

La protección ante el desempleo

Medidas aplicadas durante
la crisis del COVID-19

Mario Velásquez Pinto

La protección ante el desempleo

Medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19

Mario Velásquez Pinto



COVID-19
RESPUESTA

Este documento fue preparado por Mario Velásquez Pinto, Consultor de la Unidad de Estudios del Empleo, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal”.

El autor agradece los valiosos aportes y sugerencias de Sonia Gontero, así como los comentarios de Noel Pérez Benítez y Michael Hanni, especialistas en temas fiscales de la CEPAL

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/214
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00926

Esta publicación debe citarse como: M. Velásquez Pinto, “La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Medidas de protección ante el desempleo en los países desarrollados de la OCDE	7
A. Medidas aplicadas ante la emergencia del COVID-19.....	7
B. Reformas al seguro de desempleo	9
1. Flexibilización el acceso y ampliación de la cobertura de los beneficios por desempleo	9
2. Extensión de la duración de los beneficios	9
3. Aumento de la generosidad de los beneficios por desempleo	9
II. Los seguros de desempleo en América Latina y el Caribe	13
III. Reformas adoptadas por los seguros de desempleo de América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19	17
A. Argentina	19
B. Bahamas	19
C. Barbados.....	20
D. Brasil.....	20
E. Chile.....	21
F. Ecuador.....	22
G. Uruguay	23
H. Venezuela (República Bolivariana de)	23
IV. Conclusiones	25
Bibliografía	27

Cuadros

Cuadro 1	Los países de la OCDE introdujeron nuevas medidas o ampliaron considerablemente las existentes en respuesta a la COVID-19	8
Cuadro 2	Casi dos de cada tres países de la OCDE ampliaron las prestaciones por desempleo en 2020.....	10
Cuadro 3	Seguros de Desempleo en América Latina y el Caribe	16
Cuadro 4	Síntesis de medidas adoptadas ante la COVID-19 por los Seguros de Desempleo en América Latina y el Caribe	18

Gráfico

Gráfico 1	Número de beneficiarios de los Seguros de Desempleo de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay: 2016-2021.....	15
-----------	--	----

Introducción

La crisis sanitaria del Covid – 19 ha alterado significativamente las actividades sociales y económicas de todos los países, los que han debido adoptar un conjunto de medidas de prevención y de acciones destinadas a combatir y anular la expansión de la pandemia. Estados de emergencia y el confinamiento de la población en sus hogares han derivado en la suspensión, total o parcial, de las actividades económicas no esenciales. Dos desafíos principales se enfrentan en la actualidad: asegurar ingresos a una población que ha perdido sus fuentes de trabajo, y apoyar la recuperación de las actividades económicas en un contexto en que la crisis no ha sido superada.

En la región de América Latina y el Caribe tales desafíos adquieren sus propias complejidades, pues se trata de economías con mercados de trabajado caracterizados por una significativa presencia de empleo informal, lo que en parte explica que sólo 8 países¹ cuenten con un Seguro de Desempleo: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Venezuela y Uruguay. Así, en la mayoría de los países las principales medidas han adoptado la modalidad de programas de emergencia financiadas con rentas generales (también de programas existentes de protección social), en un marco general de restricciones de financiamiento lo que afecta la suficiencia de los beneficios (se desvinculan del salario previo), su duración y la cobertura de la población beneficiaria.

La existencia de los esquemas de Seguro de Desempleo ha permitido activar respuestas rápidas ante la pérdida del empleo de los asalariados formales y de paso aliviar la presión sobre los recursos públicos. Pero también se ha observado que sus reglas de funcionamiento se han modificado para atender a una población mayor a la definida originalmente, del mismo modo que las condiciones de elegibilidad para adquirir el derecho a las prestaciones, así como para operar ante eventos no considerados, como la reducción de jornadas de trabajo y la suspensión de actividades económicas de las empresas debido a los efectos de las medidas sanitarias. No obstante, también la crisis ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar hacia esquemas integrados y comprehensivos de protección ante la pérdida del empleo con el fin de ampliar su cobertura hacia los sectores más desprotegidos.

¹ En Colombia existe el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) que opera mediante el ahorro voluntario del trabajador (de un porcentaje de las cesantías) a éste en el que se ha establecido que dicho trabajador percibirá un beneficio monetario proporcional a dicho aporte, cuando quede cesante. Se trata de una "Cuota Monetaria" por concepto de asignaciones familiares. En todo caso, el trabajador puede decidir utilizar la totalidad de las cesantías para educación, compras, construcción o mejoras de vivienda. Véase en Ministerio del Trabajo de Colombia (2021) y Velásquez (2016a).

En el primer capítulo se presentan antecedentes sobre el funcionamiento de los seguros de desempleo en los países de la OCDE y en el segundo las principales características de los seguros de desempleo en la región de América Latina y el Caribe. Se destaca, especialmente su carácter contracíclico y, en consecuencia, su capacidad rápida de respuesta. En el tercer apartado, se describen las nuevas medidas adoptadas mediante estos sistemas en el marco de una crisis, como la COVID-19, evento sin precedentes y muestran su fortaleza, en un contexto en que el peso de las medidas adoptadas por los países recayó en el financiamiento de medidas con base no contributiva. Se trata de instituciones que pueden ser utilizadas inclusive en condiciones de recuperación y crecimiento económico.

Finalmente, en las conclusiones se plantea la importancia de no cejar en los esfuerzos para fortalecer la institucionalidad de la protección de base contributiva ante la pérdida del empleo en los países de la región y su efecto contracíclico. El financiamiento proveniente de los ahorros generados mediante estos esquemas ha aliviado la carga fiscal presente y futura. Y ello resulta clave para impulsar una recuperación de la actividad económica y de los empleos. Su complementariedad con las políticas activas de mercado de trabajo es una prioridad de política pública, en particular si se considera que el alcance de la protección ante la desocupación que proporcionan los seguros de desempleo es efectiva cuando se trata de asalariados formales y con contratos de trabajo estándar, de modo que se requiere de la complementariedad con otros instrumentos que también permitan asegurar dicha protección al resto de los trabajadores que se desempeñan bajo distintas modalidades contractuales o bien por cuenta propia.

I. Medidas de protección ante el desempleo en los países desarrollados de la OCDE

A. Medidas aplicadas ante la emergencia del COVID-19

Ante los efectos de la crisis sanitaria Covid - 19, desde inicios de 2020 los países desarrollados han implementado un conjunto de diversas medidas para apoyar a las personas y a las empresas para amortiguar el impacto de la crisis (OCDE, 2020a).

Se han verificado respuestas diversas ante los efectos previstos sobre la desocupación, y tal heterogeneidad refleja diferencias en la combinación de políticas de los países para amortiguar los efectos económicos y sociales de la crisis. En los Estados Unidos, por ejemplo, las medidas para asegurar los ingresos de los trabajadores que pierden sus empleos se basan principalmente en los beneficios del seguro de desempleo, incluso en el caso de una crisis temporal. Mientras que por otra parte, otros países de la OCDE han utilizado intensamente esquemas de retención de empleos, los que permiten a las empresas reducir las horas de trabajo, o incluso suspender sus actividades productivas, mientras mantienen a sus trabajadores en sus puestos de trabajo.

Como se presenta en el cuadro 1, es posible apreciar que junto con las medidas de apoyo financiero a las empresas, las medidas destinadas a apoyar a quienes perdieron sus fuentes de trabajo ya sea por la vía de apoyar los ingresos o bien mediante planes de retención de empleo, han tenido una importancia destacada entre los países de la OCDE. Por ejemplo, en los Estados Unidos más de 40 millones de trabajadores presentaron solicitudes de seguro de desempleo, sólo a dos meses del comienzo de los confinamientos en 2020, y similares aumentos se registraron en otros países de la OCDE al considerar tales incrementos en relación con el tamaño de la fuerza de trabajo. También se observaron otros tipos de ajustes ya sea disminuyendo las horas de trabajo y o el uso del empleo a tiempo parcial.

Cuadro 1
Los países de la OCDE introdujeron nuevas medidas o ampliaron considerablemente las existentes en respuesta a la COVID-19
(Porcentajes respecto de 37 países de la OCDE)

Apoyo financiero a las empresas	100%
Apoyo a los ingresos de las personas que pierden su empleo / ingresos	97%
Apoyo a los ingresos de los trabajadores en cuarentena	92%
Ayudar con las necesidades de atención no previstas	89%
Planes de retención de empleo	89%
Reducir la exposición de los trabajadores a la COVID – 19	86%
Prórrogas de la licencia remunerada por enfermedad	81%
Apoyo a los trabajadores a permanecer en sus hogares	73%
Cambios en la regulación del despido.	24%

Fuente: OCDE (2020b).

