

*APUNTES – 2020/04*

**Guía práctica para evaluar los efectos sobre el empleo  
de la crisis del COVID-19 y el Plan de Choque Económico**

Florentino Felgueroso  
Fedea

José Ignacio García Pérez  
UNIA y Fedea

Sergi Jiménez  
UPF y Fedea

**fedea**

# **Guía práctica para evaluar los efectos sobre el empleo de la crisis del COVID-19 y el Plan de Choque Económico**

Florentino Felgueroso, José Ignacio García Pérez y Sergi Jiménez

Marzo de 2020

## **Resumen**

En este apunte, se intenta cuantificar el empleo afectado por la crisis del COVID-19 desde el momento de la declaración del estado de alarma desde una perspectiva tanto estática como dinámica. Así, estimamos que el número de trabajadores que podrían verse afectados por la declaración del estado de alarma sería entre 3.3 y 3.6 millones de trabajadores, mientras que los trabajadores de servicios no esenciales, es decir, los que podrían estar afectados directamente por el estado de confinamiento total, serían entre 9.2 y 9.3 millones entre los que se incluyen los anteriores. La crisis sanitaria tiene lugar además en el período de máxima contratación del año, durante el que se produce el descenso estacional del paro. Desde una perspectiva dinámica, cuantificamos las transiciones potenciales al empleo de los desempleados (durante un periodo de ocho semanas) que se ven amenazadas por la declaración del estado de alarma. Las personas que deberían realizar estas transiciones en un escenario sin coronavirus pueden llegar a ser en torno a 1.7 millones, 1 millón de las cuales eran desempleados sin derecho a prestaciones, y no cubiertos aún por el Plan de Choque. El fin del estado de alarma (si se produce en mayo o junio), también coincidirá con unos de los momentos en los que se produce uno de los mayores volúmenes de bajas laborales. En este momento, y en los meses siguientes, será necesario distinguir entre los efectos directos estacionales y los propios de la crisis del coronavirus.

Las evaluaciones de los efectos de la crisis sanitaria y de la eficacia del Plan de Choque pueden ser especialmente útiles para guiar los próximos pasos del Plan. Para ello, deberá analizarse en tiempo real lo que suceda con los empleos inicialmente afectados y la evolución de los flujos de contratación y separación durante la crisis sanitaria y en los meses siguientes. Será necesario adaptar los indicadores de empleo y paro a las circunstancias actuales, para que permitan distinguir los efectos del Coronavirus, del Plan de Choque y otros efectos estacionales ajenos a la crisis sanitaria. También resultará crucial que se actúe con transparencia y que se avance en la cesión de datos administrativos necesarios para que los investigadores sociales puedan trabajar en estas evaluaciones y contribuyan, así, a una mejor salida de la crisis.

## 1. Introducción

El objetivo fijado en el [Plan de Choque Económico](#) para amortiguar los efectos de la crisis del COVID-19 aprobado por el Gobierno es que nadie se quede atrás. Para cumplir este objetivo, se han dado, de momento, cuatro pasos en el terreno laboral. El [primer paso](#) consistió en ampliar la cobertura del sistema de prestaciones por desempleo a la vez que se incentivó el uso de los ERTes en las actividades afectadas directamente por el Estado de Alarma para que los despidos no se convirtieran en el principal mecanismo de ajuste de empleo. Con el [segundo paso](#) se reforzó esta línea de actuación, impidiendo los despidos procedentes justificados por los efectos del COVID-19 y renovando de facto los contratos temporales, que seguirán vigentes hasta el final de la crisis sanitaria. El tercer paso se dio con el [Real Decreto-ley](#) aprobado este domingo: además de reducir la actividad económica a las actividades consideradas esenciales y al teletrabajo, instauró un permiso retribuido de 15 días, recuperables hasta final de año (de la forma que se acuerde en la negociación colectiva), para todos aquellos trabajadores que no pueden continuar su actividad por otros medios (p. ej. el teletrabajo). Cuando escribimos estas líneas se ha dado [otro paso más](#) en línea con el primero: extender la cobertura de prestaciones a trabajadores temporales y empleados del hogar que pierdan su empleo durante la crisis.

“Que nadie se quede atrás” puede interpretarse como que todo el que sufra el impacto laboral del shock del COVID-19 tendrá una protección del Estado. Este impacto deberá cuantificarse desde un triple enfoque: a) estático, que se centra en la situación laboral en el momento en el que se inicia el Plan de Choque; b) dinámico, que se fija en los flujos laborales a partir de ese momento y toma como referencia un escenario alternativo ordinario sin crisis del Coronavirus, y; finalmente, c) ex-post, orientado a los efectos que se produzcan una vez finalizado el estado de alarma. Las tres son dimensiones complementarias a la hora de evaluar los efectos del shock sanitario en el mercado de trabajo. Para que nadie se quede atrás, las medidas aprobadas deberían aliviar los efectos que se produzcan en cada una de las perspectivas, que se definen con más precisión a continuación.

### ***Enfoque estático***

Según el enfoque estático, el shock afecta a las personas que estaban ocupadas en el momento en el que se inicia el Plan de Choque, por lo que las medidas aprobadas se limitarán a aliviar los efectos que padezcan estos ocupados.

No resulta sencillo cuantificar cuantas personas ocupadas en el momento de inicio del estado de alarma se verán afectadas por este shock sin precedentes. Por el momento, cualquier cálculo del empleo afectado directamente por la crisis será sólo una aproximación, de mínimos o de máximos, basada en datos del pasado reciente y un nivel de desagregación mínimo de tres dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades. No disponemos de datos a este nivel de desagregación sobre aspectos como el teletrabajo, lo que limita las estimaciones que se puedan ofrecer. Aun así, pueden ser válidas como escenario de referencia.

Además, la gran variedad de medidas que se están aplicando escalonadamente para reducir el impacto de la crisis en términos de destrucción de empleo hace imposible prever como se distribuirá el impacto del shock entre las distintas vías de ajuste (despidos colectivos o individuales, suspensiones de empleo y ceses o no renovación de contratos) y el momento de la afectación, ya que las alternativas de ajuste son distintas en función de si la actividad ha sido afectada por el estado de alarma o por el de confinamiento total.

La mayor parte de las medidas aprobadas en este plan de choque se han realizado de momento desde una perspectiva estática, dado que se refieren a la situación laboral en el momento en el que se declara el estado de alarma, o en el que se aprobaron los siguientes pasos. Así ha de entenderse la ampliación de la cobertura de la protección del empleo y del desempleo. En concreto, se pretende minimizar los efectos sobre las personas empleadas en estos momentos, limitando las formas de ajuste (encareciendo los despidos y ceses, al ser considerados ambos como despidos improcedentes), extendiendo los derechos a prestaciones de aquellos trabajadores que en circunstancias normales no podrían beneficiarse de las mismas y extendiendo el período de cobro de quienes ya percibían subsidios de desempleo al inicio del plan de choque.

### ***Enfoque dinámico***

En un escenario alternativo ordinario, sin coronavirus, se producirían flujos de contratación que darían pie a que los desempleados en el inicio de la crisis pudieran transitar a situaciones de empleo. Estos flujos no se producirán, en especial los flujos hacia empleos en actividades afectadas por el estado de alarma, y más en general por la congelación de la actividad económica. De esta forma, los trabajadores desempleados que concentran tradicionalmente su actividad laboral en el período que ocupa este año el estado de alarma, no sólo no generarán una renta laboral, sino que tampoco generarán derechos a prestaciones con su trabajo.

