



▶ Foco en la protección social

Fecha: 16 de septiembre de 2020

▶ Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política

Puntos clave

A muy corto plazo, los Estados deberían asegurar que los trabajadores pudieran contar con seguridad de los ingresos. Esta cuestión es esencial para mitigar los efectos repentinos y drásticos que las medidas de confinamiento impuestas para frenar la pandemia de COVID-19 han tenido en el empleo. La protección contra el desempleo debería diseñarse e implementarse de modo que también apoyase los objetivos de las políticas de empleo. A este respecto, se debería considerar la posibilidad de:

- ▶ **establecer o ampliar las prestaciones para el mantenimiento del empleo** con objeto de proporcionar apoyo a los ingresos y facilitar el mantenimiento del empleo de los trabajadores durante la crisis;
- ▶ **ampliar la cobertura de las prestaciones de desempleo**, en particular estableciendo prestaciones de desempleo de emergencia y mejorando su suficiencia y su desembolso rápido y eficaz, a fin de proporcionar sin demora apoyo a los ingresos de los millones de trabajadores que hayan perdido su puesto de trabajo como resultado de la pandemia de COVID-19;
- ▶ **asegurar una estrecha coordinación entre el apoyo a los ingresos y otras medidas de promoción del empleo**, como la orientación profesional, los servicios de empleo, los programas de empleo público o el desarrollo de las competencias, a fin de ayudar a las personas afectadas a seguir conectadas con el mercado de trabajo;

- ▶ **movilizar recursos adicionales** para apoyar la ampliación inmediata de las prestaciones de desempleo;
- ▶ **entablar diálogo social con los interlocutores sociales y otras partes interesadas** a fin de integrar las opiniones y las preocupaciones de los diversos sectores de la sociedad en la formulación de respuestas más equilibradas, en particular medidas de protección social mejor adaptadas;
- ▶ **asegurar la coordinación de las medidas de emergencia en materia de protección contra el desempleo con otras medidas de protección social**, de modo que los recursos se utilicen de manera eficaz y lleguen a las personas más necesitadas de apoyo.

A medio y largo plazo, los Estados deberían establecer sistemas de protección social resilientes, velar por una coordinación más estrecha y una mayor coherencia de las políticas de protección social y de empleo; extender los regímenes de protección contra el desempleo basados en derechos; asegurar unos mecanismos de financiación sólidos, sostenibles y equitativos; y ampliar el espacio fiscal. Se trata de cuestiones esenciales para “reconstruir mejor”.

► Foco en la protección social

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

El papel crucial de la protección contra el desempleo en la respuesta a la crisis de la COVID-19

Las medidas de confinamiento aplicadas por muchos Estados en respuesta a la pandemia de COVID-19 han ocasionado el cierre de numerosas empresas, o la disminución de su actividad; la reducción del tiempo de trabajo de millones de trabajadores en todo el mundo; o, en última instancia, la pérdida de empleo debido a la incapacidad de las empresas para soportar la moratoria impuesta a las transacciones económicas (OIT 2020f; Naciones Unidas 2020b; OCDE 2020). Las repercusiones en las empresas y el empleo también se han dejado sentir a lo largo de las cadenas de suministro, afectando tanto a las entidades más grandes como a las microempresas - que a menudo operan en la economía informal- y a sus trabajadores (OIT 2020d; 2020i). La OIT estima que las horas de trabajo que pueden perderse equivalen a 400 millones de empleos a tiempo completo (OIT 2020e).

En este contexto, y reflejando los cuatro pilares fundamentales de la OIT en la lucha contra la COVID-19¹, los gobiernos han identificado la necesidad imperiosa e inmediata de establecer regímenes y prestaciones de protección contra el desempleo (véase el recuadro 1), mantenerlos o ampliarlos, como elementos fundamentales de las medidas de políticas públicas, dada su capacidad para prestar apoyo tanto a los medios de vida de las personas como a la resiliencia de las empresas (OIT 2020a, 2020i, 2020j). Según el Observatorio de la Protección Social de la OIT sobre la COVID-19, desde febrero de 2020, 90 países han aplicado medidas relacionadas con el desempleo y 99 países han implementado medidas para proteger el empleo o los ingresos (OIT 2020h)². Esas medidas son fundamentales para garantizar la seguridad de los ingresos de los trabajadores y sus familias, estabilizar la demanda agregada y prepararse para una pronta recuperación (OIT 2017)³.

La eficacia de los regímenes de protección contra el desempleo como instrumento de respuesta a la crisis se ve limitada por dos factores: 1) muchos países no cuentan todavía con un régimen de ese tipo; y 2) incluso cuando esos regímenes existen, la cobertura efectiva a menudo es limitada, especialmente en los países que tienen un nivel elevado de empleo informal (véase el recuadro 2).

Si no se realizan intervenciones rápidas para proporcionar seguridad de los ingresos, por ejemplo, ampliando la protección contra el desempleo o estableciendo medidas de emergencia, muchos trabajadores y sus familias se encontrarán en situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

De forma inmediata, los Estados deberían asegurar que los trabajadores tengan una seguridad de los ingresos que les permita responder a los efectos repentinos y graves en el empleo derivados de las medidas de confinamiento obligatorio adoptadas por los países. Habida cuenta de que en muchos países la cobertura de las prestaciones de desempleo es baja, será necesario dar prioridad a las siguientes medidas a fin de subsanar los déficits de la protección contra el desempleo en materia de cobertura y adecuación. Las respuestas en la esfera de la protección social, incluidas las prestaciones por desempleo parcial o total, deberían tener por objeto proporcionar seguridad de los ingresos y, al mismo tiempo, apoyar los objetivos de las políticas de empleo. Por lo tanto, se debería considerar la posibilidad de aplicar las siguientes medidas:

- **establecer prestaciones para el mantenimiento del empleo o ampliar las existentes** en caso de pérdida de ingresos debido al desempleo parcial o a una suspensión temporal del trabajo⁴;
- **ampliar la cobertura de las prestaciones de desempleo** a categorías de trabajadores no protegidas, adaptando los criterios de elegibilidad y las condiciones de atribución del derecho a las prestaciones mediante medidas de carácter temporal o permanente;
- **mejorar la suficiencia de las prestaciones de desempleo**, asegurando que su nivel permita que las personas puedan mantenerse a sí mismas y a sus familias en condiciones saludables y convenientes, ampliando asimismo la duración de las prestaciones de aquellas personas cuyo período de protección esté cerca de terminar, dadas las escasas perspectivas de empleo;
- **asegurar la concesión rápida y eficaz de las prestaciones de desempleo**, prescindiendo incluso de los períodos de espera u otras condiciones, y recurriendo a una tecnología adecuada y a otros instrumentos de comunicación para garantizar la rapidez y seguridad de las operaciones de pago;

¹ La protección social es parte integrante de los cuatro pilares fundamentales de la OIT para abordar la crisis de la COVID-19 de conformidad con las normas internacionales del trabajo: estimular la economía y el empleo; apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; y buscar soluciones mediante el diálogo social (OIT 2020a).

² El Observatorio de la Protección Social utiliza la siguiente clasificación de medidas pertinentes para esta nota informativa: desempleo como “toda prestación concedida a una persona protegida como consecuencia de la pérdida de un empleo remunerado”, y protección de los ingresos/empleos como “medidas especiales relacionadas con la COVID-19, como subsidios salariales, regímenes de trabajo con jornada reducida y otras medidas para mantener el empleo o los ingresos relacionadas con el mercado de trabajo y que no pueden clasificarse en otra parte, por ejemplo, en los ámbitos del desempleo o la enfermedad”. Véase OIT, “Metodología”.

