

SEGURO DE DESEMPLEO: LECCIONES PARA LA REPÚBLICA DOMINICANA DE CARA AL COVID-19

Dra. Arlette Pichardo Muñiz

Lic. Joan Guerrero Ciriaco

*Observatorio de la Seguridad Social (OSES)
Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC)¹*

La protección a personas desempleadas está contemplada en la Ley 87-01, en dos renglones, a saber:

- i. Para la población a cubrir por el denominado régimen subsidiado (Art. 7), es decir, pensiones no contributivas, también conocidas como sociales o solidarias;
- ii. Y en las pensiones del régimen contributivo, que indica “la creación del Seguro de Desempleo y todo lo relativo a la cesantía laboral, sin que los trabajadores pierdan sus derechos adquiridos” (Art. 50, Párrafo II.- transitorio). No obstante, no forma parte de la distribución de partidas de financiación del SDSS (Ley 87-01, Art. 56; Ley 188-07, Art. 1 y Ley 13-20, Art. 7).

Ambos instrumentos dirigidos a personas desempleadas, difieren en sus propósitos. El primero, se inserta en la asistencia social de reducción y mitigación de la pobreza; por tanto, debería formar parte de la matriz de programas de protección social. Mientras que, el segundo instrumen-

to busca cubrir la pérdida de ingresos provenientes del trabajo, por cesación o reducción de jornada laboral. Este último, en el marco de la pensión por cesantía por edad avanzada, en general, se orienta hacia tres propósitos básicos:

- a) Brindar alivio temporal durante un período considerado de transición;
- b) Favorecer búsqueda activa y selectiva de trabajo, disminuyendo el tiempo de desempleo friccional;
- c) Y contribuir a mantener un nivel adecuado de ingreso y consumo de las familias, actuando como especie de amortiguador.

La redacción que se desarrolla aquí se concentrará en el segundo rubro, es decir, el Seguro de Desempleo Laboral, por dos razones, inicialmente que el régimen contributivo, dirigido a trabajadores en condición de dependencia laboral iniciado en el país en el 2003, es hasta la fecha el único en plena vigencia; y en segundo lugar la exploración de un dispositivo de protección laboral de esa naturaleza, de-

1. El contenido del presente artículo es responsabilidad exclusiva de los autores; y, no necesariamente, representa la posición oficial del OSES-INTEC y la SIPEN. El uso de un lenguaje sin discriminación alguna, es una de las preocupaciones que asiste a la hora de la redacción. Por ello se recurre al uso de conceptos genéricos y cuando no es posible se antepone la palabra persona para evitar sobrecargas innecesarias: a excepción de las citas textuales de la Ley 87-01 y sus reformas.

viene de interés ante la situación actual de emergencia por los efectos del COVID-19 en el mercado de trabajo formal.

En el desarrollo se abordan dos dimensiones de análisis interrelacionadas, a partir de la experiencia internacional. Primero, los elementos esenciales a considerar en el diseño e implementación de un seguro de desempleo laboral (fuente de financiamiento, nivel y duración de la prestación y delimitación de la población meta). Y segundo, los aspectos positivos y riesgos a considerar en su conceptualización.

El seguro de desempleo laboral, al concebirse como tal, es decir, un seguro, implica alimentar un fondo colectivo que eventualmente hará frente al acaecimiento del riesgo de pérdida involuntaria del empleo, aún el trabajador encontrándose en capacidad y disponibilidad para el trabajo, y bajo el requisito posterior de búsqueda activa de empleo para evitar el efecto- desincentivo al trabajo. El acceso y mantenimiento de la prestación por desempleo, suele condicionarse al cumplimiento de unos períodos mínimos de cotización, que suelen oscilar entre 6 y 12 meses; la pérdida involuntaria del empleo; y capacidad y disponibilidad para el trabajo, calidad que es constatada en forma permanente.