Como se ha señalado, las empresas también hicieron un uso masivo de los esquemas de retención en el puesto de trabajo para recibir apoyo público y reducir las horas de trabajo. La OCDE (2020a op cit) ha señalado que casi 60 millones de trabajadores de sus países miembros han sido incluidos en las solicitudes de las empresas para este tipo de planes, como el *Kurzarbeit* alemán o el *Activité partielle* francés y que el uso de estos instrumentos juega un papel importante en la explicación acerca de por qué otros países de la OCDE no experimentaron los aumentos masivos en el desempleo abierto como los que se registraron en Canadá y los Estados Unidos. En mayo, las solicitudes de apoyo de las empresas de los planes de retención de empleo sumaron el 66% de los empleados dependientes en Nueva Zelanda, más del 50% en Francia, más del 40% en Italia y Suiza, alrededor del 30% en Austria, Alemania, Portugal y el Reino Unido. Adicionalmente, la OECD (2020b) ha estimado que las dimensiones del ajuste aplicado (si se considera en ellas la reducción del empleo, de las horas trabajadas y el uso del trabajo a tiempo parcial), el impacto de la crisis de la Covid-19 en los mercados laborales de la OCDE ha sido, en promedio, diez veces mayor que el observado en los primeros meses de la crisis financiera mundial de 2008.

Los beneficios de los seguros de desempleo constituyen normalmente el primer apoyo en la fase inicial de desempleo, y sustituyen una proporción de los ingresos previos por un tiempo limitado. Y en algunos países operan sistemas de asistencia al desempleo, los cuales suelen proporcionar prestaciones a los buscadores de empleo que carecen de historias contributivas o bien han agotado el derecho a las prestaciones. No obstante, son los trabajadores que se desempeñan con un empleo de duración indefinida y a tiempo completo (o “estándar”) quienes normalmente pueden contar con un apoyo oportuno en el caso de la pérdida del empleo. Es lo que señala la OCDE (2019) al analizar la situación de 17 de sus países miembros entre 2014 – 2015, constatando que la gran mayoría de este tipo de trabajadores tenía efectivamente acceso a algún tipo de apoyo al ingreso al enfrentar dicha contingencia. Pero, al mismo tiempo, dicha institución también documentó la existencia de brechas importantes de cobertura en la materia: sólo alrededor 50% de los trabajadores con empleos estándar en Grecia y en Italia y cerca del 60% en Polonia recibieron algún ingreso de apoyo ante la pérdida del empleo. En todo caso, son los trabajadores que se desempeñan en modalidades de empleos no estándar, como los independientes, trabajadores a tiempo parcial y aquellos que registran transiciones frecuentes entre el empleo y el desempleo, están en promedio, significativamente menos cubiertos por los esquemas de protección social existentes. Ya antes de la crisis COVID–19, muchos países de la OCDE estaban explorando cómo ampliar el acceso a beneficios por desempleo (OCDE, 2019 op cit).

B. Reformas al seguro de desempleo

Aproximadamente dos tercios de los países de la OCDE adoptaron pasos en los inicios de la crisis para mejorar el acceso y generosidad de los seguros de desempleo o de los beneficios de asistencia al desempleado. Si bien esas medidas inicialmente beneficiaron a los trabajadores en empleos estándar que perdieron sus empleos, otros países establecieron beneficios temporales a grupos que de otro modo no habrían calificado, como trabajadores en empleos no estándar. Estas medidas adoptadas pueden ser agrupadas en tres categorías.

1. Flexibilización el acceso y ampliación de la cobertura de los beneficios por desempleo

De los 26 países desarrollados miembros de la OCDE, 16 ampliaron el acceso a los beneficios del seguro de desempleo por la vía de reducir o renunciar totalmente a requerimientos de contribuciones mínimas (Finlandia, Israel, Noruega, España y Suecia), extendiendo el período de calificación (Francia y Suiza) o cubriendo grupos que anteriormente no habían tenido derecho. Así, se incluyeron a trabajadores autoempleados (en Finlandia y en los Estados Unidos), trabajadores cuyos contratos fueron terminados durante el período de prueba (España), trabajadores con licencia no remunerada (Israel) y trabajadores que renunciaron a su trabajo por una nueva oferta de trabajo que fracasó cuando llegó la crisis (Bélgica, Francia y España). Por su parte, Canadá, Letonia, Irlanda, Nueva Zelandia y Eslovenia introdujeron nuevos beneficios de asistencia al desempleo. Australia relajó temporalmente los medios de prueba para acceder a su beneficio por desempleo. Y, adicionalmente, un número de países suspendió o relajó las condiciones de búsqueda activa de trabajo y requisitos de actividades conexas para los solicitantes de prestaciones.

2. Extensión de la duración de los beneficios

Aproximadamente la mitad de los países de la OCDE (12) han extendieron la duración máxima posible de los pagos por beneficios de desempleo. Algunos extendieron automáticamente todas las solicitudes de prestaciones que expiraban hasta un momento determinado (hasta el fin de la crisis / o del estado de emergencia en Luxemburgo, Portugal y España; hasta el fin de junio en Noruega), otros por un período específico de tiempo (por dos meses en Grecia, Italia y en la República Eslovaca, por tres meses en Alemania y Suiza, por la duración de la crisis sanitaria en Dinamarca y Francia). En los Estados Unidos, el Gobierno Federal extendió la duración máxima del beneficio de desempleo por 9 meses. Adicionalmente, un número de países suspendió los períodos de espera de los beneficios para que el apoyo estuviera disponibles desde el primer día de desempleo.

3. Aumento de la generosidad de los beneficios por desempleo

Una medida utilizada en 10 países de la OCDE fue aumentar temporalmente los niveles de los beneficios. Australia introdujo un suplemento por coronavirus de AUD 550 por quincena para los beneficiarios de las principales prestaciones por desempleo y por una duración de seis meses. Como resultado de este aumento a suma fija, se estima que dos tercios de los trabajadores desempleados elegibles recibieron beneficios del seguro de desempleo que exceden sus ingresos perdidos. Noruega incrementó las tasas de reemplazo a 80% o 62,5% dependiendo del ingreso previo. Suecia aumentó el piso del beneficio por desempleo (en alrededor de 30%) y el máximo (en cerca de 40%) por 100 días. Austria, Nueva Zelandia y el Reino Unido aumentaron los niveles de beneficios para sus programas de asistencia al desempleo. Bélgica congeló la reducción automática de las tasas de reemplazo sobre los períodos de beneficios durante tres meses y Francia postergó parte de una reforma de cambios en el cálculo de los niveles de beneficios de desempleo². Una síntesis se presenta en el cuadro 2.

² Hasta la fecha de redacción de este documento, no se dispone de información sobre los montos involucrados en esta materia.

Cuadro 2
Casi dos de cada tres países de la OCDE ampliaron las prestaciones por desempleo en 2020

Países	Acceso y cobertura mejorados	Duración extendida de los beneficios	Aumento de la generosidad de los beneficios	Detalles
Alemania		■		Prórroga de la prestación en 3 meses para todos los beneficiarios cuyos derechos finalicen entre mayo y diciembre de 2020.
Australia	■		■	Suplemento de Coronavirus de AUD 550 por quincena pagado durante seis meses. Relaja prueba de ingresos para obtener el beneficio.
Austria			■	La asistencia por desempleo se elevó al mismo nivel de las prestaciones del seguro de desempleo.
Bélgica	■		■	Acceso excepcional a las prestaciones por desempleo para los trabajadores que renunciaron a su puesto de trabajo para acceder a un nuevo empleo, pero cuya oferta de trabajo fracasó. Se congeló la disminución automática de las tasas de reemplazo durante períodos de beneficios de 3 meses.
Canadá	■			Nuevo Beneficio de Respuesta de Emergencia de Canadá de CAD 500 por semana por hasta 24 semanas para los trabajadores que han perdido sus ingresos durante la crisis de COVID - 19.
Colombia	■		■	Pago extraordinario de 2 salarios mínimos (en un período de 3 meses) para quienes perdieron el empleo que habían contribuido durante 1 de los últimos 5 años. Pago de COL 160,000 por mes durante 3 meses para quienes perdieron su empleo que no hayan recibido ningún beneficio durante los últimos 3 años.
Dinamarca		■		Congelación del período de elegibilidad durante tres meses.
Eslovenia	■			Nuevas prestaciones temporales por desempleo de 514 euros mensuales para los trabajadores que perdieron su empleo a causa de la COVID-19 o cuyos contratos de duración determinada no se prorrogaban.
España	■	■		Suspensión del período mínimo de cotización, incluso para los trabajadores temporales. Acceso a la prestación por desempleo para quienes perdieron su empleo durante el período de prueba y de quienes renunciaron voluntariamente a sus puestos de trabajo para asumir nuevas ofertas de empleo y que fracasaron. Se prorrogaron las prestaciones hasta el final de la crisis sanitaria.
Estados Unidos ^a	■	■	■	Extensión de las prestaciones por desempleo a los trabajadores autónomos. Ampliación de la duración máxima de la prestación a 9 meses. Aumento de beneficios de USD 600 por semana por hasta 4 meses.
Finlandia	■		■	Extensión temporal de las prestaciones por desempleo a empresarios y autónomos. Reducción del período mínimo de cotización de 26 a 13 semanas para los empleados. Los despidos temporales no se contabilizan para el período máximo de elegibilidad. Aumentos del monto de las prestaciones.
Francia	■	■		Acceso excepcional a las prestaciones por desempleo para los trabajadores que renunciaron a su puesto de trabajo para acceder a un nuevo empleo, pero cuya oferta de trabajo fracasó. El período de confinamiento no se tendrá en cuenta para el cálculo de los derechos a prestaciones por desempleo de los nuevos solicitantes. Congelación del período de admisibilidad durante el confinamiento.
Grecia		■		Prórroga de la prestación en 2 meses para todos los beneficiarios cuyos derechos finalicen en el primer trimestre de 2020.