³ Tras el acusado aumento de las tasas de desempleo en muchas partes del mundo como consecuencia de la crisis económica mundial de 2008, se demostró que los regímenes de protección contra el desempleo resultan fundamentales para proporcionar seguridad de los ingresos a las personas y a los hogares y, dado que estabilizan la demanda agregada, también para facilitar la rápida recuperación de la crisis (OIT 2014).

⁴ Véase el Convenio núm. 168, art. 10 2).

► **Foco en la protección social**

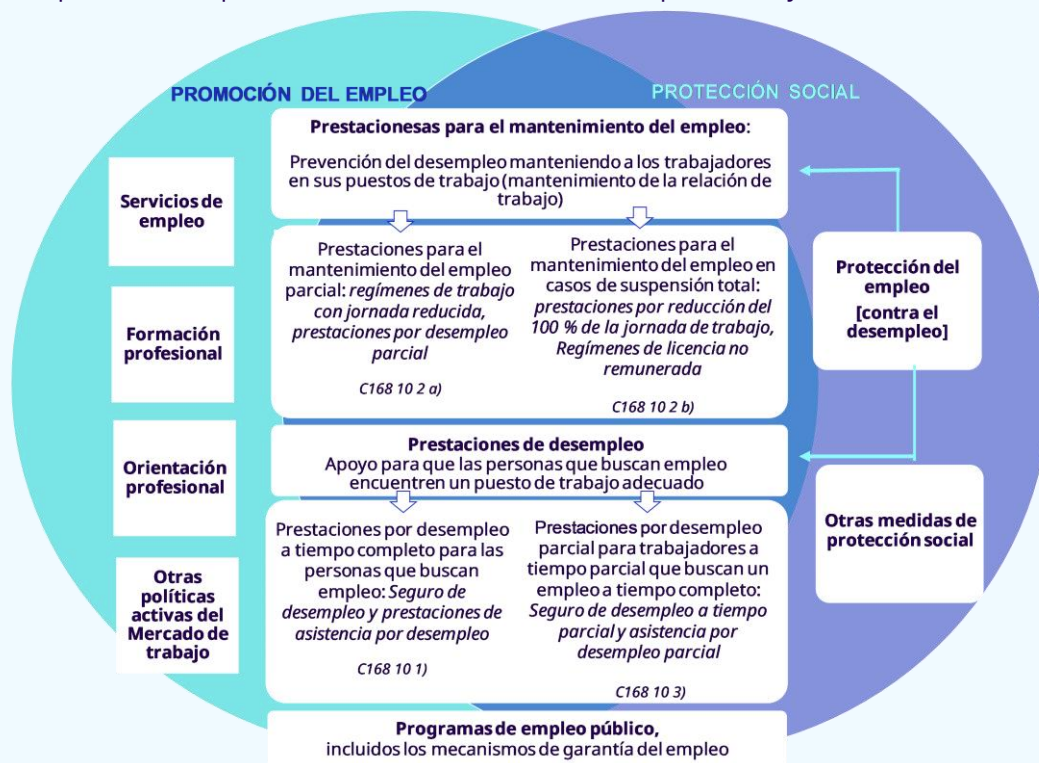
Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

Recuadro 1. ¿Qué son los regímenes de protección contra el desempleo y por qué son especialmente pertinentes para dar respuesta a la crisis de la COVID-19?

Los **regímenes de protección contra el desempleo** proporcionan seguridad de los ingresos a los trabajadores que corren el riesgo de perder su puesto de trabajo o están desempleados. Situados en la intersección entre las políticas de protección social y las de empleo, los regímenes de protección contra el desempleo complementan a las políticas activas del mercado de trabajo y resultan esenciales para lograr el empleo pleno, productivo y libremente elegido.

Dichos regímenes incluyen **prestaciones para el mantenimiento del empleo**, con objeto de proporcionar seguridad de los ingresos en los casos de pérdida parcial o total de estos debido a una reducción temporal de la duración normal o legal del trabajo, o a una suspensión temporal del trabajo, sin terminación de la relación de trabajo. Estas prestaciones forman parte del grupo más amplio de subsidios salariales y en ocasiones se denominan "subsidios salariales temporales", "programas de mantenimiento del empleo" (Reino Unido), "regímenes de trabajo con jornada reducida" (Alemania, Austria), "prestaciones por actividad parcial" (Francia, Suiza) o "regímenes de licencias" (Reino Unido) (véase también OIT 2020i).

También incluyen **prestaciones de desempleo** para proporcionar seguridad de los ingresos a los trabajadores que han perdido su puesto de trabajo, incluidos los trabajadores a tiempo parcial que buscan uno a tiempo completo. A fin de mejorar la eficiencia y la eficacia, muchos países coordinan la concesión de estas prestaciones con medidas para fomentar la empleabilidad, en particular en el terreno de la orientación profesional y la formación.



Las normas internacionales proporcionan orientaciones sobre el modo de diseñar los regímenes de protección contra el desempleo, junto con programas de promoción del empleo, que tienen en cuenta las situaciones de crisis. Entre esas normas cabe mencionar: el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202); el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) y la Recomendación núm. 176 que lo complementa; la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205); y el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Independientemente de que el desempleo sea o no el resultado de perturbaciones covariantes, como la crisis de la COVID-19, los regímenes de protección contra el desempleo son un instrumento eficaz para garantizar la seguridad de los ingresos de las personas y promover el empleo, estabilizando de ese modo el consumo y la demanda agregada (OIT 2017).

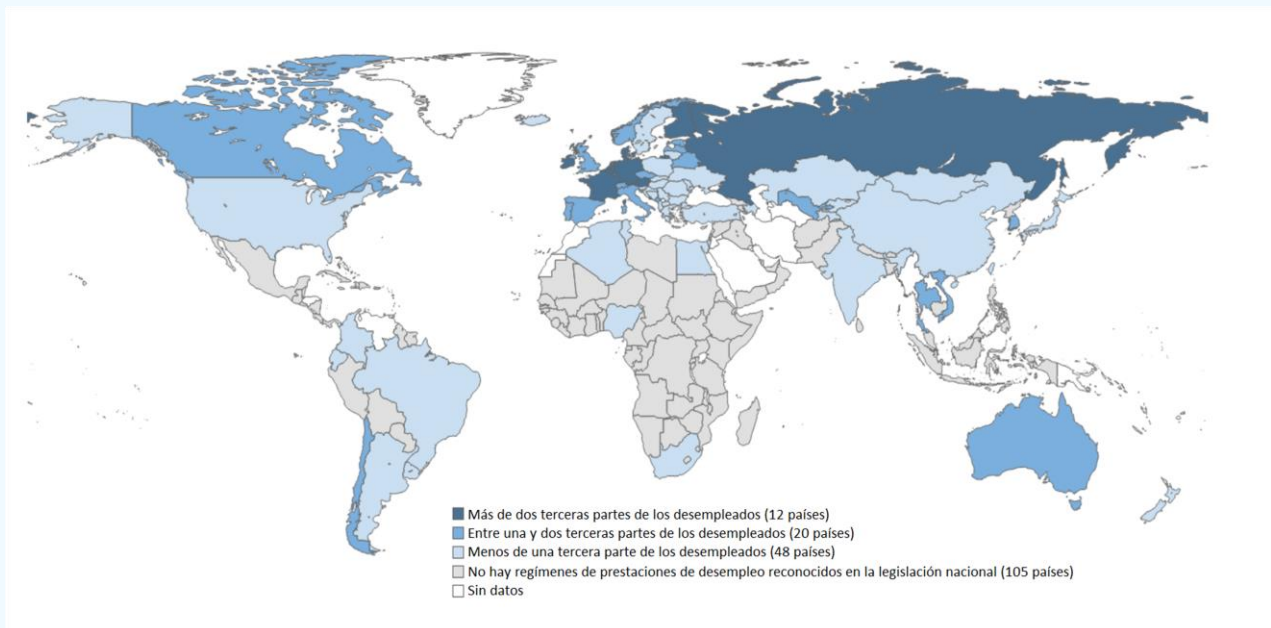
► **Foco en la protección social**

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

Recuadro 2. La limitada cobertura de las prestaciones de desempleo dificulta que se dé una respuesta eficaz a la COVID-19

A nivel mundial, solo el 38,6 por ciento de la fuerza de trabajo está protegida por la ley y únicamente el 21,8 por ciento de los trabajadores desempleados reciben realmente prestaciones de desempleo. La cobertura efectiva es particularmente limitada en las regiones de Asia y el Pacífico (22,5 por ciento), las Américas (16,7 por ciento) y África (5,6 por ciento) (OIT 2017). Sin embargo, los países de ingresos medianos que han establecido recientemente planes de protección contra el desempleo o los han ampliado (como Cabo Verde, Filipinas, Sudáfrica y Viet Nam), han estado en mejores condiciones de hacer frente a la crisis de la COVID-19.