La generosidad de las prestaciones depende –fundamentalmente– de la capacidad financiera del fondo, que a su vez deriva de la regla de financiación que se expresa a través de las denominadas primas y en otros aspectos relativos a las condiciones de elegibilidad, es decir, requisitos específicos a cumplir para realizar la soli-

cidad y recibir las prestaciones, cuyo monto generalmente se establece como proporción de una base de cotización (que suele ser el promedio de los salarios de un determinado período), bajo parámetros de referencia universalmente aceptados como los Convenios 102 y Convenio 128 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que suele situarse entre 50 y 70% de la base de cotización. En cuanto a la duración de la prestación, la comparativa internacional muestra una gran heterogeneidad, no obstante, los convenios mencionados promueven una duración de hasta 26 semanas dentro de un período de 12 meses para trabajadores en condiciones de dependencia laboral.

La delimitación de la población objetivo generalmente alcanza a la población trabajadora en condición de dependencia laboral, por lo regular con excepción del sector público, servicio doméstico y trabajadores ocasionales o temporales. La tendencia es a conferir prioridad a los grupos sociodemográficos con mayor disponibilidad para trabajar y mejores probabilidades de reinserción en el mercado laboral.

En adición, suele ser general que, en los distintos países, las legislaciones contemplen que el empleador deba pagar una indemnización por despido (prestaciones laborales) a cualquier trabajador de cuyos servicios haya prescindido por razones y causas no imputables al propio trabajador, sin que tales indemnizaciones puedan confundirse con las prestaciones propias de la Seguridad Social².

2. Seguridad Social: Configuración y Desarrollo Internacional (pag.28-37), Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), 2020.

Desde la incursión inicial en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), los Estados Unidos de América y Canadá y algunos países de América del Sur (Uruguay, Brasil, Ecuador, entre otros), existen argumentos a favor y en contra del seguro de desempleo laboral. Sus bondades abarcan capacidad para estabilizar ciclos económicos y suavizar patrones de consumo y apoyo a la calidad de la reinserción laboral. Su principal cuestionamiento alude a la distorsión que puede generar, en tanto incentivos o estímulos económicos con efectos perversos (el llamado “riesgo moral”, usos indebidos y conductas abusivas), o bien reclamos para alargar su horizonte temporal.

De modo que una iniciativa de esta naturaleza implica, previa modificación normativa, un cuidadoso diseño que especifique la operatividad del fondo respaldado en instrumentos legales y gerenciales, delimitación de población objetivo y requisitos de elegibilidad, la regla de financiación con acotación de la duración de la prestación y la fórmula de cálculo para su asignación, normando la cantidad de veces y los períodos intermedios para el ejercicio del derecho (la llamada regla de intensidad). Proceso éste, que debe formar parte de una evaluación ex ante que, a su vez, incorpore un sistema de seguimiento con base en un sistema de información de alimentación ágil y en forma oportuna.

Cuadro 1

Países en los que funciona el seguro de desempleo como parte de los sistemas de protección social

PAÍS	AÑO DE INICIO	DESCRIPCIÓN
BRASIL	1986	Es para trabajadores asalariados despedidos sin causa justa que hayan realizado 12 aportes mensuales al Seguro Social.
CHILE	2001	Es para trabajadores asalariados del sector privado y tiene dos alternativas: Cuenta Individual por Cesantía y Fondo de Cesantía
COLOMBIA	2013	Es para trabajadores que han hecho aportes a la Caja de Compensación Familiar por 1-2 años.
ECUADOR	2016	Es para trabajadores asalariados despedidos, que han hecho al menos 24 meses de contribución a la Seguridad Social y que llevan 60 días sin trabajo.
URUGUAY	1991	Es para trabajadores asalariados del sector privado que pierden empleo o quedan suspendidos.

Fuente: Informe ¿Cómo afecta el ciclo económico a los indicadores sociales en América Latina y El Caribe? Cuando los sueños enfrentan la realidad, Banco Mundial. Abril 2019.