Cuadro 2 (conclusión)

Países	Acceso y cobertura mejorados	Duración extendida de los beneficios	Aumento de la generosidad de los beneficios	Detalles
Irlanda	■			Nuevo Pago por Desempleo COVID - 19 para quienes perdieron su empleo durante la crisis a 350 euros por semana durante un período de hasta 12 semanas.
Israel	■			Reducción del historial laboral requerido de 12 a 6 meses. Extensión de las prestaciones por desempleo a los empleados con licencia involuntaria no remunerada.
Italia		■		Extensión del beneficio por 2 meses para todos los beneficiarios cuyos derechos finalicen en marzo o abril. Los beneficiarios de prestaciones por desempleo pueden trabajar en el sector de la agricultura sin perder sus prestaciones (hasta 2.000 euros).
Letonia	■			Nueva prestación temporal de desempleo para los beneficiarios de prestaciones del seguro de desempleo cuyos derechos expiran. Las prestaciones se pagan durante un máximo de 4 meses, al nivel igual a las prestaciones del seguro de desempleo pagadas durante el 8º y 9º mes (máx. 180 EUR al mes).
Luxemburgo		■		Extensión de beneficios para los beneficiarios cuyos derechos expiran durante el estado de emergencia.
Nueva Zelandia	■		■	Nuevo Pago COVID - 19 de alivio de ingresos de hasta NZD 490 por semana durante hasta 12 semanas para los trabajadores que pierden su trabajo o trabajo por cuenta propia debido a COVID - 19 entre marzo y octubre. Aumento permanente de todos los beneficios básicos, incluido el puesto de solicitante de empleo, en NZD 25 por semana.
Noruega	■	■	■	Reducción del umbral mínimo de ingresos para tener derecho a las prestaciones por desempleo. Prórroga de las prestaciones hasta finales de junio para los beneficiarios, con un máximo de 18 semanas de derechos a prestaciones restantes el 29 de febrero. Aumento de las tasas de reemplazo al 80% o 62,5% dependiendo de los ingresos anteriores.
Portugal		■		Prórroga de la prestación hasta el final de las medidas de contención.
República Eslovaca		■		Prórroga de la prestación en al menos 2 meses para los beneficiarios cuyos derechos expiren durante la crisis.
Reino Unido			■	Aumento del Crédito Universal en GBP 20 por semana.
Suecia	■		■	Reducción del período de afiliación requerido para el fondo del seguro de desempleo de 12 a 3 meses. Abolición del período de espera de 6 días; aumento del importe mínimo de la prestación de 365 a 510 SEK por año en el importe máximo de la prestación de 910 a 1.200 SEK por día durante los primeros 100 días.
Suiza	■	■		Duplicación del período de referencia para evaluar la situación laboral a 48 meses. Prórroga del beneficio por 120 días.
Estados Unidos ^a	■	■	■	Extensión de las prestaciones por desempleo a los trabajadores autónomos. Ampliación de la duración máxima de la prestación a 9 meses. Aumento de beneficios de USD 600 por semana hasta por 4 meses.

Fuente: OECD (2020b).

^a La información para Estados Unidos se refiere al nivel federal.

II. Los seguros de desempleo en América Latina y el Caribe

El instrumental disponible para los países para enfrentar el riesgo de desempleo está conformado por un conjunto de opciones como los seguros de desempleo. Estos operan normalmente con esquemas que permiten agrupar los diferentes riesgos de sus aportantes, lo que les permite enfrentar eventos probabilísticos como el desempleo generado por un despido no atribuible al trabajador, de un modo eficiente. Sirven además para evitar que el evento del desempleo derive en consecuencias catastróficas para los trabajadores y su entorno más cercano, considerando que los ingresos del trabajo son un componente fundamental del presupuesto de las familias.

Estos esquemas suelen ser cuestionados por el riesgo de incrementar la tasa de desempleo, producto de la disminución del costo de permanecer desempleado, y su duración, al asegurar el financiamiento para la búsqueda de un nuevo empleo. El argumento central alude a que, en un contexto con información imperfecta, la prestación por desempleo aumentará el salario de reserva del trabajador desempleado y con ello se restringirá el conjunto de opciones laborales a la cual estará disponible de aceptar y, en consecuencia, aumentará la duración del desempleo. Sin embargo, tales efectos no deseados pueden ser controlados con un diseño cuidadoso al generar prestaciones acotadas y decrecientes en el tiempo y condicionar su acceso al cumplimiento de requisitos de elegibilidad y así como a otras condiciones para mantenerlos. Por otra parte, los efectos previstos también pueden ser distintos si se trata de trabajadores con ingresos bajos (en consecuencia, con beneficios asociados bajos) de modo que el efecto sobre el salario de reserva sobre la duración del desempleo será marginal.

En general, muchos de los riesgos señalados son más bien aplicables a esquemas en que el acceso a los beneficios es laxo y son proporcionados por períodos prolongados y en ausencia de dispositivos de fiscalización y control de su uso. Los Seguros de Desempleo, en cambio, se activan ante causales específicas de despido, requieren de un plan completo de cotizaciones previas y se cancelan si el desempleado rechaza ofertas de empleo adecuadas o bien ha agotado el período de protección. Bajo tales condiciones es posible disponer de esquemas de financiamiento sostenible.

El diseño y puesta en marcha de un esquema como el señalado puede estar motivado por distintos objetivos, los cuales son normalmente complementarios. El primero y esencial de este tipo de programas es el de la sustitución de los ingresos y promover la reinserción laboral del trabajador que perdió su empleo,

en ocupaciones productivas. Desde esta perspectiva, estos esquemas pueden contribuir a una mejor eficiencia asignativa de los recursos mediante una movilidad laboral protegida. Por otra parte, también su puesta en marcha es consistente con la necesidad de disponer de mecanismos contra - cíclicos para enfrentar crisis apoyando el gasto en consumo. En tal caso, su efectividad será mayor en la medida en que operen con una amplia cobertura de beneficiarios y aseguren tasas de reemplazo suficientes.

En la región de América Latina y el Caribe ocho países disponen de este instrumento³: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Jamaica, Uruguay y Venezuela (RB). En sus orígenes estos sistemas se orientaron a sustituir ingresos a los desempleados para permitirles enfrentar situaciones de cesantía transitorias (desempleo estacional, friccional o cíclico), en economías que operaban en situaciones cercanas al pleno empleo. Sin embargo, en la medida en que éstos pueden jugar un rol crucial de apoyo a la búsqueda de un nuevo empleo, y con ello superar los límites de una política pasiva, su operación es concebida complementaria con las políticas activas de mercados de trabajo⁴.

Dos aspectos sobre el desarrollo y efectividad de estos esquemas conviene tener en cuenta pues acentúa la conveniencia de su implementación en la medida en que se les reconoce un rol que supera los límites de una política pasiva. Por una parte, los seguros de desempleo pueden cumplir un rol de apoyo para proteger el empleo en circunstancias verificables de suspensión o de reducción de las jornadas de trabajo, como ocurriera en América Latina y el Caribe con ocasión de la crisis financiera internacional de finales de la década pasada⁵ y también en la actual crisis Covid-19. En efecto, en los eventos señalados su operación contribuye a conservar los puestos de trabajo en las empresas, financiando total o parcialmente la planilla de trabajadores afectados, sin tener que cesar el vínculo laboral, abriendo así la posibilidad de retornar a las actividades una vez que tales circunstancias han sido superadas. De este modo, estos esquemas no sólo pueden cumplir los roles tradicionales en situaciones de crisis agregadas, sino que también ante dificultades temporales que se verifiquen en sectores productivos o grupos de empresas.

La retención de trabajadores en sus puestos de trabajo bajo la modalidad señalada, en la medida en que sea complementada con capacitación laboral, puede colaborar decididamente para asegurar el puesto de trabajo en empresas en procesos de ajuste y reconversión, una vez superada la emergencia, o bien fortalecer su capacidad de reinserción laboral en otros empleos, disminuyendo el tiempo de búsqueda⁶. Su efectividad será mayor al operar coordinadamente con programas de políticas activas de mercados de trabajo⁷.

Un segundo aspecto a destacar es que se trata de un instrumental de naturaleza contracíclica ya que por diseño opera como un estabilizador automático. En efecto, ante eventos de caídas de la actividad económica y aumento de la desocupación se activan las prestaciones monetarias lo que permite el financiamiento de los cesantes para sustituir en parte sus ingresos previos al despido y disponer de mecanismos de apoyo para encontrar un nuevo empleo. Desde esta perspectiva, también contribuyen a evitar el tránsito desde el desempleo a la informalidad, especialmente en países en que ésta es significativa, la tasa de desocupación es baja y su duración breve.