Gráfico 1: Indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativo a la cobertura de protección social para todos: porcentaje de desempleados que perciben una prestación monetaria de desempleo; año más reciente con datos disponibles



Los déficits de cobertura también están relacionados con el hecho de que la mayoría de los regímenes de protección contra el desempleo se centren en los trabajadores asalariados, excluyendo en gran medida a los trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, de los 83 países que cuentan con regímenes de seguro de desempleo obligatorio, solo 11 incluyen a los trabajadores por cuenta propia con carácter obligatorio, y 9 países los incluyen de modo voluntario. En los países en los que la economía informal tiene un peso importante, en particular, los programas de empleo público y los programas de asistencia social financiados con cargo al presupuesto del Estado desempeñan un papel fundamental (Peyron, Bista y Carter 2017).

Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre protección social.

- **movilizar recursos adicionales** para garantizar, al menos, una seguridad básica del ingreso, ampliando sin demora la protección contra el desempleo a fin de hacer frente a una enorme pérdida de empleos e ingresos;
- **asegurar una estrecha coordinación entre el apoyo a los ingresos y otras medidas de promoción del empleo**, como la orientación profesional, los servicios de empleo, los programas de empleo público y el desarrollo de las competencias, para ayudar a las personas afectadas a seguir conectadas con el mercado de trabajo.

La implementación de estas medidas requerirá:

- **colaborar con los interlocutores sociales y otras partes interesadas en el diálogo social** a fin de asegurar su participación significativa, fomentando una comprensión común de la crisis y asegurando una respuesta rápida que conduzca a la recuperación económica y la estabilidad social (OIT 2020c; OIE y CSI 2020);
- **asegurar la coordinación de las medidas de emergencia en materia de protección contra el desempleo con otras medidas de protección social** adoptadas para prestar apoyo a los trabajadores en caso de enfermedad o accidente del trabajo, y para mantener la solvencia de las empresas o reducir la

► Foco en la protección social

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

pobreza, de modo que todos esos recursos se utilicen de un modo eficaz y lleguen a las personas más necesitadas de apoyo.

En vista de la previsión de daños estructurales en las economías ocasionados por la dinámica producida por la COVID-19, que se refuerza a sí misma, en particular los efectos concretos en el empleo, **los Estados también deberían prever soluciones a más largo plazo para garantizar la seguridad de los ingresos de los trabajadores que pierdan su empleo, o para el período de búsqueda de empleo, junto con medidas que faciliten el retorno al empleo decente.** Esas soluciones deberían constituir el núcleo de las políticas gubernamentales para “reconstruir mejor”, como se explica en la segunda parte de esta nota informativa. Por lo tanto, la crisis debería servir como señal de alarma para que los gobiernos subsanen los déficits en materia de protección social, en particular contra el desempleo, y aborden las desigualdades. “Reconstruir mejor” significará dar prioridad al establecimiento de sistemas universales de protección social, incluidos los pisos de protección social, teniendo particularmente en cuenta la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a fin de aliviar la pobreza y ayudar a mitigar los desafíos futuros. Para ello, entre otras cosas, también será necesario coordinar estrechamente las políticas de protección social y de empleo, como un medio para promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, de conformidad con el Objetivo 8 de los ODS.

Medidas de respuesta inmediata

Muchos Estados han procurado garantizar la seguridad de los ingresos de las personas cuyos empleos resultaron directamente afectados debido a la pandemia de COVID-19, bien recurriendo a los mecanismos existentes, facilitando el acceso en caso necesario, bien adoptando medidas de emergencia, en particular para los trabajadores excluidos de las medidas vigentes. A menudo, los países han tratado de preservar la relación de trabajo a pesar de que se hubiera producido una reducción o suspensión repentina de la actividad económica, a fin de asegurar los ingresos y de prevenir el desempleo.

De acuerdo con las normas de la OIT, en particular el Convenio núm. 168 y la Recomendación núm. 176 que lo complementa, la protección social, incluidas las medidas de mantenimiento del empleo, debería concebirse de

modo que promueva el empleo pleno, productivo y libremente elegido, y también debería coordinarse con las políticas activas del mercado de trabajo, incluidos los servicios de empleo, la formación profesional y la orientación profesional.

Cabe señalar asimismo que el diálogo social, como mecanismo de participación y de creación de consensos en el mundo del trabajo, es fundamental para diseñar y aplicar políticas de protección social, también en situaciones de crisis. Muchas de las medidas que se mencionan a continuación se han aplicado en distintas partes del mundo en el contexto de procesos consultivos y participativos de diálogo social, como en Alemania, Argentina, Estonia, Irlanda y Sudáfrica (OIT, de próxima aparición b). Las consideraciones de política que se exponen a continuación se basan en las actuales respuestas de los países y se fundamentan en los principios y las normas convenidos internacionalmente ⁵.

Establecer o ampliar las prestaciones para el mantenimiento del empleo

Ante la repentina interrupción de la actividad económica y las medidas de confinamiento, muchos Estados han utilizado las prestaciones para el mantenimiento del empleo como medida para evitar el desempleo. Inspiradas en los objetivos compartidos y comunes de las políticas de protección social y de empleo (véase el recuadro 1), estas medidas tienen por objeto proporcionar seguridad de los ingresos mediante modalidades de financiación colectiva, a fin de compensar una suspensión temporal de los ingresos debido a la crisis y evitar al mismo tiempo que se interrumpa la relación de trabajo ⁶. En Alemania, por ejemplo, las empresas pueden solicitar la aplicación de la modalidad de jornada reducida cuando el horario de trabajo del 10 por ciento de su plantilla, como mínimo, resulte reducido en más de un 10 por ciento, siempre que mantenga a los trabajadores en nómina. La prestación por trabajo con jornada reducida equivale al 60 por ciento de la reducción de los ingresos netos en el caso de los trabajadores sin hijos (el 67 por ciento si se trata de trabajadores con hijos) ⁷. En los casos de reducción parcial de la actividad, esta prestación sirve para compensar la reducción de los ingresos debido a la disminución de las horas de trabajo, mientras que el empleador sigue pagando el salario correspondiente a las horas que el trabajador sigue trabajando.

⁵ Las normas de la OIT sobre la seguridad social son esenciales para orientar las medidas de respuesta y asegurar la protección de todas las personas que la necesitan, ya que establecen principios básicos y parámetros fundamentales para hacer efectivo el derecho humano a la seguridad social, y reflejan el consenso internacional de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Las normas de la OIT se basan en el reconocimiento de que la seguridad social es un derecho humano individual y de que el Estado tiene la responsabilidad general de garantizar que se proporcionen unas prestaciones suficientes y, al mismo tiempo, asegurar la sostenibilidad del sistema de protección social.

⁶ Estos dos tipos de medidas de mantenimiento del empleo se reflejan en el Convenio núm. 168, art. 10, párr. 2, apdos. a) y b); véase el recuadro 1.

