campaña amplia de detección y rastreo.

Desde el punto de vista de la salud pública⁴⁷, y, como ya defendiéramos, también desde el punto de vista económico, la importancia de la realización de las pruebas junto con el rastreo y el aislamiento de los casos es evidente. Los datos para estimar el costo del rastreo de contactos son incluso más escasos que los de la realización de pruebas de detección, por lo que sin duda la disponibilidad de datos al público sobre los programas de rastreo sería muy útil. En el caso de los Estados Unidos, se ha estimado que se necesitarán 100 000 rastreadores, cuyo costo será de 3600 millones de dólares estadounidenses⁴⁸ (alrededor del 0,2 por ciento del paquete de

41 HM Treasury: *Policy paper: Budget 2020*, actualizado el 12 de marzo de 2020.

42 Bank of England: *Monetary Policy Report May 2020* (Londres, 2020).

43 M.J. Kim y S. Denyer: «[South Korea is doing 10,000 coronavirus tests a day. The U.S. is struggling for even a small fraction of that](#)», en *The Washington Post*, 13 de marzo de 2020; A. Freund: «[How does testing for the coronavirus work?](#)»; y, *Deutsche Welle*, 4 de marzo de 2020; Centers for Medicare and Medicaid Services (CMS): «[CMS increases Medicare payment for high-production coronavirus-lab tests](#)», 15 de abril de 2020.

44 C. Hecking: «[Ungenutzte Corona-Testkapazitäten: Gefährlicher Geiz](#)», en *Der Spiegel*, 14 de mayo de 2020..

45 OMS: *Laboratory testing strategy recommendations for COVID-19: Interim guidance*, 21 de marzo de 2020.

46 Cabe decir que incluye cierto elemento de vigilancia epidemiológica general.

47 Este punto se dejó claro en la siguiente recomendación formulada en el *Informe* de la misión conjunta OMS-China sobre la COVID-19 llevada a cabo del 16 al 24 de febrero de 2020: «Priorizar la detección activa y exhaustiva de casos y la realización inmediata de pruebas y el aislamiento, el laborioso rastreo de contactos y la estricta cuarentena de los mismos».

48 Johns Hopkins Center for Health Security: *A national plan to enable comprehensive COVID-19 case finding and contact tracing in the US*, 10 de abril de 2020.

medidas de estímulo aprobado recientemente en el país), aunque hay fuentes que sitúan la estimación en un nivel muy superior⁴⁹. En el Reino Unido, cuya población es unas cinco veces más reducida, el Gobierno está planteándose la posibilidad de contratar a 18 000 rastreadores de contactos⁵⁰. Se trata de cuantías apreciables⁵¹, aunque no aplastantes. Por ejemplo, en la campaña del censo de 2010 de los Estados Unidos se empleó a 564 000 trabajadores⁵². El costo de la detección y el rastreo representa una mínima fracción del costo económico de las medidas de confinamiento. Además, los programas de rastreo de contactos son fuentes valiosas de empleo (temporal) para los trabajadores de un mercado de trabajo deprimido (en particular, para quienes acaban de incorporarse) y reducen los costos de las medidas de detección y rastreo⁵³.

Anexo 3. Encuesta de la OIT sobre los jóvenes y la COVID-19

La encuesta mundial *on line* «Los jóvenes y la COVID-19» fue diseñada por la OIT y asociados de la Iniciativa Mundial sobre Empleo Decente para los Jóvenes, incluido el Grupo Principal de la Infancia y la Juventud de las Naciones Unidas, AIESEC, el Foro Europeo de la Juventud, el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Se realizó entre el 21 de abril y el 21 de mayo de 2020 con participantes de distintos lugares del mundo, mediante un muestreo de efecto multiplicador (no probabilístico). La encuesta se publicó en 23 idiomas, y al día 21 de mayo de 2020 habían terminado el cuestionario 13 938 personas en edades comprendidas entre los 18 y los 39 años. Tras la ulterior selección de los datos, la muestra final consta de 13 329 observaciones. Las personas encuestadas de la última serie de datos representan a 112 países de todas las regiones de la OIT y grupos clasificados por su ingreso.