³ Otros instrumentos que operan ante dicho evento son las Indemnizaciones por Despido, que compensan al trabajador por la ruptura unilateral del contrato de trabajo por parte del empleador; las Cuentas de Ahorro Individual que acumulan recursos monetarios mientras el trabajador permanece empleado con el objetivo de proporcionar beneficios al término de la relación laboral y el Pre-Aviso de Despido, que consiste en una notificación del empleador al trabajador, en la que anticipa la decisión de despedirlo (no excluyente con las anteriores). Sobre los distintos instrumentos existentes en América Latina, Véase Velásquez (2016).

⁴ El modelo de Búsqueda de Empleo proporciona una base analítica apropiada para identificar los objetivos y efectos de un sistema de prestaciones a los cesantes. En referencia a la política de empleo y desarrollo de los recursos humanos, véase el Convenio 168 de la OIT, especialmente los artículos 2, 7 y 9. Este Convenio integra objetivos económicos y sociales como la seguridad social, el crecimiento económico y el empleo. Asimismo, cabe hacer referencia a la Recomendación 202, en particular en los Artículos 9(2) (3), 10(b y c), 13(2), 14(d) que menciona otros medios para los cuales la seguridad social puede contribuir a la protección contra el desempleo y a su prevención a través de medidas activas de política de empleo.

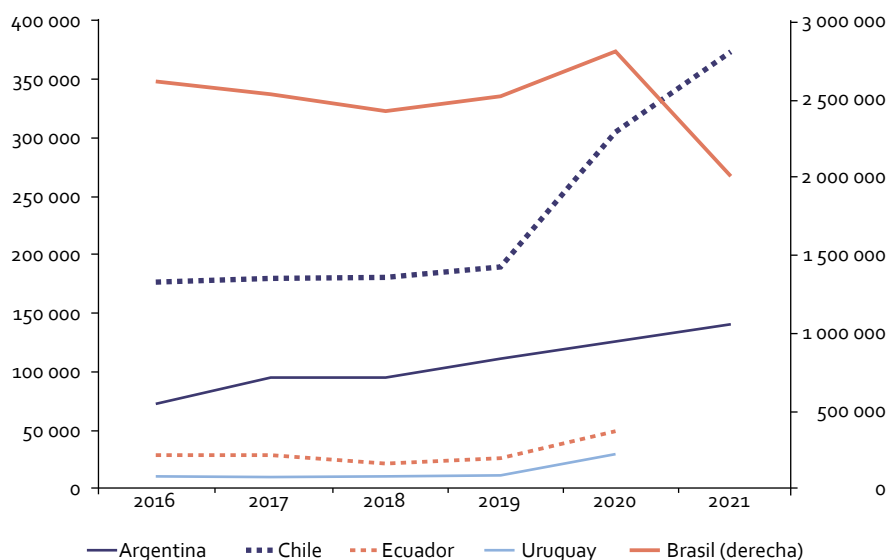
⁵ Marinakis y Velásquez (2010a).

⁶ Velásquez, (2010).

⁷ Marinakis y Velásquez (2010b).

Por el efecto de estabilización automática de los seguros de desempleo, en los países que han contado con estos instrumentos en el contexto de la crisis de la COVID-19, estos han podido disponer de respuestas rápidas ante el aumento del desempleo, como fue ilustrado en el gráfico 1. En cambio, en los países que no disponen de este instrumental el peso de las medidas adoptadas ha recaído en su totalidad en nuevos programas de emergencia con base de financiamiento fiscal, el que típicamente dispone de estrechos espacios para implementar políticas de protección no contributiva de gran envergadura. Si bien se trata de instrumentos que están diseñados para enfrentar situaciones de desempleo cíclico, durante la pandemia que ha superado los límites de duración de un shock como se ha conocido en el pasado, se han constituido en un factor que ha rebajado la presión sobre las disponibilidades fiscales y han podido ser utilizados para proteger a los trabajadores ante eventos relativamente nuevos como la suspensión de actividades o la rebaja a de jornadas y además generar nuevos beneficiarios.

Gráfico 1
Número de beneficiarios de los Seguros de Desempleo de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay: 2016-2021
(Promedio anual de beneficiarios y número de pagos en Brasil, junio de cada año)



Fuente: Elaboración propia según ANSES (2021), Ministério do Trabalho e Previdência (2011), Superintendencia de Pensiones de Chile (2021), IESS (2020) y BPS (2021).

Las principales características de los Seguros de Desempleo en América Latina y el Caribe se presentan en modo sintético en el cuadro 3. Se trata de ocho sistemas que operan en Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Desde el punto de vista de su diseño se presentan diferencias importantes ya que el de Brasil es completamente financiado por rentas generales, pero mediante el Fondo de Amparo al Trabajador, pero que opera en paralelo con el componente de cuentas individuales operado por el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS). En cambio, los esquemas de Bahamas y Barbados responden estrictamente al esquema de financiamiento contributivo por parte de empleadores y trabajadores. En el caso de Uruguay la cotización está integrada a la contribución para la seguridad social.

Estructuras mixtas se presentan en Chile y Ecuador. En Chile, el sistema considera dos componentes: un Fondo de Cesantía Solidario y Cuentas Individuales que se integran para financiar un programa de beneficios definidos, en caso de despido injustificado. En Ecuador existe un Fondo de Cesantía (de cuentas individuales) y un Régimen Solidario de Cesantía financiado por el Estado, el que subsidia al afiliado siempre que haya sido despedido y que el saldo de su cuenta individual sea inferior al doble del salario del afiliado en el último mes anterior a la cesantía. La cuantía del beneficio concedido está acotada al valor equivalente a dos canastas básicas familiares, determinadas por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC).

Cuadro 3
Seguros de Desempleo en América Latina y el Caribe

País	Tipo de programa	Con aportes de:			Beneficios		Condiciones de elegibilidad
		Trabajador	Empleador	Estado	Beneficios	Duración (meses)	
Argentina	Seguro de desempleo obligatorio	0%	0,92% - 1,09%	No se consideran aportes del Estado	50% en primeros 4 meses; 42,5% entre meses 5° y 8°, y 37,5% en los meses 9° a 12°. Varía si se trata de trabajadores rurales	Hasta 12 meses.	Registro agencia de empleo, disposición a trabajar y cesantía involuntaria. Con mínimo 12 cotizaciones
Bahamas	Sistema de Seguro social.	3,9% (cotiz. gral máxima)	5,9%	Sólo como empleador	50% de ingresos medios (con mín. y máx.)	Hasta por 13 semanas	Cotizaciones previas: al menos 52 semanas
Barbados	Sistema de Seguro Social	0,75% + 0,5% para formación	1% + 0,5% para formación	Sólo como empleador	50% de ingresos medios, con máximo	Hasta por 26 semanas en un año	Cotizaciones previas: 52 semanas; y 20 en 3 trimestres seguidos
Brasil	Sistema de seguro social	0%	0%	Todo el funcionamiento del FGTS	80% - 50% salario medio, según tramos de ingresos	3 pagos si 6 a 11 cotizaciones. 4 pagos, si 12 a 23 meses, y 5 pagos si hasta 24 cotiz.	Empleo previo por mínimo 6 meses, desempleo involuntario y no tener rentas suficientes de otras fuentes
Chile	Seguro obligatorio mixto: fondo solidario con cuentas individuales	0,6% a la Cuenta Individual por Cesantía	2,4% (1,6% a cuentas individuales y 0,8% al Fondo Solidario)	Aportes de MMUS\$ 12 anuales aproximado, desde rentas generales	Tasas decrecientes desde 70% a 35%. Si el ahorro en cuentas es insuficiente, se recurre al Fondo Solidario	Hasta 5 meses Y dos adicionales en casos de crisis	12 cotizaciones en 24 meses y las tres últimas con un mismo empleador
Ecuador	Sistema de seguro social			Todos los beneficios del Régimen Solidario de Cesantía	Suma fija: hasta el valor de 2 canastas básicas familiares	-	Despido sin justa causa, 24 cotizaciones y 60 días de carencia.
Uruguay	Sistema de Seguro Social	Si, no se puede separar de la cotización general de 12,5%.	Si, no se puede separar de la cotización general de 12,5%	Financia los déficits	Desde 66% a 40%, y existe suplemento de 20% por cargas familiares	6 meses	6 meses de cotizaciones y desempleo involuntario
Venezuela (República Bolivariana de)	Seguro de Seguro Social	0,5% y 2,5% si es trabajador no dependiente	2,0%	Subsidios diversos	60% salario medio más asistencia médica por 26 semanas	5 meses	12 meses de cotizaciones en los últimos 24 meses y estar disponible para trabajar

Fuente: Elaboración propia.

Los trabajadores típicamente protegidos son asalariados formales y, especialmente, con contratos de duración indefinida, aunque ha sido ampliada hacia trabajadores rurales, agrícolas, de la construcción y con contratos a plazo. También se observa que en Argentina, Brasil y Chile los dependientes del sector público están excluidos de su cobertura, ya que éstos suelen contar con estatutos especiales que consideran mecanismos particulares de estabilidad en el empleo y de compensaciones en los casos de despido.

Los beneficios se definen normalmente como una proporción del salario percibido en el empleo previo al evento de la cesantía, se definen montos mínimos y máximos y un patrón decreciente para incentivar la búsqueda de empleo. El período cubierto se suele fijar considerando la duración media de la cesantía. Son elegibles quienes registran un número de contribuciones previas, mantienen su condición de cesante y realizan acciones verificables para encontrar un nuevo empleo.