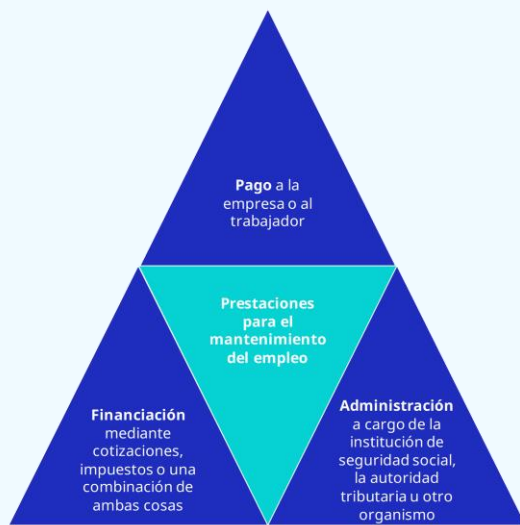
⁷ En caso de que el tiempo de trabajo se reduzca en más del 50 por ciento durante más de tres meses, los trabajadores reciben el 70 por ciento de los ingresos perdidos a partir del cuarto mes (el 77 por ciento si se trata de trabajadores con hijos) y el 80 por ciento a partir del séptimo mes (el 87 por ciento si se trata de trabajadores con hijos). Véase <https://www.arbeitsagentur.de/news/coronavirus-informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld>.

► Foco en la protección social

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

Recuadro 3. Modalidades de las prestaciones para el mantenimiento de empleo

Los gobiernos han organizado las prestaciones para el mantenimiento del empleo de diferentes maneras. En muchos casos, en el marco de los regímenes de protección contra el desempleo, este tipo de prestaciones se administran y financian desde las instituciones de seguridad social, en su mayor parte con recursos adicionales del presupuesto del Estado, a fin de apoyar el nivel de intervenciones necesario. En otros casos, se financian íntegramente con cargo al presupuesto público y su administración depende del sistema tributario o de otros mecanismos. En ocasiones, las prestaciones se abonan directamente al empleador, que a su vez es responsable de efectuar el pago a los empleados afectados. A menudo, los pagos se realizan con carácter retroactivo, a fin de compensar a los empleadores por haber mantenido el pago de los salarios durante el período de inactividad económica del confinamiento. Las prestaciones también pueden abonarse directamente al trabajador por conducto del sistema de seguridad social.



Estas medidas han demostrado ser particularmente útiles para apoyar a los empleadores y a los trabajadores afectados adversamente por la pandemia de COVID-19, ya que se mantiene a los trabajadores en sus puestos de trabajo, aunque se haya producido una disminución de la

demanda; salvaguardar las competencias y la motivación de los trabajadores; y alentar una rápida recuperación, lo que a su vez estabiliza el gasto de los consumidores y promueve la cohesión social.

- En la Argentina, los empleadores que hacen frente a una disminución significativa del volumen de negocios, o a una reducción considerable del número de trabajadores porque están afectados por la COVID-19, tienen derecho a un subsidio salarial concedido por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a cambio de una garantía de que evitarán los despidos durante un período determinado⁸. Se estima que, hasta abril de 2020, el 80 por ciento de las empresas que cumplen los requisitos (420 000 empresas) solicitaron suscribirse a dicho programa. En la adopción de esta medida participaron representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Chile permite la suspensión temporal del trabajo mientras dure la crisis, evitando los despidos masivos y facilitando la recuperación, y abonando, mientras tanto, las prestaciones del seguro de desempleo⁹. En la República Dominicana también se han establecido prestaciones por desempleo parcial.
- Botswana proporciona a las empresas de algunos sectores una subvención salarial, equivalente al 50 por ciento del salario mensual del empleado durante tres meses, a fin de garantizar la continuidad del empleo durante ese período. La administración del programa es responsabilidad del Servicio Unificado de Recaudación de Botswana y se financia con cargo al presupuesto general¹⁰.
- Algunos países europeos, por conducto de las instituciones del seguro de desempleo, proporcionan prestaciones para el mantenimiento del empleo a los trabajadores y/o a las empresas afectadas por una reducción de la actividad económica que dé lugar a una reducción de las horas de trabajo, una disminución del volumen de transacciones y/o el cierre temporal. Entre ellos cabe citar a, Alemania (Kurzarbeit), Francia (*activité partielle*)¹¹, Irlanda, los Países Bajos (NOW)¹², España (ERTE)¹³ y Suiza¹⁴. Estos programas se han desarrollado y ampliado en estrecha colaboración con los interlocutores sociales (OIT 2020j).
- El seguro de empleo de Malasia ofrece subvenciones salariales para ayudar a determinados empleadores a mantener a los trabajadores que ganen menos de 4 000 ringgit (923 dólares de los Estados Unidos),

⁸ Véase Argentina, "Decreto 332/2020", 19 de abril de 2020, y "Decreto 276/2020", 16 de marzo de 2020.

⁹ Véase Chile, Ley núm. 21.227, 1 de abril de 2020.

¹⁰ Véase Botswana, "Covid 19 Botswana Government Wage Subsidy Scheme", 11 de abril de 2020.

¹¹ Véase Francia, "Activité partielle: démarches de l'employeur (chômage partiel ou technique)", 2 de julio de 2020; y Village de la Justice, "Coronavirus et chômage partiel: une épidémie de fraude?", 20 de abril de 2020.

¹² Véase Países Bajos, "Corona Crisis: Temporary Emergency Bridging Measure NOW"; el programa NOW sustituyó al programa wtz (subsidio de desempleo durante la jornada reducida) el 17 de marzo de 2020.

¹³ Véase España, "Real Decreto-ley 6/2020", 10 de marzo de 2020, y "Real Decreto-ley 7/2020", 12 de marzo de 2020.

¹⁴ Véanse más ejemplos en OIT, ILO Factsheet on "Temporary Wage Subsidies", Appendix, mayo de 2020.

► Foco en la protección social

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

proporcionando de 600 a 1 200 ringgit (de 138 a 277 dólares de los Estados Unidos) por mes durante un período máximo de tres meses. A cambio, se debe mantener la relación de trabajo durante un mínimo de seis meses ¹⁵. Timor-Leste estableció una prestación similar para los empleados inscritos en el sistema de seguridad social ¹⁶.

Ampliar la cobertura y mejorar la suficiencia de las prestaciones de desempleo

Los regímenes de protección contra el desempleo se han utilizado como un mecanismo fundamental para proporcionar rápidamente seguridad de los ingresos mediante prestaciones de desempleo a los millones de trabajadores que han perdido su empleo en el contexto de la pandemia de COVID-19 (OIT 2020h; OCDE 2020) ¹⁷. Muchos países han eliminado o reducido el período de calificación de la protección contra el desempleo, a fin de asegurar un apoyo inmediato a los ingresos de las personas afectadas, incluso para aquellas cuyo empleo anterior fue de corta duración y, en algunos casos, también para los trabajadores por cuenta propia ¹⁸. Algunos países han ampliado la duración de las prestaciones de desempleo para garantizar la seguridad de los ingresos en caso de desempleo de larga duración, reconociendo las dificultades que existen para encontrar empleo durante y después de la actual crisis de salud pública. Otros países han aumentado las prestaciones de desempleo a fin de garantizar un nivel suficiente de seguridad de los ingresos. En vista de la profundidad de la crisis, esos ajustes del nivel y la duración de las prestaciones de desempleo son necesarios para garantizar la indispensable seguridad de los ingresos y prevenir la pobreza hasta que los trabajadores vuelvan a trabajar, así como para apoyar una rápida recuperación.