La serie de datos se desglosa en una cohorte de jóvenes de entre 18 y 29 años (11 179) y una cohorte de comparación de entre 30 y 39 años (2.150). Una apreciable mayoría de las personas encuestadas son mujeres (el 64 por ciento) y la mayoría pertenece al segmento de entre 18 y 24 años de edad (el 61 por ciento) o al de entre 25 y 29 años (el 23 por ciento). Alrededor del 60 por ciento del total de encuestados ha cursado estudios superiores, y el 27 por ciento cuenta con un nivel de instrucción de nivel secundario.

En todo el análisis se utilizaron ponderaciones de la población para corregir las diferencias de edad y de sexo entre las personas encuestadas y la población general del país con un perfil de logros educativos similar. Las ponderaciones se basan en datos de ILOSTAT de todos los Estados Miembros disponibles sobre la población en edad de trabajar, desglosadas por edad (18-29 años, 30-39 años), sexo y nivel educativo⁵⁴. Para resolver la considerable variación del número de observaciones por país, los resultados se ponderaron a nivel de las regiones geográficas y grupos clasificados por su ingreso⁵⁵. Los resultados expuestos en la presente edición del *Observatorio de la OIT* se basan en un análisis preliminar de los datos, y estarán sujetos a más análisis y pruebas de robustez.

49 H. Yan: «Contact tracing 101: How it works, who could get hired, and why it's so critical in fighting coronavirus now», CNN, 15 de mayo de 2020.

50 S. Boseley, «NHS app, testing and contact-tracing: How will the UK's coronavirus plan work?», en *The Guardian*, 28 de abril de 2020.

51 Mucha atención se ha centrado en las herramientas tecnológicas que podrían reforzar la eficacia del rastreo de contactos, y también en las repercusiones de la utilización del uso de dichas herramientas. Como bien indica un editorial del 29 de abril en la publicación «Nature», todo refuerzo tecnológico del rastreo de contactos no solo ha de probar su eficacia, sino que también habrá de tener en cuenta la preocupación en materia de privacidad y seguridad. Además, tal como se deja claro en el mismo editorial, los países en los que esas herramientas pueden haber sido parte de un resultado satisfactorio, ya tenían un fuerte programa de detección y rastreo. En cualquier caso, si bien los avances tecnológicos podrían potenciar la productividad de los equipos de rastreadores de contactos, no representan un requisito previo para aplicar la estrategia de detección y rastreo.

52 E. Richards, «The 2010 Census: The employment impact of counting the nation», en *Monthly Labor Review*, marzo de 2011, págs. 33-38.

53 OIT: *COVID-19 and the health sector*, Nota sectorial informativa, 20 de abril de 2020.

54 En el caso de los países sobre los que no se disponía del requerido desglose de población, las ponderaciones se imputaron a partir de los datos de los países del mismo grupo según el ingreso y de la misma región. Se descartaron 609 respuestas por no poder calcular las ponderaciones o porque determinados países no habían proporcionado suficientes respuestas (menos de 10).

55 Se organizaron grupos de países tomando como referencia su ingreso (4) y las regiones geográficas de la OIT (5), dividiéndolos además en celdas por cohortes etarias (18-29 años, 30-39 años) y por sexo (mujeres, hombres); cada encuestado fue asignado a uno de los 20 grupos de países. Las ponderaciones equivalen a la suma de la población representada en una celda determinada (por todos los países del respectivo grupo regional por ingreso) dividido por el número de encuestados en esa unidad. Este procedimiento permite evitar asignar ponderaciones elevadas a encuestados de países con relativamente escasas observaciones, en comparación con la población del país.