III. Reformas adoptadas por los seguros de desempleo de América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19

Durante la crisis sanitaria que comenzó en marzo de 2020 y que se extiende hasta los presentes días de 2021, los esquemas de seguros de desempleo de la región de América Latina y el Caribe fueron activados tanto para proteger los empleos asalariados de empresas que vieron reducidas o paralizadas parcial o totalmente sus actividades económicas así como para proporcionar prestaciones económicas a quienes han sido despedidos.

Considerando las características de la crisis de la COVID-19, que ha revelado ser una de larga extensión y que ha afectado el funcionamiento de todas las actividades económicas no esenciales de los países, y con ello el empleo independiente y de las actividades informales derivado de las medidas sanitarias de confinamiento de los trabajadores, y de la población en general en los hogares, la respuesta típica de los Seguros de Desempleo también ha sido alterada con el fin de enfrentar estos nuevos desafíos sin precedentes y, de este modo, apoyar las medidas de protección adoptadas por los gobiernos.

En el Gráfico 1 se presenta la evolución de los beneficiarios de cuatro de los Seguros de Desempleo de países de la región de América Latina para los cuales se ha dispuesto de información. Como es posible observar, en todos los casos estos esquemas han incrementado significativamente la población cubierta de beneficiarios a partir de 2019, cuando comenzaron a observarse en las respectivas tasas de desempleo, los efectos de un menor crecimiento económico y menores tasas de creación de nuevos empleos. Ya en 2020, los efectos de la pandemia se ilustran con aumentos significativos en el promedio de los beneficiarios, lo que expresa no sólo la respuesta contracíclica esperada de estas instituciones sino que además, de medidas adicionales que fueron adoptadas en cada caso. El promedio simple de la cobertura de estos sistemas (considerando el total de los beneficiarios de los seguros de desempleo respecto del total de desocupados que reportan las encuestas de empleo de los cinco países señalados) alcanzó a un 23,4% en 2020, con un máximo de 52% en Chile y un mínimo de 8,8% en Argentina.

Durante 2021 el número de beneficiarios de los seguros de desempleo ha seguido la tendencia de la tasa de desempleo abierto, la que ha tendido a mantenerse durante gran parte del año, no obstante que los países han reiniciado procesos de recuperación de las actividades económicas, los que en todo caso no tienen un efecto inmediato en el desempleo, como es posible observar en el caso de Chile. Por su parte, la reducción del número de pagos de beneficios del seguro de desempleo en Brasil es complementaria con la reducción observada en la tasa de desempleo abierto, que se ha registrado desde inicios del año.

A continuación se revisan las medidas excepcionales adoptadas durante dicha crisis en aquellos países de la región de América Latina y el Caribe que disponen de un seguro de desempleo, y sobre los cuales se dispone de información. Una síntesis de estas medidas se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 4
Síntesis de medidas adoptadas ante la COVID-19 por los Seguros de Desempleo en América Latina y el Caribe

País	Población protegida en régimen ordinario	Medidas adoptadas en el marco de la crisis sanitaria Covid-19
Argentina	Empleados del sector privado, incluidos trabajadores temporales y ocasionales y rurales.	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de montos mínimos y máximos de los beneficios. - Extensión de la duración del período de prestaciones hasta por 4 meses, según fecha de liquidación. - Prórroga equivalente a 70% de prestación original (equivale a un 50% del salario previo).
Bahamas	Empleados del sector privado y público.	<p>Aportes del Presupuesto Público se financiaron beneficios adicionales a los generados por el Seguro de Desempleo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quienes agotaron el máximo de 13 semanas bajo el plan ordinario - A jóvenes (menores de 35 años) que no cumplieran con el umbral de contribuciones;
Barbados	Empleados del sector privado y público.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo con recursos fiscales al Fondo de Desempleo, en el marco del espacio fiscal disponible.
Brasil	Empleados en el sector formal privado y otras categorías incluyendo trabajadores del hogar y pescadores.	<p>Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos en 2020 y nueva versión en 2021 el que estableció que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pago de Beneficio de Emergencia (BEm) para recomponer los salarios considerados en convenios individuales o colectivos que rebajaron las horas de trabajo (25%, 50% o 75%) o la suspensión temporal del contrato de trabajo hasta por 120 días - El BEm se definió proporcional a las prestaciones de desempleo regulares, pero sin considerarlas como tales, para permitir al trabajador solicitar prestaciones por desempleo en el futuro. <p>Adicionalmente, se subsidió los intereses de obligaciones de nómina de pequeñas y medianas empresas con la condición de no generar despidos y se dispuso el retiro de recursos del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS) hasta el 31 de diciembre de 2020, con un límite de R\$ 1.045 por trabajador.</p>
Chile	Trabajadores asalariados del sector privado regidos por el Código del Trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> - Mediante la Ley de Protección del Empleo se extienden los beneficios del Seguro de Cesantía ante los eventos de suspensión del contrato y reducción pactada y temporal de la jornada de trabajo. - Se modifican las condiciones de elegibilidad en el caso de suspensión (3 cotizaciones en los últimos 3 meses o 6 cotizaciones en los últimos 12 meses con 2 en los últimos 2 meses con el mismo empleador y ante la reducción de jornada (10 cotizaciones en 24 meses con las últimas 3 continuas con mismo empleador) y en ambos casos se requiere del pacto con el empleador si la empresa no ha cesado sus actividades por orden pública. - Se modifica la base de cálculo para el beneficio desde el promedio de remuneraciones de 12 meses a tres meses. - En el caso de reducción de jornada el beneficio equivale a un 25% de la reducción del salario en el caso de 50% de reducción de la jornada (proporcional reducción si es menor). - Se incorporó a los Trabajadores Domésticos de Casa Particular al Seguro de Cesantía por Ley 21.269.
Ecuador	Empleados públicos y privados.	<ul style="list-style-type: none"> - Se extendieron las prestaciones por 60 días adicionales a cesante en los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020. - Se redujo el período de carencia desde la cesantía a 7 días.
Uruguay	Trabajadores asalariados del sector privado y del público con contratos a plazo.	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilización del Seguro de Paro para sectores más afectados. - Extensión de regímenes especiales de subsidio por desempleo. - Subsidio especial por desempleo parcial para trabajadores mensuales.
Venezuela (República Bolivariana de)	Trabajadores del sector público y privado, autoempleados y aprendices.	<ul style="list-style-type: none"> - Se prohíben los despidos de empleados hasta diciembre 2020, a menos que estos sean aprobados por el Ministerio de Trabajo o se duplique el monto total de los pagos de indemnización.

Fuente: Elaboración propia.

A. Argentina

Las medidas aplicadas en este ámbito constituyeron una respuesta rápida para enfrentar los efectos sobre el empleo y el desempleo y pudieron ser aplicadas con prontitud, a partir de marzo de 2020. Tales decisiones pueden agruparse en tres grupos principales:

a) Aumento de montos mínimos y máximos de los beneficios

El monto de las prestaciones económicas del Seguro de Desempleo es variable en función del número de cotizaciones previas al evento del despido, la norma vigente previa a la pandemia establecía, en junio de 2019 (SSA, 2020b), que el beneficio mínimo mensual por desempleo para asalariados y trabajadores de la construcción es de AR\$ 2.907,53 pesos y AR\$ de 3.728 pesos para trabajadores rurales. Por su parte, el beneficio máximo mensual por desempleo para asalariados y trabajadores de la construcción es de AR\$ 4,652.06 pesos; AR\$ 7,456.00 pesos para trabajadores rurales.

En el marco de la pandemia estos valores fueron reajustados, a partir de octubre de 2020, para los asalariados en general y de la construcción, pasando a ser el monto mínimo de AR\$ 6.000 y el máximo de AR\$ 10.000. Por su parte, para los trabajadores rurales se dispuso el aumento tales montos a AR\$ 7.260 y AR\$ 14.520, respectivamente. Cabe consignar que para todos los beneficiarios se establece el derecho a asignaciones familiares y cobertura médica mientras dure la situación de desempleo (Ernst y López, 2020).

b) Extensión de la duración del beneficio

Al mismo tiempo, el Gobierno Nacional definió realizar hasta 4 pagos adicionales a los titulares de la prestación por desempleo y que aún no se habían reinsertado en el mercado laboral. De acuerdo con la ANSES (2021), esta disposición se ha extendido hasta el 31 de diciembre de 2021, para todos aquellos que han finalizado su prestación entre febrero de 2020 y noviembre de 2021. Se trata de la séptima extensión de pagos adicionales⁸.

c) Determinación del monto aplicable durante el período de extensión del beneficio

Para estos efectos de prórroga de duración del beneficio, se estableció que el monto de las prestaciones será equivalente al 70% de la prestación original. Hay que considerar que el monto de dicha prestación equivale a la mitad de la mejor remuneración neta mensual, normal y habitual de los últimos seis meses trabajados.