► En Cabo Verde, el período de calificación para acceder a las prestaciones de desempleo se ha reducido de 180 a 60 días. Además, se han suspendido los requisitos formales relativos a la inscripción en los centros de empleo y formación profesional; los trabajadores desempleados pueden solicitar las

prestaciones tanto en el Instituto Nacional de Seguridad Social como en los centros de empleo ¹⁹. De forma análoga, Chile ha reducido el período de calificación de las prestaciones de desempleo, que ha pasado de seis a tres meses ²⁰.

- En Francia se ha ampliado el período de percepción de la prestación de ayuda al empleo y del subsidio específico de solidaridad, y se ha suspendido el requisito de búsqueda de empleo durante el confinamiento.
- La República de Corea ha aumentado la prestación para los adultos jóvenes que buscan empleo y ha restablecido la prestación por búsqueda de empleo para las personas de hogares de bajos ingresos (menores de 69 años y con ingresos inferiores al 60 por ciento del nivel medio) ²¹.
- Tailandia también aumentará las prestaciones de desempleo correspondientes al período 2020-2021 y abonará el 70 por ciento del salario durante 200 días (la medida anterior fijaba el 50 por ciento del salario durante 180 días), ofreciendo una mayor seguridad de los ingresos a los 13,3 millones de trabajadores abarcados (OIT 2020b).
- Viet Nam, aparte de las prestaciones de desempleo ordinarias, ha introducido un conjunto de prestaciones adicionales para el período comprendido entre abril y junio de 2020, entre ellas: una prestación mensual de 1,8 millones de dong (77 dólares de los Estados Unidos) para los trabajadores que dejen de trabajar temporalmente o hayan estado sujetos a una licencia no remunerada durante más de un mes; una prestación mensual de ayuda por desempleo de 1 millón de dong (42 dólares de los Estados Unidos) para los trabajadores desempleados que carecen de seguro de desempleo y los trabajadores por cuenta propia, y para las empresas familiares con ingresos imponderables mensuales inferiores a 100 millones de dong. Se estima que más del 10 por ciento de la población se beneficia de esas prestaciones (OIT 2020g).

¹⁵ Véase Malasia, Organización de Seguridad Social, "Employment Insurance System (EIS)" y "Wage Subsidy Programme Expansion", 2020.

¹⁶ Véase Timor-Leste, "Meeting of the Council of Ministers of April 15, 2020", comunicado de prensa.

¹⁷ A diferencia de los mecanismos descritos más arriba, estas prestaciones se pagan cuando se ha interrumpido la relación de trabajo o las personas buscan empleo sin haber estado empleadas (a tiempo completo) con anterioridad. Ello incluye las indemnizaciones por desempleo total (Convenio núm. 168, art. 10, párr. 1) y las prestaciones de desempleo para los trabajadores a tiempo parcial que buscan un empleo a tiempo completo (Convenio núm. 168, art. 10, párr. 3). Ambos tipos de prestaciones pueden proporcionarse por conducto del seguro de desempleo o en forma de asistencia contra el desempleo, y pueden financiarse mediante cotizaciones, impuestos o una combinación de ambas cosas.

¹⁸ Esos períodos de calificación están autorizados por las normas internacionales siempre que su duración no supere la que se considere necesaria para evitar abusos (Convenio núm. 102, art. 23, y Convenio núm. 168, art. 17). Las medidas para ampliar la cobertura tienen en cuenta la necesidad de abarcar las categorías de personas que buscan empleo a las que nunca se ha reconocido como desempleados o han dejado de serlo, o que nunca han pertenecido a regímenes de indemnización de desempleo o han cesado de pertenecer a ellos (Convenio núm. 168, art. 26).

¹⁹ Véase Cabo Verde, "Decreto-lei n. 37/2020", 31 de marzo de 2020.

²⁰ Véase Chile, Ley núm. 21.227, 6 de abril de 2020.

²¹ Véase República de Corea, "Supplementary Budget Drawn Up, Covid-19 Turning Endemic", comunicado de prensa, 4 de marzo de 2020.

► Foco en la protección social

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

Establecer prestaciones de desempleo de emergencia para subsanar los déficits de cobertura

Algunos países en los cuales no existe un régimen de protección contra el desempleo o que no han podido ampliar los regímenes vigentes, han introducido con prontitud nuevas prestaciones de desempleo de emergencia para proporcionar apoyo a los ingresos y prevenir la pobreza de los trabajadores afectados que no tienen derecho a prestaciones de desempleo, en particular los trabajadores vulnerables, como los empleados a tiempo parcial, los trabajadores con empleos temporales, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de la economía informal. El apoyo a los ingresos (también conocido como transferencias monetarias) puede proporcionarse en forma de prestaciones de asistencia por desempleo específicas o en el marco de los regímenes de asistencia social (OIT 2020i, de próxima aparición a). El registro de los grupos que carecen de protección puede ser un mecanismo para extender la seguridad social a esos trabajadores y facilitar su transición de la economía informal a la economía formal, más allá de la crisis actual.

- La Argentina presta apoyo a los trabajadores por cuenta propia de bajos ingresos, los trabajadores domésticos y los trabajadores de la economía informal mediante una prestación única de emergencia para apoyar los ingresos familiares (10 000 pesos), con objeto de compensar la pérdida de ingresos como consecuencia de la pandemia.²² El Paraguay también ha establecido prestaciones para los trabajadores de la economía informal, que ascienden al 50 por ciento del salario mínimo, y la medida ha dado lugar a la creación de un registro de ese tipo de trabajadores²³.
- La India ha puesto en marcha un conjunto de medidas de asistencia, por valor de 1,7 billones de rupias, con el fin de aliviar las dificultades de los trabajadores migrantes y las personas pobres de las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta en particular los 21 días de confinamiento en todo el país. Las medidas de asistencia incluyen transferencias monetarias directas e iniciativas relacionadas con la seguridad alimentaria.
- Irlanda ha introducido una nueva prestación por desempleo en el contexto de la pandemia de COVID-19, cuya cuantía es de 203 euros semanales durante seis semanas para todos los empleados y trabajadores por cuenta propia que hayan perdido su empleo debido a la recesión. Esas personas pueden

solicitar posteriormente el subsidio ordinario para las personas que buscan empleo²⁴.

- En el Perú, muchas personas cuya subsistencia depende de los ingresos que obtienen diariamente pueden cobrar un pago excepcional de 380 nuevos soles (aproximadamente 108 dólares de los Estados Unidos), lo que constituye una respuesta a las repercusiones económicas de la cuarentena obligatoria entre las familias y puede abarcar hasta 3 millones de hogares, incluyendo a muchos trabajadores de la economía informal²⁵.
- Eswatini, como parte de las medidas nacionales de respuesta a la pandemia de COVID-19, ha establecido un fondo temporal de alivio del desempleo de 25 millones de emalangi (1,48 millones de dólares de los Estados Unidos) destinado a unas 9.000 personas que han sido objeto de despidos no remunerados. Además, el Gobierno ha anunciado un compromiso financiero de 5 millones de emalangi (296 000 dólares de los Estados Unidos) que se destinará a establecer un fondo de prestaciones de desempleo (con la perspectiva de establecer un sistema sostenible a largo plazo).

Simplificar y adaptar los procedimientos administrativos y los mecanismos de ejecución para facilitar el acceso a las prestaciones y los servicios

La COVID-19 también ha afectado considerablemente a la forma en que se administran y proporcionan las prestaciones y los servicios a fin de dar respuesta al rápido aumento del desempleo. Muchos regímenes de protección contra el desempleo han tenido que adaptarse y aumentar su capacidad rápidamente para hacer frente a esta situación extraordinaria, que continuará necesitando un firme compromiso y una sólida financiación por parte de los Estados.

Con objeto de agilizar la seguridad de los ingresos de los trabajadores, algunos países han reducido o suprimido los períodos de espera²⁶ para acceder a las prestaciones de desempleo. Asimismo, muchos países han suspendido los requisitos relativos a las entrevistas presenciales, la búsqueda de empleo o la presentación de informes a los servicios de empleo.