Esto es, si no se complementa la perspectiva estática con la dinámica, algunos colectivos (como los desempleados sin subsidio) no se consideran afectados por la crisis, y, por tanto, serían un grupo dejado atrás.

En la Sección 3 de este apunte intentamos cuantificar estos flujos de contratación usando los datos de la MCVL del 2018 (los más recientes disponibles) y calculando las tasas de contratación, en los sectores afectados por el Estado de Alarma y en los servicios no esenciales, de aquellas personas desempleadas en la semana anterior al inicio del estado de alarma durante sucesivos períodos quincenales posteriores a esta fecha. Esta estimación proporciona una indicación de las transiciones del desempleo al empleo que no se producirán por causa del estado de alarma durante esta crisis sanitaria. Distinguiendo entre desempleados con y sin prestaciones o subsidios de desempleo, podemos calcular, además, los colectivos que aún no han sido cubiertos por el plan de choque.

## **Enfoque ex – post**

Los enfoques anteriores se centran en lo que ocurriría durante las distintas fases del estado de alarma. Al finalizar el mismo, se deberán distinguir dos tipos de efectos: los debidos a la detención de los flujos de contratación y separación durante el estado de alarma, y los efectos a largo plazo de la crisis sanitaria. Si se produjera una reactivación de la economía, el flujo de contratación también se reactivaría siendo mayor que el que se produciría en una situación ordinaria. Sin embargo, también es posible que se acumulen dos tipos de bajas masivas. En primer lugar, los de aquellos trabajadores que hubieran sido cesados o despedidos en una situación alternativa ordinaria y que no lo han sido por las restricciones a la no renovación, cese y despido, y los que se den de baja por efecto del coronavirus.

Por otra parte, es poco probable que todos los sectores experimenten una reactivación simultánea, y es posible que algunos padezcan la crisis de forma prolongada, debiendo beneficiarse de planes de choque específicos una vez finalizado el estado de alarma. En este sentido, será importante seguir comparando sus flujos de contratación y separación con un escenario ordinario.

Tras cuantificar los efectos esperados de la crisis de acuerdo con estos tres enfoques, en la Sección 4 de este apunte, y a modo de conclusión, discutimos sobre los indicadores de empleo que deberían estar disponibles para analizar desde estas tres perspectivas los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo y el impacto del plan de choque. Es cierto que las medidas han tenido que aprobarse con rapidez, sin una estimación clara de su coste e impacto, pero sería muy conveniente realizar una evaluación en tiempo real de este impacto para identificar los colectivos que se vayan quedando atrás y dar los siguientes pasos con mayores garantías de eficacia. Incluso en circunstancias tan difíciles, el Gobierno no debería tener un cheque en blanco, a menos que éste estuviera debidamente conformado.

Por último, realizamos una serie de reflexiones sobre qué colectivos estarán más afectados una vez finalizada la crisis sanitaria y qué medidas se deberían tomar para limitar también los efectos permanentes de este shock.

## **2. Enfoque estático: ¿Cuánto empleo se ve afectado directamente por los estados de alarma ampliado y de confinamiento total?**

Cómo decíamos más arriba, es difícil responder de forma exacta a esta pregunta, dado que no disponemos de datos suficientemente desagregados de empleo por sectores y ocupación. En nuestro ejercicio intentamos identificar a las personas ocupadas en las actividades económicas afectadas por el estado de alarma y por el estado de alarma ampliado o de confinamiento total (servicios no esenciales, según el RDL10/2020 de 29 de marzo) en base a la Encuesta de Población Activa, usando la Clasificación Nacional de Actividades vigente a 3 dígitos de desagregación. Repetimos que esta identificación es tentativa y está sometida a errores puesto que no es posible conocer, por ejemplo, cuántas personas están realizando teletrabajo. La clasificación usada se puede descargar [aquí](#).

Se han hecho dos estimaciones diferentes. La primera se refiere al empleo afectado directamente por el estado de alarma, es decir, por el cierre de gran parte de los establecimientos comerciales y de los servicios de hostelería y ocio, principalmente. La segunda estimación incluye, además, el empleo en otras actividades consideradas no esenciales y que se verán afectadas, por tanto, por el estado de confinamiento total decretado este pasado domingo.

En el segundo trimestre del año 2019, 3.6 millones de personas estaban ocupadas en actividades afectadas por la declaración del estado de alarma del 14 de marzo. Esta cifra se eleva a 9.3 millones cuando a los anteriores se suman los ocupados en actividades no esenciales afectadas por el Real Decreto-Ley de 29 de marzo que establece el permiso retribuido de 15 días. Esto supone el 18.2% y el 46.9% del empleo total, respectivamente.

En el Cuadro 1 se muestra el peso en el empleo total de cada comunidad autónoma de las actividades directamente afectadas por cada uno de los Reales decretos-ley citados arriba. Como se puede ver en dicho cuadro, Baleares y Canarias son las dos regiones que, a priori, se verán más afectadas por estas medidas, seguidas por la Comunidad Valenciana, Cataluña y el País Vasco.

**Cuadro 1: Empleo afectado directamente por el estado de alarma y empleo en actividades consideradas no esenciales por CCAA (Miles de personas ocupadas y % sobre la ocupación total en cada comunidad, 2º trimestre de 2019, EPA a 3 dígitos)**

|                       | Estado de alarma |             | Servicios no esenciales |             |
|-----------------------|------------------|-------------|-------------------------|-------------|
|                       | Miles            | %           | Miles                   | %           |
| Andalucía             | 616              | 19.6        | 1371                    | 43.7        |
| Aragón                | 84               | 14.4        | 263                     | 44.9        |
| Asturias              | 69               | 18.0        | 162                     | 42.2        |
| Baleares              | 170              | 29.4        | 356                     | 61.5        |
| Canarias              | 306              | 34.1        | 497                     | 55.2        |
| Cantabria             | 46               | 18.7        | 114                     | 46.8        |
| Castilla y León       | 148              | 15.0        | 413                     | 41.7        |
| Castilla La Mancha    | 106              | 13.0        | 354                     | 43.2        |
| Cataluña              | 604              | 17.6        | 1704                    | 49.7        |
| Comunidad Valenciana  | 399              | 19.1        | 1057                    | 50.7        |
| Extremadura           | 60               | 15.3        | 130                     | 32.9        |
| Galicia               | 192              | 17.4        | 520                     | 47.4        |
| Madrid                | 488              | 15.8        | 1417                    | 45.8        |
| Murcia                | 87               | 14.0        | 247                     | 39.7        |
| Navarra               | 41               | 13.8        | 138                     | 47.1        |
| País Vasco            | 157              | 16.6        | 465                     | 49.2        |
| La Rioja              | 22               | 15.7        | 67                      | 47.2        |
| <b>Total Nacional</b> | <b>3606</b>      | <b>18.2</b> | <b>9294</b>             | <b>46.9</b> |

La composición del empleo afectado de acuerdo con su situación profesional se muestra en el Cuadro 2, junto con el peso de cada colectivo en el total del empleo afectado. Aunque haya más empleo afectado de asalariados del sector privado que de trabajadores por cuenta propia, se observa una mayor incidencia entre estos últimos que entre los asalariados, esencialmente por tener una mayor presencia en los sectores afectados directamente por el Estado de Alarma. Así, un 23.5% de los trabajadores por cuenta propia (el 28.3% de los empresarios con asalariados y el 21.4% de los trabajadores independientes), lo que supone unos 700 mil sobre el total de tres millones de ocupados en esta situación profesional, se vieron directamente afectados por el estado de alarma, frente al 20.9% de los trabajadores asalariados del sector privado. A partir del 31 de marzo, un millón de autónomos se verían afectados por la situación de confinamiento total (con una tasa de incidencia del 65.3% para empresarios con asalariados y del 56.1% para trabajadores independientes) por 7.3 millones de asalariados del sector privado (un 54.4% del total en esta situación profesional).