B. Bahamas

Las medidas adoptadas se enmarcan en el Presupuesto 2020/2021 que amplió el estímulo fiscal con mayores recursos del orden de BSD \$ 250 millones respecto de la situación pre Covid -19, entre los que se incluyó BSD \$ 48 millones para la asistencia al desempleo (OIT, 2021). Por esta vía se financiaron beneficios adicionales a los que proporciona el Seguro de Desempleo de Bahamas. Este programa especial fue financiado por el Gobierno y administrado por la Junta de Seguros (NIB), y consideró los siguientes:

a) Se amplió la asistencia por desempleo administrada por la Junta Nacional de Seguros (NIB) a los siguientes grupos, a partir del 1 de julio de 2020:

- Trabajadores por cuenta propia del sector turismo que había permanecido desempleados y que estaban recibiendo asistencia antes del 1 de julio;

⁸ Información detallada sobre los Pagos Adicionales de la Prestación por Desempleo implementados se encuentra en ANSES (2021b)

- Sobrevivientes del huracán Dorian que permanecían desempleados y recibían asistencia por desempleo antes del 1 de julio;
- Jóvenes contribuyentes (menores de 35 años) del NIB que estaban desempleados durante el cierre por Covid – 19 pero que no cumplían con el umbral de contribuciones para recibir el beneficio.
- Quienes agotaron el máximo de 13 semanas bajo el plan ordinario de beneficios del Seguro Nacional.

Para los beneficiarios del NIB se estableció un beneficio de BSD\$ 150 por semana por concepto de asistencia gubernamental por un máximo de 13 semanas de desempleo hasta el 23 de marzo de 2021 (NIB, 2021).

b) Beneficios para trabajadores por cuenta propia sin ningún otro tipo de fuente de ingresos laborales en los sectores del turismo y otros mediante:

- el Programa de Asistencia al Desempleo para Trabajadores Autónomos en el sector turístico (USD 10 millones).
- Para los demás trabajadores por cuenta propia (B\$ 5,9 millones) se estableció el requisito de estar registrados en la Junta Nacional de Seguros (NIB) y tener una licencia comercial válida y se extendió inicialmente por 8 semanas.

Cabe destacar que estas medidas fueron complementadas por el Programa de Retención de Empleo y Aplazamiento de Impuestos destinado a apoyar a las empresas y preservar los niveles de empleo en marzo de 2020. En efecto, los beneficios quedaron condicionados a que las empresas beneficiarias retuvieran al menos el 80% de su personal. Este programa fue prorrogado en una segunda fase en julio y extendido a más empresas, incluidos los hoteles.

C. Barbados

Junto con un conjunto de medidas destinadas a enfrentar los efectos de la crisis, como subsidios a las familias, el Programa "Adopta una Familia" (OIT, 2020), en lo que concierne al Seguro de Desempleo, el Gobierno anunció en marzo de 2020 que se brindaría un apoyo suplementario al Fondo de Desempleo en el marco del espacio fiscal disponible.

Adicionalmente, en marzo de 2020 se decidió aplazar las contribuciones de NIS durante los próximos tres meses, con la posibilidad de una extensión de otros tres meses, para aquellos empleadores que retengan más del 75% de su personal. Junto a ello, se estableció un Beneficio por cese de negocios para trabajadores por cuenta propia que contribuyen al National Insurance Scheme (NIS), por 1500 BD \$ (743 USD) por mes durante abril y mayo, si no estuvieran percibiendo otros beneficios.

Así, con el objetivo de fortalecer su respuesta sanitaria y económica a la crisis del COVID-19, apoyar los ingresos de los hogares y la liquidez empresarial, y definir un plan social, económico y fiscal para reactivar su economía el Gobierno, en 2020, obtuvo un préstamo de US\$ 120 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo, en diciembre de 2020, el BID aprobó otro préstamo por US\$ 30 millones para apoyar la sostenibilidad financiera a corto plazo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas para mantener el empleo frente a la crisis del COVID-19 y su efecto en el sector productivo (IADB, 2020).

D. Brasil

En el contexto de la pandemia, el Gobierno de Brasil adoptó medidas que se relacionan directamente con los beneficios generados por desempleo y que han sido complementadas con el objetivo de retener puestos de trabajo amenazados por el efecto de las medidas contra la COVID -19 (OIT, 2021c). Estas son las siguientes:

- i) El 6 de julio de 2020 se creó el “Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos” e instituyó medidas complementarias (MP 936/2020 que se convirtió en la Ley 14.020). Ésta estableció que a través de convenios individuales o colectivos, celebrados entre empleadores y empleados, los acuerdos que consideren la reducción proporcional de las horas de trabajo y los salarios o la suspensión temporal del contrato de trabajo, el pago de una contrapartida del Gobierno Federal, en forma de Beneficio Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), con miras a recomponer la remuneración de los trabajadores afectados por estos acuerdos. El monto se definió como proporcional a las prestaciones de desempleo regulares, pero no es considerada como tal, lo que permite al trabajador solicitar prestaciones por desempleo, si fuera necesario, en el futuro.

Posteriormente, la MP 1.045 de 2021 instituyó el “Nuevo Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos – Bem”, con los siguientes objetivos: i) preservar el empleo y los ingresos; ii) garantizar la continuidad del trabajo y de las actividades empresariales; iii) reducir el impacto social derivado de las consecuencias del covid-19.

El programa “BEm” se ha pagado en caso de reducción proporcional de jornada y salarios o en la suspensión temporal del contrato de trabajo, hasta por 120 días. La reducción proporcional de las horas de trabajo y los salarios puede ser del 25%, 50% o 70%. A su vez, el monto de la Prestación de Emergencia se basará en el importe de la parte del seguro de desempleo a la que tendría derecho el empleado en caso de despido improcedente.

El Beneficio de Emergencia contribuyó a preservar más de 10 millones de empleos formales, en más de 1,5 millones de empleadores, al suscribir más de 22 millones de convenios para la reducción proporcional de horas de trabajo y salarios o para la suspensión temporal del contrato de trabajo. En 2020, por este concepto se gastaron más de R\$ 33 mil millones. Para 2021 este programa tiene presupuestado R\$ 11,67 mil millones de los cuales ya ha ejecutado R\$ 7,7 billones

- ii) Otras medidas complementarias también fueron adoptadas:

Facilitar el teletrabajo (MP 927/2020), reasignación y uso de vacaciones individuales y colectivas; el uso del “banco de horas”; reducción proporcional de salarios y horas de trabajo; dirigir al trabajador a la cualificación; aplazamiento del pago del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS); y reducción temporal del pago de las cotizaciones sociales en nómina.

Financiamiento de las obligaciones de nómina de pequeñas y medianas empresas con intereses subsidiados con la condición de empresas beneficiadas no despidan empleados (MP 944/2020).

MP 946/2020: Se puso a disposición, hasta el 31 de diciembre de 2020, el retiro de recursos del FGTS hasta el límite de R\$ 1.045,00 por trabajador, beneficiando a 60,8 millones de trabajadores.

E. Chile

Las medidas adoptadas en el país y que operan en el funcionamiento del Seguro de Cesantía se encuentran en la Ley de Protección del Empleo que estableció un aporte de US\$ 2.000 millones al Fondo de Cesantía Solidario y ha modificado temporalmente los criterios de elegibilidad para hacer uso del Seguro de Cesantía (Montt, Ordoñez y Silva, 2020).

La Ley permite a las empresas y trabajadores pactar la suspensión de los contratos de trabajo, situación ante la cual los trabajadores reciben ingresos de parte del Seguro de Cesantía como si estuvieran desocupados, pero manteniendo su vínculo laboral. La Ley también permite a las empresas y trabajadores pactar reducciones de jornadas, de tal modo que el empleador paga la parte efectivamente trabajada y el Seguro de Cesantía cubre la mitad de lo que se ha dejado de trabajar.

Con el fin de ampliar la cobertura, se modificaron los criterios de elegibilidad ante el evento de la suspensión de actividades en 3 cotizaciones continuas. Complementadas con ayudas a la operación de las empresas, estas medidas apuntan a proteger los puestos de trabajo “para que las empresas puedan recuperarse después de la crisis” (BCN, 2020a).

En julio de 2020 el gobierno anunció un proyecto de modificaciones transitorias al Seguro de Cesantía. Los requisitos de acceso al beneficio de cesantía se reducen de seis a tres cotizaciones en los últimos 12 meses para llegar a un criterio similar al de la suspensión y, por otra parte, los trabajadores con saldo disponible en su cuenta individual de cesantía pueden acceder a sus fondos independiente de los meses que hayan cotizado. El proyecto también modificó la tasa de reemplazo del beneficio pagado con la CIC, dejándolas en 70% para el primer mes, 55% para los meses 2, 3, 4, y 5 y 50% para los meses 6 y siguientes.

Adicionalmente, mediante la Ley N° 21.269 fueron incorporados los trabajadores de esa particular al Seguro de Cesantía (S. Pensiones, 2020).

F. Ecuador

En junio de 2020, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (LOAH, 2020) para combatir la crisis sanitaria derivada de la COVID – 19. En ésta se dispuso de un amplio conjunto de medidas entre las que se extendieron las Prestaciones del seguro de desempleo por 60 días adicionales a quienes hayan quedado cesante durante los meses de abril, mayo, junio y julio del año 2020, para los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en relación de dependencia, que pasaren a situación de desempleo.