En muchos países se utiliza la tecnología digital para simplificar los procedimientos administrativos y asegurar el distanciamiento físico, ampliar el alcance, agilizar la tramitación de solicitudes y abonar las prestaciones. Ahora bien, también debería prestarse la debida atención a asegurar el acceso de las personas cuya alfabetización digital o acceso a los recursos electrónicos sean escasos,

²² Véase Infobae, "Empleadas domésticas y el beneficio extra de \$10.000: quiénes lo podrán cobrar, quiénes no y qué trámite hay que hacer", 24 de marzo de 2020.

²³ Véase Paraguay, Ley núm. 6524, art. 22.

²⁴ Véase Irlanda, Departamento de Asuntos Laborales y Protección Social, "COVID-19 Pandemic Unemployment Payment", 2020, y, Departamento del Taoiseach, "Government Agrees next Phase of Ireland's COVID-19 Response", 2020.

²⁵ Véase Perú, "Coronavirus: preguntas y respuestas sobre el estado de emergencia".

²⁶ Según las normas internacionales, la prestación podrá no ser pagada hasta el octavo día desde la suspensión de ganancias (Convenio núm. 102, art. 24 3)).

► Foco en la protección social

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

en particular las que viven en zonas rurales, donde la conectividad inalámbrica o de la telefonía móvil es limitada, así como a garantizar la protección de datos y la privacidad (OIT 2018).

- El Brasil utiliza una aplicación móvil (CAIXA) para identificar a los trabajadores que no constan en ningún registro gubernamental pero tienen derecho a recibir una ayuda de 600 reales (aproximadamente 114 dólares de los Estados Unidos) debido a la crisis de la COVID-19 ²⁷. En Costa Rica y Namibia también se están empleando tecnologías móviles con fines de divulgación e registro (OIT 2020i).
- Noruega y Suiza han reducido el número de días que transcurren entre el período en el que los empleadores tienen que pagar el salario a los trabajadores sujetos a una suspensión temporal del empleo y aquel en el que los trabajadores tienen derecho a percibir prestaciones de desempleo diarias, a fin de reducir la pérdida de ingresos de los trabajadores y proteger la liquidez de los empleadores.
- Sudáfrica ha establecido un subsidio social para casos de desastre específico por la COVID-19, que asciende a 350 rand mensuales durante seis meses, para proporcionar alivio económico y social a los residentes desempleados que no reúnen los requisitos para estar protegidos por el régimen de protección contra el desempleo, en particular los trabajadores de la economía informal ²⁸. Para solventar los inconvenientes que conlleva la implementación, el Gobierno utiliza aplicaciones de mensajería móvil para las inscripciones, como los mensajes de texto (SMS) y WhatsApp, y emite vales electrónicos que pueden enviarse por telefonía móvil ²⁹. Además, a fin de evitar que se produzcan largas colas, ha escalonado el pago de todas las demás prestaciones no contributivas.
- En Estonia ³⁰, Francia ³¹, España ³² y el Togo ³³, entre otros países, las oficinas de empleo han suspendido la recepción presencial y están atendiendo las distintas

solicitudes mediante servicios en línea, la asistencia telefónica o el correo ordinario; ello incluye la labor de adecuación de la oferta y la demanda de empleo, los servicios de orientación profesional y las actividades de desarrollo de competencias. Austria y Barbados han suspendido el requisito de reunirse con el asesor laboral en el servicio del mercado de trabajo, que era una de las condiciones para poder recibir la prestación de desempleo ³⁴.

Movilizar recursos adicionales para ampliar de inmediato las prestaciones de desempleo

Las medidas adoptadas para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19 requieren la movilización de considerables cantidades de recursos. En los países que cuentan con regímenes de seguro de desempleo, los mecanismos de financiación existentes, basados en las cotizaciones de los empleadores y de los empleados, desempeñan un papel importante, incluso en las reservas disponibles. No obstante, si la crisis fuera prolongada, tal vez sería necesario complementarlos con financiación pública temporal para hacer frente al aumento de solicitudes de prestaciones y a la disminución de los ingresos procedentes de las cotizaciones. En particular, esos recursos adicionales podrían ser necesarios para ampliar los períodos de protección y dar respuesta al aumento del número de solicitantes y los costos de administración ³⁵. Además de apoyar los regímenes del seguro de desempleo, los Estados también deberían asegurar que todas las personas que lo necesitaran y no estuvieran incluidas en los sistemas de protección contra el desempleo percibieran prestaciones de asistencia social, y que estas fuesen suficientes para asegurar a sus familias condiciones de vida sanas y convenientes ³⁶.

De los distintos conjuntos de medidas de respuesta fiscal aplicados por los Estados para dar respuesta a la crisis, incluida la ampliación del alcance de la protección contra el desempleo, cabe citar los siguientes ejemplos:

²⁷ Véase Brasil, Caixa Econômica Federal, "Auxílio Emergencial Do Governo Federal", 2020.

²⁸ Véase Sudáfrica, Ministerio de Empleo y Trabajo, "Easy-Aid Guide for Employers: Reduced Work Time Benefits/Illness Benefits/Dependants Benefits", 2020.

²⁹ Véase Sudáfrica, Ministerio de Empleo y Trabajo, "Social Grants-Coronavirus COVID-19"; y Sudáfrica, "SASSA on Applications Received for Special Coronavirus COVID-19 Social Relief of Distress Grant", 14 de mayo de 2020.

³⁰ Estonia ha pospuesto numerosas medidas activas del mercado de trabajo hasta el final del estado de emergencia, esto es: todos los cursos, salvo los que sean individuales o se impartan en línea; los servicios de orientación profesional y los servicios de readaptación laboral para grupos; los clubes de trabajadores y las actividades colectivas relacionadas con el trabajo; y las prácticas colectivas. Véase el sitio web del Eesti Töötukassa (Fondo del Seguro de Desempleo de Estonia).

³¹ Véase el sitio web Pôle emploi.

³² Véase España, "Medidas Covid-19".

³³ En el Togo, se puede proceder a la inscripción en el programa de ingresos de solidaridad universal desde un portal en línea, y los pagos se realizan mediante servicios de operadores de telefonía móvil y telepagos. Véase Togo, "NOVISSI Program".

³⁴ Véase Loop, "Unemployed not Required to Go to BECCS in Warrens Anymore", 26 de marzo de 2020.

³⁵ Esta cuestión está en consonancia con la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), en la que se sugiere que el costo de aquellas prestaciones de los sistemas de seguridad social que no puedan ser cubiertas con las cotizaciones debería serlo por la comunidad (anexo, párr. 26 8)); véase también Peyron Bista y Carter (2017), pág. 143.

³⁶ Véase el Convenio núm. 102, art. 67; y Peyron Bista y Carter (2017), pág. 143.

► Foco en la protección social

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

- El conjunto de medidas de apoyo puesto en marcha por Albania, que asciende a 23 000 millones de leks (el 1,4 por ciento del producto interno bruto (PIB)), incluye una partida de 6 500 millones de leks para apoyar a las pequeñas empresas y a los trabajadores por cuenta propia que se ven obligados a interrumpir su actividad debido a la pandemia de COVID-19, y se les abona el doble del monto de los salarios que figura en la declaración fiscal, duplicando las prestaciones de desempleo y los pagos en concepto de asistencia social³⁷.
- La asignación fiscal de Suiza de 65 000 millones de francos suizos (alrededor del 9,3 por ciento del PIB de 2019) incluye más de 8 000 millones de francos en concepto de prestaciones por trabajos de jornada reducida y de compensación por pérdida de ingresos para los trabajadores por cuenta propia y algunos empleados afectados por las medidas oficiales adoptadas para combatir el coronavirus (por ejemplo, los progenitores que deben ocuparse de sus hijos debido el cierre de las escuelas)³⁸.
- El plan de emergencia de Túnez, cuyo presupuesto asciende a 2 500 millones de dinares (lo que equivale a 800 millones de dólares de los Estados Unidos, o al 2 por ciento del PIB), incluye una partida de 300 millones de dinares en concepto de apoyo al desempleo³⁹.
- El conjunto de medidas de apoyo fiscal aplicadas por Viet Nam para apoyar la economía (cuya cuantía asciende a 266 billones de dong, lo que equivale al 3,5 por ciento del PIB) incluyen la asignación de 36 billones de dong (el 0,5 por ciento del PIB) para prestaciones adicionales de protección contra el desempleo⁴⁰.