**Cuadro 2: Empleo afectado directamente por el estado de alarma y empleo en actividades consideradas no esenciales, por situación profesional (% sobre el empleo total durante el 2º trimestre de 2019, EPA a 3 dígitos)**

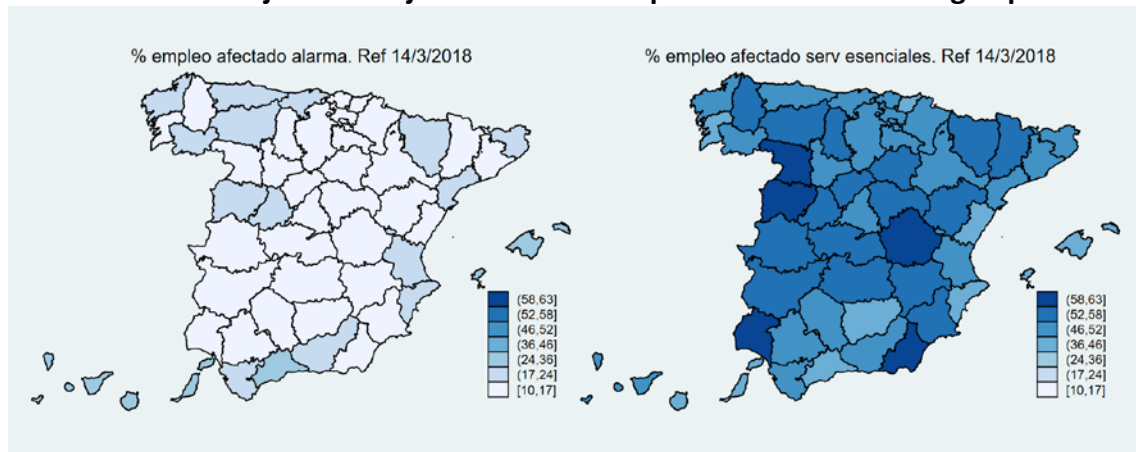
|                            | <i>Estado de alarma</i>                          |                                     | <i>Estado de confinamiento total</i>             |                                     |
|----------------------------|--|-------------------------------------|--|-------------------------------------|
|                            | % sobre pob. total en cada situación profesional | % sobre el total de empleo afectado | % sobre pob. total en cada situación profesional | % sobre el total de empleo afectado |
| Empresario con asalariados | 28.3   | 7.4                                 | 65.3   | 6.6                                 |
| Trabajador independiente   | 21.4   | 12.2                                | 56.1   | 12.4                                |
| Asalariado sector público  | 1.6  | 1.4                                 | 4.0  | 1.4                                 |
| Asalariado sector privado  | 20.9   | 78.0                                | 54.4   | 78.9                                |
| Total                      | 18.2   | 100                                 | 46.9   | 100                                 |

Complementamos la estimación realizada con la EPA con otra que utiliza un método similar y usa la MCVL del 2018 (la última disponible en el momento de escribir estas líneas). En concreto, nos fijamos en las personas en alta laboral a 14 de marzo de 2018, y calculamos el peso de las actividades afectadas por el estado de alarma y en los servicios no esenciales, según se han definido en el decreto de confinamiento total. Estos cálculos dan resultados muy similares a los que se obtiene con la EPA del 2º trimestre de 2019. En concreto, 3,3 millones de trabajadores estaban empleados en actividades afectadas por el Estado de Alarma, de los que 1.9 millones era trabajadores con contrato indefinido, 592 mil con contrato temporal y 769 mil autónomos (58.6, 18.0 y 23.4% del total de personas empleadas en ese momento, respectivamente). En cuanto a los servicios no esenciales afectados por el confinamiento total, estos

ocupaban a 9,2 millones de trabajadores, de los cuales: 5,4 millones tenían contrato indefinido, 2,1 contratos temporales y 1.7 eran autónomos (58.9, 22.5 y 18.6% del total del empleo a 14 de marzo, respectivamente).

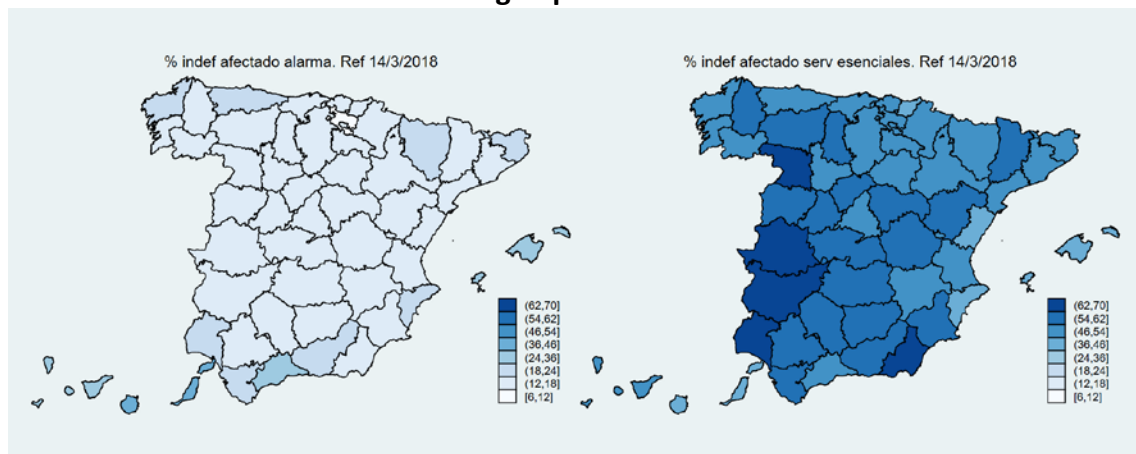
La MCVL permite analizar a nivel provincial la distribución del empleo afectado por los estados de alarma y confinamiento total. Los resultados se resumen en los siguientes gráficos, en los que se muestra la proporción de empleo afectado a 14 de marzo de 2018 en cada provincia, distinguiendo entre el empleo total, el empleo con contrato indefinido y con contrato temporal y los trabajadores autónomos.