Para ello se establecieron los siguientes requisitos: a) Acreditar 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia; b) Encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a diez (10) días; c) Realizar la solicitud para el pago de la prestación a partir del día octavo de encontrarse desempleado, y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores al plazo establecido en este literal; d) No ser jubilado; y, e) Debe verificarse previamente el aviso de salida registrado por el Empleador en el IESS. Durante los meses de abril, mayo y junio del año 2020, por efecto de la pandemia del COVID 19, los pagos correspondientes al seguro de desempleo se efectuarán automáticamente y sin más trámites, de forma mensual, a partir de que la calificación efectuada por el IESS sea procedente.

Previamente, el Ministerio del Trabajo, mediante Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-076 del 12 de marzo de 2020 (Ministerio del Trabajo, 2020a), había expedido las directrices para la aplicación de teletrabajo emergente durante la declaratoria de emergencia sanitaria, tanto al sector público como para el sector privado

Además, dicha entidad expidió el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-077 de 17 de marzo de 2020 (Ministerio del Trabajo, 2020b), reformado por el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-080 de 28 de marzo de 2020 (Ministerio del Trabajo, 2020c), a través de los cuales expidieron las directrices para la aplicación de la reducción, modificación o suspensión emergente de la jornada laboral durante la declaratoria de emergencia sanitaria, mismas que a fin de aliviar la presión del pago de salarios en el sector privado, prevé que los empleadores lleguen a acuerdos de pago con los trabajadores durante la emergencia y que dispongan a sus empleados el uso de vacaciones acumuladas o siempre que medie el consentimiento del trabajador, el empleador podrá permitir el goce de períodos de vacaciones anticipadas; y en general, el empleador podrá adoptar medidas que razonablemente eviten agravar la situación del trabajador, disposiciones que se encuentran contempladas en el Código del Trabajo.

G. Uruguay

En la experiencia uruguaya se ha registrado dos medidas aplicadas al Seguro de Desempleo: flexibilización de las condiciones de acceso y ampliación de su cobertura (OIT, 2021e) desde 2020. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay (MTSS, 2021) ha mantenido estas medidas para 2021, como se presenta a continuación:

- i) **Flexibilización del seguro de paro para sectores más afectados.** Se estableció un régimen especial de subsidio por desempleo para trabajadores dependientes de los sectores especialmente afectados por la emergencia sanitaria: hotelería, gastronomía, turismo, cultura y entretenimiento, entre otros. Para acceder a éste, se rebajaron las condiciones de elegibilidad desde 6 meses de aportes a uno, realizado entre el 1 de noviembre de 2020 y el 31 de marzo de 2021. Para los jornaleros de estos sectores podrán acceder al seguro de paro con 25 días de aportes en los últimos 12 meses.
- ii) **Extensión de los regímenes especiales de subsidio por desempleo.** Estos fueron extendidos hasta el 30 de junio de 2021 y abarca a trabajadores mensuales con reducción de jornada u horario, a trabajadores remunerados por día o por hora y trabajadores con remuneración variable o destajistas por reducción parcial de ingresos.
- iii) **Subsidio especial por desempleo parcial para trabajadores mensuales.** Se aplicó un subsidio parcial, que se aplica a trabajadores mensuales dependientes, hasta el 30 de septiembre de 2020.

H. Venezuela (República Bolivariana de)

No se dispone de información al consultar los sitios web institucionales. Sólo se consigna el Decreto No. 4167 del 23 de marzo de 2020 en el cual se prohíben los despidos de empleados hasta diciembre 2020, a menos que estos sean aprobados por el Ministerio de Trabajo o se duplique el monto total de los pagos de indemnización (OIT, 2021f).

IV. Conclusiones

La evidencia revisada acerca del funcionamiento de los seguros de desempleo ante los efectos de la crisis de la COVID-19, tanto en los países miembros de la OCDE donde el uso de estos esquemas es amplio y extendido, así como en aquellos países de la región de América Latina y el Caribe que cuenta con tales dispositivos, muestra que estos han permitido generar respuestas rápidas y estabilizadoras ante situaciones caracterizadas por un rápido y considerable aumento del desempleo. Y un factor clave que ha contribuido a ello se deriva de la existencia de ahorros acumulados para enfrentar estas contingencias lo que resulta especialmente importante cuando el peso de las medidas adoptadas en la emergencia ha debido ser financiado con recursos del presupuesto público, en un contexto donde el espacio fiscal para responder con oportunidad, suficiencia y cobertura típicamente enfrenta severas restricciones. En todo caso, con este tipo de medidas con financiamiento fiscal ha sido posible proporcionar apoyo ante la pérdida de los ingresos provocada por el desempleo, especialmente a aquellos grupos de trabajadores que no están normalmente protegidos por los seguros de desempleo.

Sin embargo, al mismo tiempo, la propia experiencia analizada ha permitido poner evidencia también sus limitaciones por al menos tres factores que, especialmente en el caso de los países de la región de América Latina y el Caribe, constituyen barreras que impiden asegurar una adecuada protección ante la pérdida del empleo y, con ello, evitar efectos significativos en el bienestar de la población.

En efecto, en primer lugar la evidencia muestra que ante la magnitud de los efectos derivados de la crisis sanitaria, los seguros de desempleo adoptaron un conjunto de nuevas medidas ya sea para: a) incrementar el alcance de la cobertura de sus beneficiarios, flexibilizando las condiciones de acceso a los beneficios o bien incorporando a otros trabajadores normalmente excluidos de estos esquemas de protección; b) extendiendo la duración de estos y en algunos casos mejorando la suficiencia, mediante aumentos de sus tasas de reemplazo y c) mejorando la oportunidad para disponer de los apoyos por la vía de reducir o eliminar el período de carencia. Todas estas medidas han contribuido a potenciar la efectividad de su rol de estabilización; un atributo esencial que se espera que siempre cumplan estos tipos de esquemas. La temporalidad asociada con tales medidas junto con la necesidad de impulsar procesos de reactivación al más breve plazo no debería paralizar aquellas iniciativas que, previo a la crisis, buscaban perfeccionar el funcionamiento de estos esquemas en las dimensiones señaladas.

Por otra parte, si bien en su formulación clásica estos sistemas buscan compensar parcialmente y por un tiempo limitado la pérdida de ingresos proveniente del trabajo en situaciones de crisis y, complementariamente, apoyar los esfuerzos del trabajador cesante para reinsertarse productivamente en los mercados de trabajo, en esta crisis ha quedado en evidencia la importancia de considerar la alternativa de activar modalidades de protección de los ingresos en riesgo en situaciones de reducción de jornadas de trabajo y de suspensión de las actividades de las empresas. En tales casos, lo que se ha buscado priorizar es el mantenimiento de la relación de trabajo y por esta vía contener mayores incrementos de la desocupación. Y los seguros de desempleo pueden cumplir un rol clave en ello y, además, contribuir a una recuperación de la actividad económica que tenga un mayor contenido y sincronía con la reactivación de los puestos de trabajo.

Una tercera dimensión a destacar es que se requiere avanzar hacia una modalidad de protección comprehensiva de la protección ante la pérdida del ingreso que se deriva del evento de la desocupación. Las diversas modalidades contractuales se apartan cada vez con mayor velocidad del estándar del trabajo asalariado por tiempo indefinido y con relativa estabilidad en el tiempo. La crisis aumentó las brechas de protección existentes, ya sea entre el conjunto de asalariados, entre éstos y los trabajadores por cuenta propia y con mayor claridad aún entre para quienes se desempeñan en los ámbitos de la informalidad en el mercado de trabajo. Y ello es especialmente importante en economías como las de la región de América Latina y el Caribe por la importancia de los empleos informales o del sector no estructurado que carece de mecanismo efectivos de protección.

La multiplicidad de respuestas e iniciativas adoptadas por los gobiernos para apoyar al mayoritario grupo de trabajadores normalmente excluidos de la protección social ha sido una característica que destaca de los esfuerzos desplegados para enfrentar la crisis. Y la propia institucionalidad de los esquemas de seguridad social ha permitido disponer de plataformas, tecnologías y conocimientos para llegar más allá de los límites previamente conocidos. Pero, al mismo tiempo, ha revelado la necesidad de desarrollar estrategias en las que se combinen diseños institucionales, instrumentos de políticas públicas, disponer de esquema de intercambio de información y de diversas fuentes de financiamiento que permitan abordar realidades diversas de una población objetivo que escapa al estándar del trabajo asalariado.


En definitiva, los esquemas de protección como los seguros de desempleo tienen la capacidad de ofrecer respuestas contracíclicas oportunas y masivas y por ello se justifica fortalecerlos o impulsar su creación en los países que aún no cuentan con estos. Los efectos de la crisis Covid – 19 han puesto en evidencia el carácter prioritario de disponer de un instrumental adecuado para ampliar el alcance de la protección ante la pérdida de los ingresos, en un contexto de cambios en que desarrollan diversas modalidades de trabajo y en el que la transición desde la informalidad hacia la formalidad adquiere especial importancia.