Se debería prestar la debida atención a asegurar la sostenibilidad financiera. Algunos países han renunciado temporalmente al cobro de las cotizaciones al seguro social para salvaguardar la liquidez de las empresas. Dado que esas medidas repercutirán en la sostenibilidad del sistema de seguridad social y en su capacidad para responder a las necesidades de las personas protegidas

por dicho sistema, los Estados también deberían considerar la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores relacionados con la seguridad social, entre otras cosas asegurando que las cantidades que falten se “compensen” con ingresos generales (lo equivalente a una cotización subvencionada); a largo plazo, los Estados deberían conseguir y mantener suficientes reservas de la seguridad social⁴¹.

A fin de dar respuesta a las urgentes necesidades ocasionadas por la pandemia de COVID-19, también se debería aumentar el apoyo internacional a los países cuya capacidad económica y fiscal es insuficiente, en consonancia con el *Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19*⁴². Muchos asociados para el desarrollo han ampliado el apoyo a los países en desarrollo, proporcionándoles asistencia financiera, como un medio para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la crisis de la COVID-19. Ello incluye los esfuerzos desplegados para apoyar a los trabajadores del sector de la confección que están desempleados debido a la cancelación o el aplazamiento de los pedidos⁴³.

Coordinar las medidas en materia de seguridad de los ingresos y las de promoción del empleo para ayudar a las personas afectadas a seguir conectadas con el mercado de trabajo

Además de las medidas de mantenimiento del empleo y de las prestaciones de desempleo, los gobiernos también han recurrido a iniciativas de promoción del empleo para ayudar a sus poblaciones a seguir conectadas con el mercado de trabajo y evitar la inactividad durante la crisis. Entre otras cosas, las medidas de promoción del empleo han consistido en programas de empleo público, de adecuación de la oferta y la demanda de mano de obra, de desarrollo de las competencias y de apoyo a la puesta en marcha de empresas (Naciones Unidas 2020; OIT 2020k)⁴⁴. La coordinación entre la protección social y las medidas de promoción del empleo también es una cuestión fundamental para los trabajadores que han perdido sus ingresos y no están incluidos en los regímenes de protección contra el desempleo, como los

³⁷ Véase FMI, “Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: Albania”.

³⁸ Véase FMI, “Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: Switzerland”.

³⁹ Véase FMI, “Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: Tunisia”.

⁴⁰ Véase FMI, “Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: Viet Nam”; véase también la sección anterior titulada “Ampliar la cobertura y mejorar la suficiencia de las prestaciones de desempleo”.

⁴¹ A este respecto, el Convenio núm. 168 de la OIT establece que, “[c]uando el Estado o el sistema de seguridad social conceda subvenciones con el fin de salvaguardar empleos, los Miembros deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que estas subvenciones se destinen exclusivamente al fin previsto, y prevenir todo fraude o abuso por parte de los beneficiarios” (art. 30).

⁴² Naciones Unidas, “Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19”; véase también la Recomendación núm. 202, párr. 12. Ese apoyo también es pertinente en el contexto del Objetivo 17 de los ODS, relativo a fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, en particular en lo que respecta a la movilización de recursos (metas 17.1, 17.2 y 17.3).

⁴³ En el llamamiento a la acción “COVID-19: Action in the Global Garment Industry” (IOE et al. 2020) se insta al fortalecimiento de la protección social de los trabajadores, entre otras cosas mediante las prestaciones de desempleo y los programas de mantenimiento del empleo.

⁴⁴ La Recomendación núm. 176 establece que, “[e]n período de crisis económica, las políticas de reajuste deberían incluir, en condiciones prescritas, medidas destinadas a estimular las iniciativas que entrañen la máxima utilización de mano de obra” (párr.3).

► Foco en la protección social

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

trabajadores del sector informal y de la economía rural. Los programas de empleo público, en particular los mecanismos de garantía del empleo, también pueden proporcionar seguridad de los ingresos, garantizando un número mínimo de jornadas de trabajo y/o de salarios por días de trabajo equivalentes. Además, mientras dure la pandemia, es vital que esos programas incluyan las precauciones necesarias para garantizar la higiene y el distanciamiento físico (OIT 2020l).

- Etiopía ha adaptado su Programa de Redes de Protección Social Productiva para que los participantes puedan recibir un pago anticipado correspondiente a tres meses, y también ha suspendido las obligaciones laborales durante ese período. También ha extendido una prestación de apoyo a los ingresos similar a otros grupos de bajos ingresos (Gentilini et al. 2020).
- Hong Kong (China) ha aumentado la financiación anual destinada a los programas de empleo y ha elevado el límite máximo del subsidio para la capacitación en el empleo ⁴⁵.
- El régimen del seguro de empleo de Malasia financia actividades de formación que se ajustan a los requisitos de distanciamiento físico, que incluyen la capacitación digital sobre diversos conjuntos de competencias (Malasia 2020a).
- Los trabajadores del sector informal de Filipinas que hayan perdido temporalmente sus medios de vida debido al confinamiento pueden solicitar su inclusión en el programa de empleo temporal, que proporciona un máximo de 10 días de trabajo (en tareas de desinfección y saneamiento de sus propias viviendas y las intermediaciones). Los beneficiarios de este programa reciben orientación en materia de seguridad y salud y el pago del 100 por ciento del salario mínimo vigente más elevado, y pasan a estar inscritos en un microseguro colectivo ⁴⁶.

“Reconstruir mejor”: reforzar la protección contra el desempleo para el futuro

En vista de las repercusiones socioeconómicas de la crisis de la COVID-19, las prestaciones de desempleo han desempeñado (y seguirán desempeñando) un papel fundamental para asegurar la recuperación respecto de las pérdidas masivas de empleo y de actividad, junto con las intervenciones activas de apoyo al mercado de trabajo. Dichas prestaciones son vitales para asegurar que no se malogren los avances para alcanzar los ODS. Con ese fin, será necesario diseñar e implementar prestaciones de desempleo y de mantenimiento del empleo, y dotarlas de recursos, de tal modo que se garantice que los trabajadores tengan un nivel adecuado de seguridad de los ingresos durante todo el tiempo que sea necesario, de conformidad con las normas internacionales, apoyando al mismo tiempo su regreso al

trabajo tan pronto como las consideraciones de salud lo permitan.

Esta crisis ha puesto de manifiesto amplios déficits en la protección contra el desempleo, en particular para aquellas personas que trabajan en la economía informal y para muchos trabajadores con modalidades atípicas de empleo. También ha evidenciado la necesidad de encontrar soluciones innovadoras para ampliar la cobertura de la protección social, con inclusión de los regímenes contributivos, a fin de enfrentar mejor las crisis futuras. Se ha demostrado que la función de unos sistemas de protección social eficaces, coordinados, sostenibles y con capacidad de respuesta es vital para apoyar la recuperación y evitar que la crisis dé lugar a una informalización del empleo. Unas políticas económicas, de empleo y de seguridad social bien coordinadas pueden respaldar un ciclo virtuoso de aumento del capital humano, mejora de la empleabilidad y formalización del empleo, a fin de alentar un crecimiento económico sostenible e inclusivo, una mayor seguridad de los ingresos y mejores servicios sociales, logros que mejoran la productividad y la empleabilidad de la fuerza de trabajo (OIT 2011). Extraer enseñanzas de la crisis significa reforzar los sistemas de protección social mediante marcos jurídicos adecuados, sistemas de administración eficaces y una financiación sostenible.