**Gráfico 1. Porcentaje de trabajadores afectados por las restricciones según provincia**



Fuente: MCVL 2018 a 14/3/2018

**Gráfico 2. Porcentaje de trabajadores indefinidos afectados por las restricciones según provincia.**

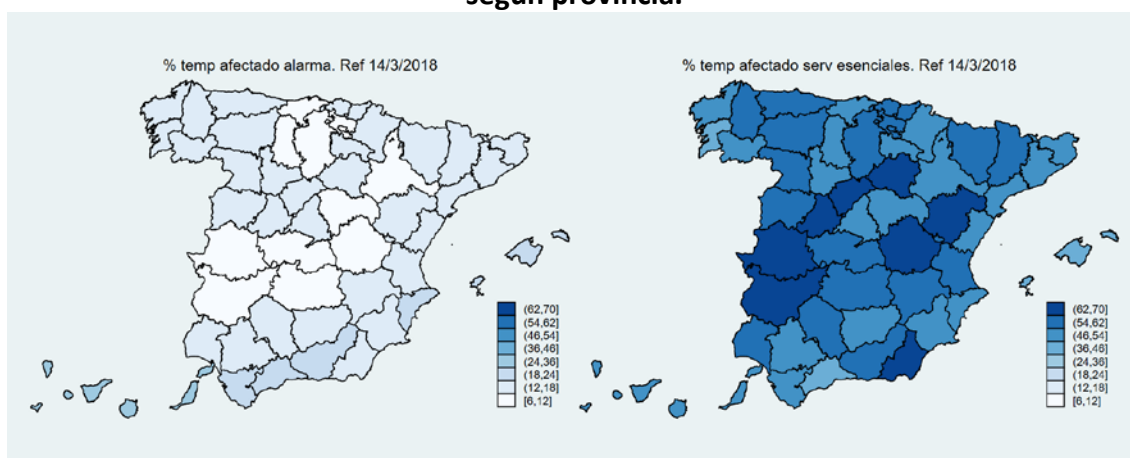


Fuente: MCVL 2018 a 14/3/2018

Los gráficos revelan que la incidencia del decreto de 29 de marzo casi triplica a la incidencia del decreto de estado de alarma. Las provincias más afectadas varían según el colectivo, aunque casi siempre están presente las provincias de la frontera con Portugal. Para el conjunto de los trabajadores destacamos el caso Huelva, Almería y el binomio León-Zamora.

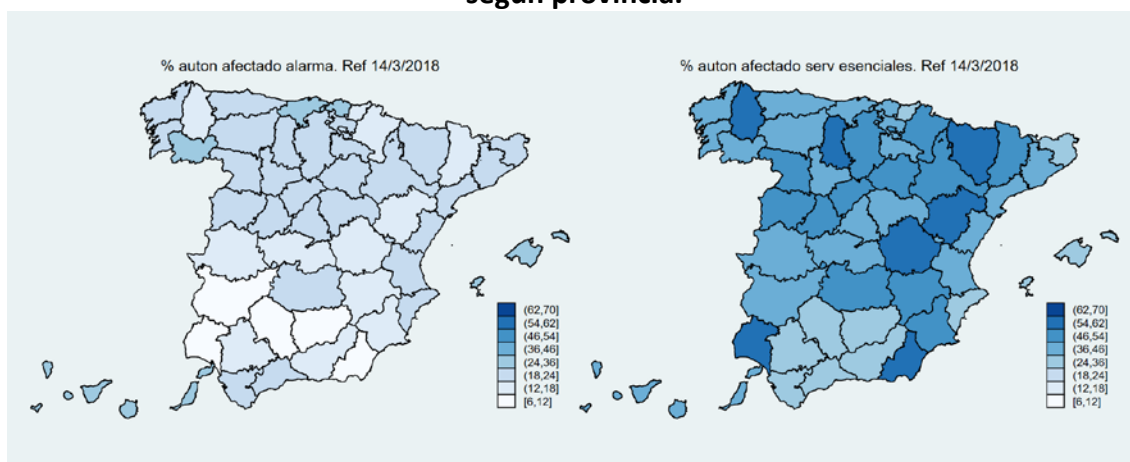


**Gráfico 3. Porcentaje de los trabajadores temporales afectados por las restricciones según provincia.**



Fuente: MCVL 2018 a 14/3/2018

**Gráfico 4. Porcentaje de los trabajadores autónomos afectados por las restricciones según provincia.**



Fuente: MCVL 2018 a 14/3/2018

Dos lecciones a modo de conclusión de esta sección. En primer lugar, el empleo realmente afectado en el corto plazo o durante la crisis sanitaria se debería situar entre los dos indicadores que acabamos de ofrecer, esto es, entre el afectado directamente por el estado de alarma y el afecto a una actividad no esencial, con una corrección adicional de tamaño incierto para recoger los efectos del teletrabajo. En segundo lugar, se trata de una estimación con datos de hace dos años y que, aunque clasifica a los trabajadores como “afectados directamente por los RDL”, no aclara aún (mientras no dispongamos de nuevos datos) si la vía de afectación ha sido la de un ERTE, un ERE, un cese de actividad, un despido individual, una no renovación de contrato o un permiso retribuido. Estas son las situaciones que deberían poder distinguirse con la siguiente EPA y con los datos del SEPE y de la Seguridad Social que solo estarán disponibles a medio plazo.

### 3. Las transiciones del paro al empleo: el enfoque dinámico

Los Decretos aprobados hasta ahora cubren a un amplio número de trabajadores, que dejarán de trabajar mediante ERTes, ceses de actividad, despidos, no renovaciones o permisos retribuido. También se prevé ampliar el período de cobro de subsidios para quienes los estuvieran percibiendo en el momento del shock pero dejarían de percibirlos durante el período que dure la crisis. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta a todas las personas que se verían perjudicadas en relación a una situación alternativa normal, sin Coronavirus, es decir, con el nivel de actividad que se hubiera observado sin el shock.

Desde una perspectiva laboral, la crisis del coronavirus estalla en el peor momento posible del año. En efecto, durante los últimos años, el período entre marzo y junio ha sido tradicionalmente el momento del año en el que se registraban los mayores volúmenes de contratación y el paro registraba su mayor descenso estacional. Es, además, el período en el que se observan las mayores tasas de transición del no empleo al empleo de las personas que no están cobrando prestaciones.

Según la EPA del último trimestre del 2019, un 67.1% de las personas no empleadas que desean trabajar y estaban disponibles (u5) no estaba percibiendo prestación ni subsidio por desempleo. Esto supone unos 2.6 millones de personas. Según la EPA de flujos, en los últimos 2 años, en torno a un 23% de estas personas encontraron empleo entre el primer y el segundo trimestre del año, y en los últimos 3 años, es en este espacio temporal en el que se producen las mayores tasas de transición del no empleo al empleo para este colectivo.

A día de hoy, la mejor forma de cuantificar las personas que se pueden quedar atrás es analizando los flujos de entrada (nuevas contrataciones) y salida (despidos y no renovaciones) en un escenario alternativo sin coronavirus. Para ello, evaluamos los flujos que se produjeron en el mismo período del año 2018 (último disponible) según la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL). En concreto, identificamos primero a aquellos trabajadores desempleados en la semana previa a la declaración del Estado de Alarma (14 de marzo) que habían sido contratados antes de cada una de las siguientes fechas: 31 de marzo, 14 de abril, 30 de abril y 14 de mayo.