Bibliografía

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). 2021a. "Beneficiarios del Seguro de desempleo." Dirección de Programación Económica, sobre la base de datos de la ANSES.
- _____. 201b. "Pagos adicionales de la Prestación por Desempleo." Véase en <https://www.anses.gob.ar/informacion/pagos-adicionales-de-la-prestacion-por-desempleo>.
- Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay. 2021. "Boletín Estadístico 2021 – AEA."
- _____. 2021b. "Pagos adicionales de la Prestación por Desempleo." Véase en <https://www.anses.gob.ar/informacion/pagos-adicionales-de-la-prestacion-por-desempleo>.
- Christoph Ernst, C. y Elva López Mourelo. 2020. "La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política." Informe Técnico. OIT. Oficina de País de la OIT para Argentina. 20 de abril. Véase en [wcms_740742.pdf](https://www.ilo.org/wcms_740742.pdf) (ilo.org).
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). 2020. "Seguro de Desempleo: 2016 – 2020." Presentación 28 de octubre de 2020.
- Inter – American Development Bank (IADB). 2020. "Barbados will support sustainability of MSMEs in the face of COVID – 19 crisis." News Releases, December 18. Véase en <https://www.iadb.org/en/news/barbados-will-support-sustainability-msmes-face-covid-19-crisis>.
- Ley N° 19972. 2021. Autorización al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a establecer regímenes especiales de subsidios por desempleo. Normativa y Avisos Legales de Uruguay. Véase en Ley N° 19972 (impo.com.uy).
- Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (LOAH). 2020. "Ley Orgánica de Apoyo humanitario. Registro Oficial Suplemento 229 de 22-jun-2020." Véase en [a2_41.pdf](https://www.emov.gob.ec/a2_41.pdf) (emov.gob.ec).
- Marinakís, A. y M. Velásquez. 2010a. "Políticas de empleo: desde la crisis a la recuperación." Notas sobre la crisis. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2010. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_20_es.pdf http://www.insightlink.cl/clientes/oit_crisis_N3/001_ing.pdf.
- _____. 2010b. "Políticas activas y ciclo económico." Notas sobre la crisis. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2010. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_29.pdf.
- Ministerio del Trabajo de Ecuador. 2020a. Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-076 del 12 de marzo de 2020." Véase en <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/ACUERDO-MDT-2020-076-TELETRABAJO.pdf>.
- _____. 2020b. "Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-077" de 17 de marzo de 2020. Véase en <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Acuerdo-MDT-202-077.pdf>.
- _____. 2020c. "Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-080" de 28 de marzo de 2020 Véase en <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/ACUERDO-MINISTERIAL-Nro.-MDT-2020-080-signed.pdf>.

- Ministerio del Trabajo de Colombia. 2021. "Mecanismo de Protección al Cesante." Véase en <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/mecanismo-de-proteccion-al-cesante>.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay (MTSS). 2021. Información sobre medidas del MTSS relacionadas al COVID – 19. Véase en <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/medidas>.
- Ministério do Trabalho e Previdência. 2021. "Serie histórica do Seguro Desemprego 2000 – 2021 mensal. Secretaria de Trabalho, Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, Coordenacao-Geral de Cadastros, Identificacao Profissional e Estudos e Coordenacao de Estatísticas e Estudos do Trabalho.
- Montt, G., Ordoñez, F. e I. Silva. 2020. "Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis económica." OIT Cono Sur – Informes Técnicos /15 – 2020. Organización Internacional del Trabajo. Véase en [wcms_755919.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dms/-/wcms_755919.pdf) (ilo.org).
- National Insurance Board (NIB). 2021. NIB Will Launch New Online Portal Government-Funded Unemployment Benefit Extension (GovUEBex) Programme.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 2020a. "OECD COVID – 19. Employment and social policy responses by country." Véase en <http://oe.cd/covid19tablesocial> (accessed on 30 June 2020).
- _____. 2020b. "OCDE Employment Outlook 2020. Worker Security and the COVID 19 Crisis." Véase en https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en#page1.
- _____. 2019. "Left on your own? Social protection when labour markets are in flux", in OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD publishing, Paris. Véase en <https://doi.org/10.1787/bfb2fb55-en>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2021. "Bahamas. Respuestas políticas nacionales. COVID -19 y el mundo del trabajo." Véase en <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--es/index.htm#BS>.
- _____. 2021b. "Barbados. Respuestas políticas nacionales. COVID -19 y el mundo del trabajo." Véase en <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--es/index.htm#BB>.
- _____. 2021c. "Brasil. Respuestas políticas nacionales. COVID -19 y el mundo del trabajo." Véase en <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--es/index.htm#BR>.
- _____. 2021d. "Ecuador. Respuestas políticas nacionales. COVID -19 y el mundo del trabajo." Véase en <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--es/index.htm#EC>.
- _____. 2021e. "Uruguay. Respuestas políticas nacionales. COVID -19 y el mundo del trabajo." Véase en <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--es/index.htm#UY>.
- _____. 2021f. "Venezuela R. B. Respuestas políticas nacionales. COVID -19 y el mundo del trabajo." Véase en <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--es/index.htm#VE>.
- Social Security Administration (SSA). 2020a. "Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 (released March 2020)." Véase en [Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019](https://www.ssa.gov/policy/all/publications/2019-03-20-social-security-programs-throughout-the-world-the-americas-2019.pdf) (ssa.gov).
- _____. 2020b. "Argentina. Unemployment. Country Summaries." Véase en [Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Argentina](https://www.ssa.gov/policy/all/publications/2019-03-20-social-security-programs-throughout-the-world-the-americas-2019-argentina.pdf) (ssa.gov).
- _____. 2020. "Bahamas. Unemployment. Country Summaries." Véase en [Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Bahamas](https://www.ssa.gov/policy/all/publications/2019-03-20-social-security-programs-throughout-the-world-the-americas-2019-bahamas.pdf) (ssa.gov).
- _____. 2020. "Barbados. Unemployment. Country Summaries." Véase en [Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Barbados](https://www.ssa.gov/policy/all/publications/2019-03-20-social-security-programs-throughout-the-world-the-americas-2019-barbados.pdf) (ssa.gov).
- _____. 2020. "Brazil. Unemployment. Country Summaries." Véase en [Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Brazil](https://www.ssa.gov/policy/all/publications/2019-03-20-social-security-programs-throughout-the-world-the-americas-2019-brazil.pdf) (ssa.gov).
- _____. 2020. "Chile. Unemployment. Country Summaries." Véase en [Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Chile](https://www.ssa.gov/policy/all/publications/2019-03-20-social-security-programs-throughout-the-world-the-americas-2019-chile.pdf) (ssa.gov).
- _____. 2020. "Ecuador. Unemployment. Country Summaries." Véase en [Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Ecuador](https://www.ssa.gov/policy/all/publications/2019-03-20-social-security-programs-throughout-the-world-the-americas-2019-ecuador.pdf) (ssa.gov).
- _____. 2020. "Uruguay. Unemployment. Country Summaries." Véase en [Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Uruguay](https://www.ssa.gov/policy/all/publications/2019-03-20-social-security-programs-throughout-the-world-the-americas-2019-uruguay.pdf) (ssa.gov).
- _____. 2020. "Venezuela. Unemployment. Country Summaries." Véase en [Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Venezuela](https://www.ssa.gov/policy/all/publications/2019-03-20-social-security-programs-throughout-the-world-the-americas-2019-venezuela.pdf) (ssa.gov).
- Superintendencia de Pensiones de Chile. 2021. "Beneficiarios del Seguro de Cesantía." A junio de 2021.
- _____. 2020. "Oficio Ordinario N° 19108." 22 de septiembre de 2020. Véase en [articles-14165_recurso_1.pdf](https://www.sspensiones.cl/contenidos/oficio-ordinario-n-19108) (spensiones.cl).

- Tesouro Nacional Transparente. 2021. "Monitoramento dos Gastos de Uniao com Combate a COVID 19." Véase en Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19 — Tesouro Transparente
- Velásquez, M. (2016a). "Los desafíos de la protección contra el desempleo. Opciones para Colombia y la República Dominicana." Serie Macroeconomía del Desarrollo 179. División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Véase en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40811/1/S1601103_es.pdf.
- _____. 2016b. "Un análisis de la protección ante el desempleo en América Latina" en Isgut, A. y J. Weller (Editores) "Protección y formación. Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia." Capítulo II. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP). Octubre 2016. Véase en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40660/1/S1600551_es.pdf.
- _____. 2010. "Seguros de desempleo: ¿qué hacer en la fase de crecimiento?" Notas sobre la crisis. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2010. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/article/wcms_limd2_24_es.pdf y también en inglés en http://www.insightlink.cl/clientes/oit_crisis_N3/005_ing.pdf.



La crisis provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) trastocó significativamente las actividades sociales y económicas de todos los países. En este contexto, los seguros de desempleo lograron brindar respuestas rápidas para mantener el ingreso de los hogares ante la pérdida de empleos. En América Latina y el Caribe, ocho países cuentan con un sistema de seguro de desempleo y han modificado sus requisitos o reglas de funcionamiento con el fin de ampliar la duración, suficiencia y cobertura de la protección y reforzar su impacto. De las experiencias analizadas, se desprende la importancia de disponer de una institucionalidad fortalecida que garantice la protección ante la pérdida del empleo de los trabajadores asalariados formales, pero también de contar con otros instrumentos para extender la protección a aquellos trabajadores que se desempeñan en formas de empleo atípicas.