Por lo tanto, los gobiernos, con la participación de los interlocutores sociales y guiados por las normas internacionales sobre seguridad social, deberían considerar las siguientes medidas de política para dar respuesta a la crisis y a sus efectos a más largo plazo:

- Los Estados deberían velar por una coordinación más estrecha y una mayor coherencia entre las políticas de protección social y las de empleo, en particular entre los regímenes de protección contra el desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo, a fin de lograr un enfoque integrado de la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido. Esas políticas deberían ajustarse a los enfoques de los Convenios núms. 122 y 168 y de la Recomendación núm. 176. En conjunto, deberían estar concebidas para sostener la demanda de mano de obra mientras se recupera la actividad económica, entre otras cosas, mediante programas de empleo público, y también deberían alentar a los empleadores a ofrecer empleo decente y productivo, así como a los trabajadores a buscarlo. Los servicios de empleo y las medidas de formación permanente también deberían desempeñar un papel importante en la promoción de la mejora de las competencias y capacidades de los trabajadores, a fin de aumentar su empleabilidad en el contexto de la reestructuración de los mercados de trabajo y las economías (Peyron Bista y Carter 2017).
- Los regímenes de protección contra el desempleo deberían incorporarse a la legislación y reforzarse, junto con servicios de empleo eficaces y con

⁴⁵ Véase Hong Kong (China), “2020–21 Budget: Highlights”.

⁴⁶ Véase Filipinas, Ministerio de Trabajo y Empleo, “DOLE Department Order 210: Guidelines for the Implementation of the Tulong Panghanapbuhay sa Ating Displaced/Disadvantaged Workers Program (TUPAD) #Barangay Ko, Bahay Ko, Disinfection/Sanitation Project”, 18 de marzo de 2020.

► **Foco en la protección social**

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

capacidad de respuesta, como se establece en los Convenios núms. 102 y 168 y en las Recomendaciones núms. 202 y 176.

- Debería asegurarse la cobertura efectiva de las prestaciones de desempleo para todas las personas en edad de trabajar, incluidos los trabajadores de la economía informal, en consonancia con la Recomendación núm. 204, a fin de mitigar las consecuencias de posibles crisis futuras (OIT 2019, 2020d). Ello también contribuiría a la sostenibilidad y la equidad de los sistemas de protección social, mejorando su capacidad para hacer frente a futuras conmociones.
- El diálogo social es decisivo para formular respuestas inmediatas, y también será esencial para hacer frente a los retos sociales y económicos que surjan a medio y largo plazo. Por lo tanto, esta crisis ofrece una oportunidad para crear, reforzar o restablecer el diálogo social, creando las condiciones para un entorno propicio, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- Se deberían reforzar los regímenes existentes para hacer frente en mejores condiciones a crisis futuras, entre otras cosas asegurando una capacidad administrativa y financiera adecuada, en particular mediante la dotación y el mantenimiento de suficientes reservas de seguridad social.
- Deberían asegurarse unos mecanismos de financiación sólidos, sostenibles y equitativos, basados en los principios de la amplia mancomunación de riesgos y la solidaridad social establecidos en las normas sobre seguridad social de la OIT (OIT, de próxima publicación c).
- Se debería ampliar el espacio fiscal para la protección social, recurriendo a una amplia gama de opciones y al diálogo nacional, a fin de generar voluntad política y asegurar la combinación óptima de políticas públicas para promover un crecimiento inclusivo junto con puestos de trabajo y protección social (Ortiz et al., 2019).

► Foco en la protección social

Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19 :
Respuestas de los países y consideraciones de política

Referencias

- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi y Pamela Dale. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures". Actualizado el 24 de abril.
- Naciones Unidas. 2020a. "Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19: Responsabilidad compartida, solidaridad mundial y acción urgente para las personas más vulnerables". Abril.
- Naciones Unidas. 2020b. "Documento de políticas: El mundo del trabajo y la COVID-19". Junio.
- OCDE. 2020. "Supporting People and Companies to Deal with the COVID-19 Virus: Options for an Immediate Employment and Social-Policy Response". 20 de marzo.
- OIE y CSI. 2020. "Declaración conjunta sobre el COVID-19". 23 de marzo.
- OIE, CSI e IndustriALL. 2020. "COVID-19: Action in the Global Garment Industry".
- OIT. De próxima aparición a. "Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations".
- . De próxima aparición b. "Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond".
- . De próxima aparición c. "The Role of Social Dialogue in Framing Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis".
- . 2011. La seguridad social y la primacía del Derecho: Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. ILC.100/III/1B.
- . 2014. "Informe mundial sobre la protección social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social".
- . 2017. "Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible".
- . 2018. "Minimum Requirements for Ensuring Privacy and Data Protection in Social Protection Systems". Protección Social para Todos, Nota Informativa, junio.
- . 2019. "Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience".
- . 2020a. "A Policy Framework for Responding to the COVID-19 Crisis". ILO Policy Brief on COVID-19, 18 de mayo.
- . 2020b. "La COVID-19 y el mundo del trabajo: Respuestas políticas nacionales: Tailandia".
- . 2020c. "La COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas". Observatorio de la OIT, 1ª edición, 18 de marzo.
- . 2020d. "La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política". Nota informativa, Mayo.
- . 2020e. "La COVID-19 y el mundo del trabajo: Estimaciones actualizadas y análisis". Observatorio de la OIT, Quinta edición, 30 de junio.
- . 2020f. "La COVID-19 y el mundo del trabajo: El COVID-19 y el mundo del trabajo: Estimaciones actualizadas y análisis". Observatorio de la OIT, Tercera edición, 29 de abril.
- . 2020g. "Social Protection Policy Responses to Mitigate COVID-19 Impact in Viet Nam". Nota técnica para discusión.
- . 2020h. Respuestas de la Protección Social a la Crisis de COVID-19 en todo el mundo. 2020.
- . 2020i. "Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal". Foco en la protección social, mayo.
- . 2020j. "Temporary Wage Subsidies". Ficha informativa, 21 de mayo.
- . 2020k. "The Role of Public Employment Programmes and Employment Guarantee Schemes in COVID-19 Policy Responses". Servicio de Desarrollo e Inversión (DEVINVEST) Nota informativa, 29 de mayo.
- . 2020l. "Adjusting Labour Practices in Employment-Intensive Works in Response to COVID-19". Orientaciones Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), 12 de abril.
- Ortiz, Isabel, Anis Chowdhury, Fabio Durán-Valverde, Taneem Muzaffar y Stefan Urban. 2019. "Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options". OIT.
- Peyron Bista, Céline y John Carter. 2017. "Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package: Experiences from ASEAN". OIT.

► Visite nuestra [página web](#) sobre la protección social y nuestro [portal de datos](#) mundiales sobre la protección social.

Esta nota fue elaborada por Maya Stern Plaza con contribuciones de Kroum Markov y Christina Behrendt.

La serie de notas «Enfoque sobre la protección social» se publica bajo la dirección de Shahra Razavi, Directora, Departamento de Protección Social.

► **Departamento de Protección Social**
socpro@ilo.org

Organización Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
1211 Genève 22
www.ilo.org

Consulte nuestros sitios web para obtener actualizaciones periódicas
► [OIT.org/global/topics/coronavirus](https://www.oit.org/global/topics/coronavirus)
► www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62&lang=EN

► **Plataforma sobre protección social:**
www.social-protection.org