Según la muestra, a 14 de marzo de 2018 (día D menos dos años) había 3,5 millones de no empleados. De ellos, 1,38 millones tenían algún tipo de prestación por desempleo y el resto no (2,13 millones). Dos semanas después, 161 mil no empleados con prestaciones (11.7%) habían encontrado un empleo y 284 mil no empleados sin prestaciones habían tenido (o seguían teniendo) una experiencia de empleo a 31 de marzo (13.4%). Una quincena después ya eran 328 (23,7%) y 574 mil (27,0%), respectivamente. Al cabo de dos meses, el 14 de mayo de 2018, 621 mil no empleados con prestaciones (un 44,9%) y 1,07 millones de no empleados sin prestaciones (el 50,3%) habían acumulado, al menos, una experiencia de empleo. Trasladando estas cifras al presente (como empleos que, con alta probabilidad, no se generarán), y sin contar los desempleados con prestaciones, el RD **puede dejar más de un millón de trabajadores desprotegidos ante al shock del COVID-19**. En el Cuadro 3 se observa que las comunidades autónomas más afectadas serían Baleares, Murcia y Andalucía.

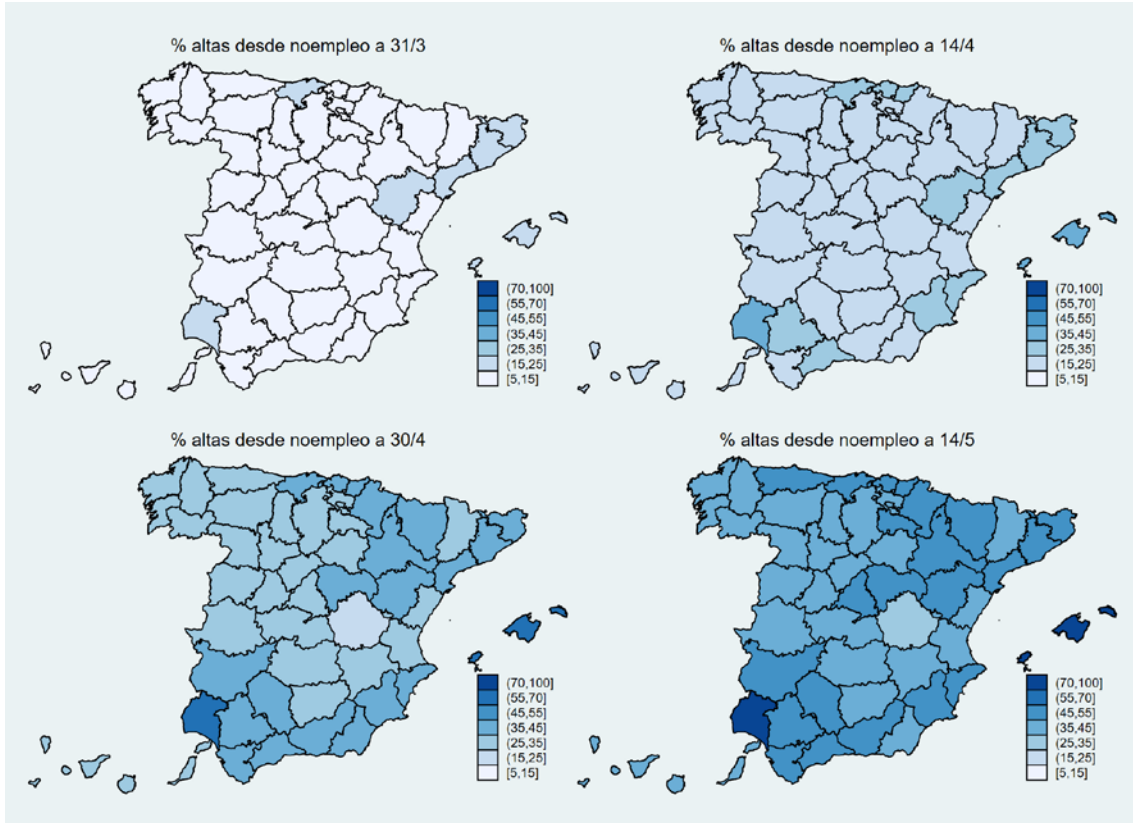
**Cuadro 3: Ofertas no recibidas por Comunidad Autónoma a 14 de mayo  
(% sobre total de no empleados a 14 de marzo en cada comunidad autónoma)**

|                       | Total de ofertas |              |
|-----------------------|------------------|--------------|
|                       | Miles            | %            |
| Andalucía             | 405,5            | 49,8%        |
| Aragón                | 45,7             | 49,7%        |
| Asturias              | 27,0             | 47,3%        |
| Baleares              | 121,3            | 74,6%        |
| Canarias              | 65,1             | 43,8%        |
| Cantabria             | 18,2             | 46,7%        |
| Castilla y León       | 60,9             | 39,0%        |
| Castilla La Mancha    | 62,8             | 41,8%        |
| Cataluña              | 250,8            | 48,9%        |
| Comunidad Valenciana  | 161,0            | 44,8%        |
| Extremadura           | 51,8             | 46,0%        |
| Galicia               | 71,0             | 44,3%        |
| Madrid                | 195,0            | 45,4%        |
| Murcia                | 67,5             | 54,4%        |
| Navarra               | 21,3             | 47,5%        |
| País Vasco            | 51,7             | 45,2%        |
| La Rioja              | 10,1             | 45,4%        |
| <b>Total Nacional</b> | <b>1686,5</b>    | <b>48,2%</b> |

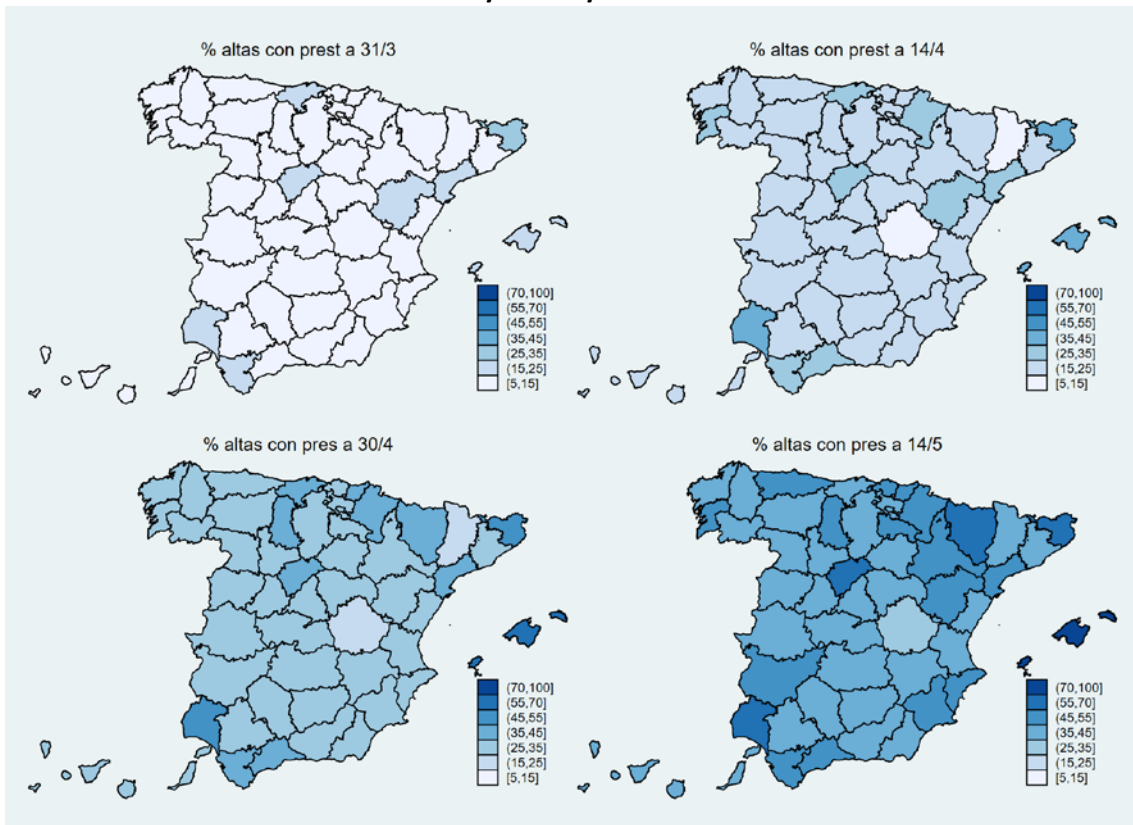
Dado que la distribución espacial del empleo y la contratación no es homogénea, es probable que la incidencia del shock no sea igual en todas las provincias. Los siguientes gráficos muestran la evolución por provincias de las tasas de salida del desempleo al empleo (altas) desde una situación de no empleo, y su evolución acumulada cada dos semanas entre mediados de marzo y mediados de mayo. El Gráfico 5 se refiere a todos los desempleados en la semana previa al 14 de marzo. El Gráfico 6, a los desempleados con prestaciones o subsidios por desempleo en esta semana y el Gráfico 7, a los desempleados sin ningún tipo prestaciones por desempleo.

En los tres casos vemos una evolución parecida que nos permite detectar las provincias potencialmente más afectadas por el parón en la contratación que seguramente puede estar produciéndose en estos días. En relación con el no-empleo las provincias más afectadas, en términos relativos, son Huelva y Baleares mientras que Cuenca es la provincia que menos afectada resultaría por el parón en la contratación. En el caso de los no empleados con prestaciones, las provincias más afectadas son nuevamente Huelva y Baleares, junto con Segovia y Guadalajara. Finalmente, en el caso de no empleados sin prestaciones, a Huelva y Baleares, se unen Guadalajara y Murcia.

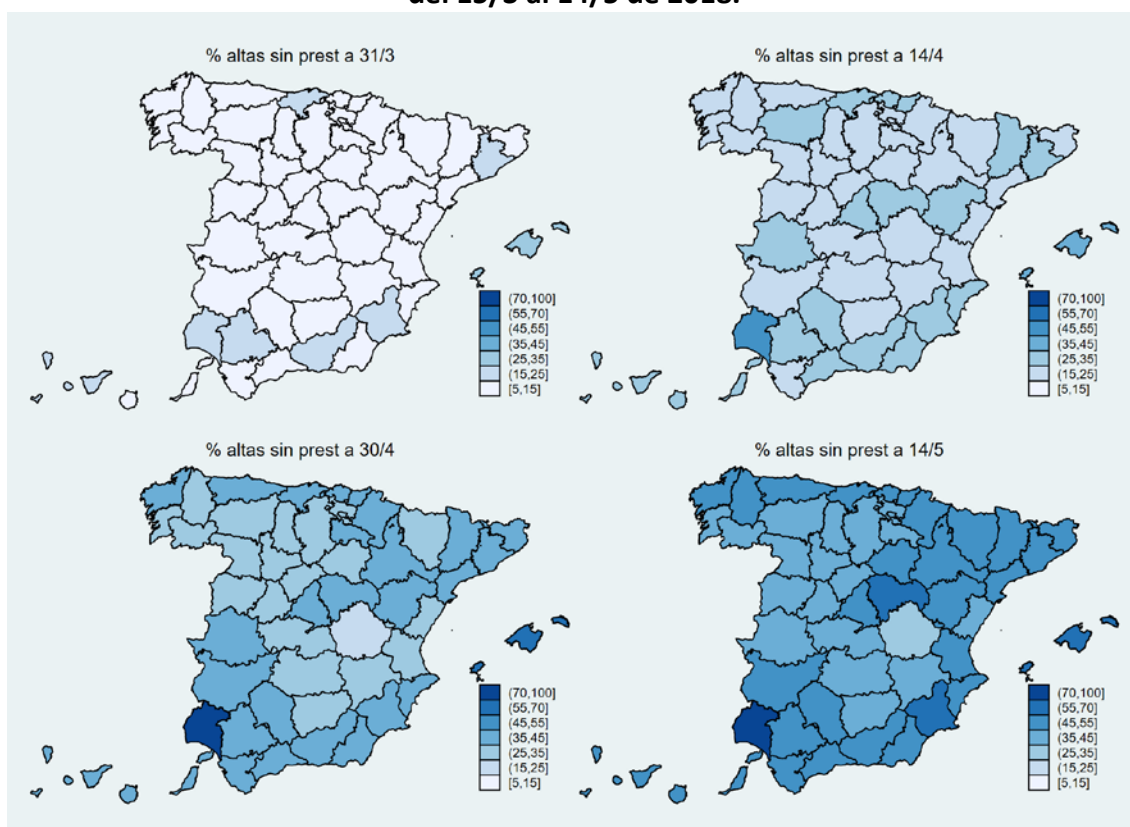
**Gráfico 5. Evolución de las altas desde el no empleo del 15/3 al 14/5 de 2018**



**Gráfico 6. Evolución de las altas desde el no empleo con prestaciones del 15/3 al 14/5 de 2018.**



**Gráfico 7. Evolución de las altas desde el no empleo sin prestaciones del 15/3 al 14/5 de 2018.**



#### 4. El impacto al finalizar la crisis sanitaria: el enfoque ex-post

El Plan de Choque Económico sólo cubre de momento el período que abarcará la crisis sanitaria, y en algunos casos, se extiende hasta 6 meses (como en el caso del mantenimiento del empleo afectado por los ERTES). Sin embargo, la crisis económica seguirá probablemente una vez finalizada la crisis del COVID-19.

Como explicamos en la introducción, los dos primeros enfoques se centraron en lo que ocurriría durante las distintas fases del estado de alarma. Al finalizar el mismo, se deberán distinguir dos tipos de efectos: los debidos a la detención de los flujos de contratación y separación durante el estado de alarma, que se pueden reactivar en parte en ese momento, y los efectos a más largo plazo de la crisis sanitaria.

Si se produjera una reactivación de la economía, el flujo de contratación no estacional también se reactivaría siendo por lo tanto mayor que el que se produciría en una situación ordinaria. Sin embargo, también es posible que se acumulen dos tipos de bajas masivas. En primer lugar, las de aquellos trabajadores que hubieran sido cesados o despedidos en una situación alternativa ordinaria y que no lo han sido por los incentivos y restricciones a la no renovación, cese y despido, y, los que se den de baja por efecto del coronavirus. Esto es, en los meses posteriores al final del Plan de Choque puede registrarse un número importante de bajas y un posible aumento del desempleo, y para evaluar los efectos sobre el empleo de la crisis sanitaria, será necesario aislar los efectos del Plan de Choque, es decir, de la contención de las bajas que se hubieran producido en la situación alternativa.

Y es que el período de tiempo que probablemente cubra la alarma es, como ya se ha explicado antes, el de mayor contratación en tiempos ordinarios, y el del final del período de alarma coincide con el del mayor número de bajas del año. En concreto, el mes de junio es el mes con el mayor número de bajas de afiliación a la Seguridad Social, y el de mayo el tercero, después de septiembre. Así, por ejemplo, en el año 2019, se produjeron 5,5 millones de bajas entre mayo y junio.

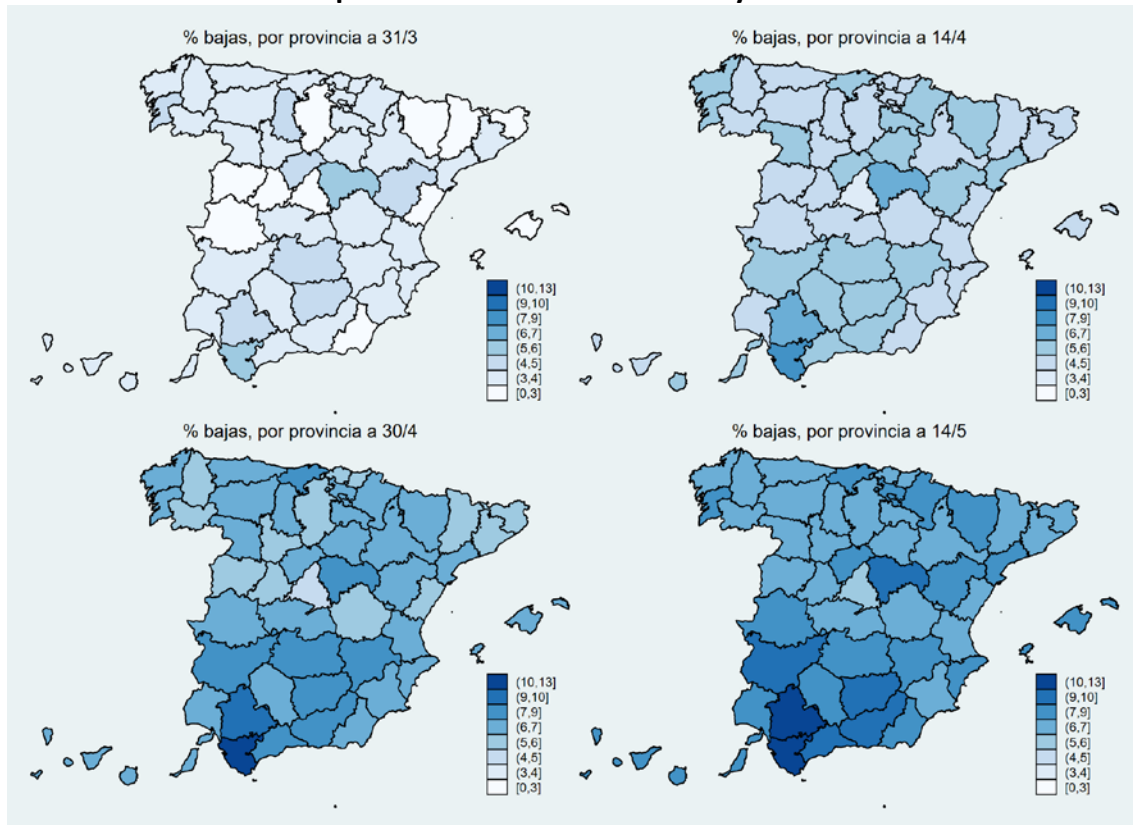
**Cuadro 4: Bajas no producidas por Comunidad Autónoma a 14 de mayo  
(% sobre total de empleados a 14 de marzo en cada comunidad autónoma)**

|                       | Total de bajas |             |
|-----------------------|----------------|-------------|
|                       | Miles          | %           |
| Andalucía             | 291,9          | 9,4%        |
| Aragón                | 39,9           | 7,1%        |
| Asturias              | 24,3           | 6,7%        |
| Baleares              | 31,5           | 7,0%        |
| Canarias              | 61,0           | 7,7%        |
| Cantabria             | 17,7           | 8,4%        |
| Castilla y León       | 51,7           | 7,7%        |
| Castilla La Mancha    | 57,2           | 6,3%        |
| Cataluña              | 196,3          | 5,9%        |
| Comunidad Valenciana  | 128,0          | 6,9%        |
| Extremadura           | 32,1           | 8,3%        |
| Galicia               | 70,2           | 7,1%        |
| Madrid                | 162,1          | 5,1%        |
| Murcia                | 40,6           | 6,9%        |
| Navarra               | 20,1           | 7,2%        |
| País Vasco            | 60,3           | 6,3%        |
| La Rioja              | 8,8            | 7,0%        |
| <b>Total Nacional</b> | <b>1293,5</b>  | <b>6,9%</b> |

El gráfico 8, muestra la acumulación de bajas que se habría producido en una situación ordinaria, sin coronavirus, con un procedimiento similar al usado en la sección 3. A nivel nacional, el total de personas que experimentaron una baja laboral entre el 14 y el 30 de marzo del año 2018 fue de 544 mil (2.89% respecto al total de empleo a 14 de marzo), 807 mil a 14 de abril (4.29%), 1.1 mil (5.88%) a 30 de abril y 1.3 millones a 14 de mayo (6.90%). Por comunidades autónomas, como muestra el Cuadro 4, la concentración de estas bajas es más acusada en Andalucía, con casi 300 mil bajas, Extremadura y Cantabria. Además, se observa también que, a mayor duración de la crisis, mayor acumulación de bajas ordinarias entre trabajadores de ocupaciones menos cualificadas: 2 de cada 3 bajas a 30 de marzo (341 mil) son de los grupos de tarifa 8, 9 ó 10 pero ya serían 695 mil a 30 de abril, un 71.4% del total. Por tanto, como por otra parte ha ocurrido en cada shock, por poca intensidad que tenga, los colectivos más afectados son los menos cualificados. Pasó en la crisis de los 70-80, en los 90 y en

la Gran Recesión. Y, lo que seguramente será más grave, este es un empleo que nunca se recupera o que cuesta mucho recuperar del todo.

**Gráfico 8: Número de bajas según la MCVL-2018: Mapas, Acumuladas en cada dos semanas de ampliación del estado de alarma y confinamiento total**



Si se extinguieran las medidas de forma brusca, se podría producir una acumulación de despidos individuales y colectivos, así como no renovaciones de temporales, que se vendrían a sumar a las que se habrían acumulado en tiempos ordinarios (esto es, sin el shock del coronavirus) y que no se pudieron producir por los incentivos o las restricciones impuestas en el Plan de Choque.

## 5. Conclusiones

En este apunte llevamos a cabo una discusión sobre los tres enfoques que deberían seguirse para evaluar el efecto sobre el empleo de la crisis sanitaria del COVID-19 y de la eficacia del Plan de Choque Económico para limitar los efectos de dicha crisis en el empleo.

Siguiendo el enfoque estático, hemos intentado ofrecer una cuantificación de los empleados afectados inicialmente por el estado de alarma y los empleados en los servicios considerados no esenciales en el decreto que ha reforzado las medidas de confinamiento, considerando que estas cifras ofrecen un mínimo y un máximo, respectivamente, de trabajadores directamente afectados por esta crisis (a falta de una corrección por los que han podido optar por el teletrabajo). Así, estimamos que el número de trabajadores que podrían verse afectados por la declaración del estado de alarma sería entre 3.3 y 3.6 millones de trabajadores, mientras que los trabajadores de



servicios no esenciales, es decir, los que podrían estar afectados directamente por el estado de confinamiento total, serían entre 9.2 y 9.3 millones, incluyendo al grupo anterior.

Desde una perspectiva dinámica, cuantificamos las transiciones potenciales al empleo de los desempleados (con y sin prestaciones) durante un periodo de ocho semanas tras el inicio del shock del COVID-19. En 2018, 1.7 millones de desempleados encontraron empleo durante el mismo período, un millón de los cuales no tenía prestación ni subsidio por desempleo. Este colectivo, no estaría cubierto de momento por el plan de choque diseñado por el Gobierno y sería dejado, momentáneamente sin cobertura. Este hecho muestra que cumplir el objetivo de que nadie se quede atrás no es nada sencillo desde el punto de vista dinámico y en comparación con un escenario ordinario, a no ser que se apruebe una renta mínima temporal o se amplíe, también de forma temporal, la cobertura del subsidio de desempleo para todos los demandantes de empleo desempleados actualmente sin prestaciones.

Finalmente, hemos de tener en cuenta que, al margen de los posibles efectos de la crisis sanitaria, el Plan de Choque está congelando parte de las bajas (especialmente de trabajadores temporales) que se hubieran producido en un escenario ordinario, sin crisis del COVID-19 (1.3 millones de bajas hasta el 14/5). Es probable que el Plan de Choque contenga esta destrucción de empleo ordinaria, y que ésta se sume (o superponga) a los efectos reales de la crisis sanitaria una vez se den por finalizadas las medidas de confinamiento.

Por otra parte, es poco probable que todos los sectores experimenten una reactivación simultánea, y que algunos padezcan la crisis de forma prolongada, debiendo beneficiarse de planes de choque específicos una vez finalizado el estado de alarma. En este sentido, será importante seguir comparando sus flujos de contratación y separación con un escenario ordinario. Este es el caso de los servicios relacionados con el turismo, dado que no todos los países levantarán las restricciones a la movilidad al mismo tiempo, y porque los efectos sobre dicho sector persistirán mientras existan posibilidades de contagio. Algo similar ocurrirá con otros sectores relacionados con el ocio e, incluso, con las exportaciones. Por ello, parte de los ERTes de hoy, se convertirán en EREs una vez transcurrido el plazo de los 6 meses de mantenimiento del empleo.

#### *Implicaciones a medio plazo para ciertos colectivos*

Tres colectivos nos preocupan especialmente: los desempleados de larga duración sin prestaciones, que serán nuevamente relegados en la (larga) cola del paro, a semejanza de lo que ocurrió en la Gran Recesión; los nuevos entrantes, que entrarán en un mercado de trabajo muy debilitado o simplemente no entrarán y; finalmente, los trabajadores de mayor edad, que probablemente sean separados del mercado de trabajo de forma permanente.

Para ellos, para evitar los problemas que se observaron en la gran recesión (segunda gran recesión en breve plazo), quizás fuera pertinente desarrollar, siquiera de forma transitoria, una renta mínima, de amplia cobertura y probablemente duración.



### *Instrumentos de política económica y transparencia estadística.*

En nuestra opinión, la profundidad de la crisis que se nos viene encima debería ser aprovechada para introducir y consolidar instrumentos de ayuda a los grupos más desfavorecidos que permitan reaccionar rápidamente ante situaciones cambiantes a la par que optimizar el uso de los recursos disponibles.

A este respecto mencionamos la necesidad imperiosa de implantar perfilados estadísticos para poder tener una estimación individual del riesgo que tendrán los demandantes de empleo de quedarse atrapados en situación de paro. Sin estos instrumentos será muy difícil que las oficinas de empleo puedan gestionar los ingentes volúmenes de usuarios a los que inevitablemente se van a ver abocados a atender en los próximos meses.

También creemos imprescindible la mejora de la estadística de empleo y su adaptación a las cambiantes circunstancias del mercado de trabajo. Creemos que es necesario disponer de indicadores que permitan analizar en tiempo real las distintas formas de ajuste que se están utilizando. Este es el caso de las personas sometidas a ERTes, que no se incluirán en las cifras de paro registrado (aunque sí en el número de demandantes), ni en las bajas de afiliación a la Seguridad Social (aunque sí en el número en suspensión), ni aparecerán como desempleados en la EPA (se considerarán como ocupados que no han trabajado en la semana de referencia). Por ello, se deberá tener un cuidado especial a la hora de analizar estos datos y llegar a conclusiones sobre los efectos de la crisis del coronavirus, en especial, en comparación otros países con reglas y definiciones estadísticas diferentes. Por otra parte, estadísticas como las de causas de derecho de prestaciones o las de altas y bajas de la Seguridad Social, que se suelen publicar con cierto retraso, pueden llevar a confusión a medida que pase el tiempo.

Sería pues recomendable que la propia administración realizase un ejercicio responsable de transparencia y publicase en tiempo real, quizás con una regularidad semanal o mensual, indicadores que puedan hacer posible un seguimiento de las diversas formas de ajuste: desde las suspensiones de contrato hasta los ceses o no renovaciones de contratos temporales, los despidos individuales y colectivos y los ajustes que se produzcan en las jornadas. Estos indicadores deberían darse con un nivel mínimo de dos dígitos de desagregación por actividad económica, y si fuera posible, desglosados por la causa que los motiva, esto es, indicando si son debidos al impacto del coronavirus o a otras causas, o el real decreto que los cubre o motiva.

En definitiva, aunque el coronavirus no distingue de fronteras, es de esperar que sí haya diferencias territoriales en su impacto sobre el mercado de trabajo. Así, se pueden esperar efectos diferentes en el corto plazo, o durante la crisis, y también a más largo plazo, tras el paso de la crisis sanitaria. Cada shock o crisis, por poco que dure, afectará más a unos tipos de trabajadores que a otros. Por otra parte, estos efectos tienen un impacto inmediato en función de la dinámica propia del mercado de trabajo, y un impacto a medio y largo plazo que serán más difíciles de asimilar (efectos ex – post).

Nuestro mercado de trabajo ha mostrado ser muy disfuncional, en especial en épocas de crisis en las que se ha destruido más empleo que en ningún otro mercado de nuestro entorno económico. Puede que corregir estas disfunciones a golpe de

talonario y restricciones al despido y no renovación, tenga efectos amortiguadores durante el transcurso de esta crisis sanitaria. Pero esta crisis seguirá dando coletazos en muchos sectores cuando se acabe y se detenga la aplicación del Plan de Choque. En ese momento, se deberá seguir evitando la onda expansiva de estos coletazos, en especial entre los colectivos más vulnerables. Por otra parte, durante las crisis, se aceleran las tendencias. Esto es, por ejemplo, los efectos del cambio técnico (la digitalización), en una economía cada vez más envejecida demográficamente. Las reformas que no se concretaron aún en materia de políticas activas, en especial de formación continua, y otras medidas preventivas no podrán postponerse más o sufriremos efectos permanentes de difícil absorción en un contexto, además, en el que los recursos serán más escasos y la deuda volverá a apremiar.