

SEGURO DE DESEMPLEO: UNA POLÍTICA DE RESCATE SOCIAL ANTE LAS CONSECUENCIAS LABORALES DE LA PANDEMIA EN GUATEMALA

Luis Guillermo Velásquez Pérez¹

piches1993@gmail.com

Universidad de San Carlos de Guatemala, Ciudad de Guatemala, Guatemala

La aparición de la pandemia Covid-19 obligó la implementación de medidas de confinamiento y restricción a la movilidad que afectaron los puestos de trabajo en todo el mundo. En el caso guatemalteco, también revelaron una serie de incumplimientos y debilidades históricas en el seno de la institucionalidad laboral. En ese sentido, este artículo basado en datos del año 2020, indaga en la viabilidad de implementar un seguro de desempleo administrado y operado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, una conquista de la década revolucionaria (1944-1954), como una política inmediata y de largo plazo para la recuperación económica, la protección frente al desempleo y el mejoramiento de la búsqueda de puestos de trabajo.

Palabras clave: *Seguro de desempleo, mercado laboral, Covid-19 e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*

1 Politólogo y maestro en Estadística Aplicada por la Universidad de San Carlos de Guatemala y maestro en Política Científica y Tecnológica en la Universidad Estatal de Campinas. Fue asesor en el Congreso de la República de Guatemala, ha sido profesor universitario y ha desarrollado proyectos en Transparencia y Gobierno Abierto. Trabaja especialmente en temas relacionados con datos, políticas públicas, tecnología y política.

UNEMPLOYMENT INSURANCE: A SOCIAL RESCUE POLICY IN THE FACE OF THE LABOR CONSEQUENCES OF THE PANDEMIC IN GUATEMALA.

The emergence of the Covid-19 pandemic forced the implementation of confinement and mobility restriction measures that affected jobs around the world. In the Guatemalan case, they also revealed a series of historical failures and weaknesses within the labor institution. In this sense, this article investigates based on data from 2020, the viability of implementing unemployment insurance administered by the Guatemalan Social Security Institute, an achievement of the revolutionary decade (1944-1954), as an immediate and long-term policy for recovery. economic, protection against unemployment and improving the search for jobs.

Keywords: *Unemployment insurance, labor market, Covid-19 and Guatemalan Institute of Social Security*

Introducción

La aparición de la pandemia Covid-19 puso en relieve la importancia de lo público a nivel mundial, especialmente, de la infraestructura relacionada a los cuidados en salud y seguridad social. Durante 2020 en Guatemala, sus consecuencias fueron apabullantes y volvieron a señalar las profundidades del despojo económico y el debilitamiento institucional en un contexto de captura del Estado, las cuales habían sido inicialmente evidenciadas durante la crisis política de 2015. Para julio de 2020, cuatro meses después del reporte público del primer caso, el impacto de la pandemia en el ámbito laboral desarrollaba una serie de efectos, estimulados en una buena parte por la falta del cumplimiento histórico de la legislación laboral y de su errática institucionalidad.

Entre los efectos más visibles se pueden mencionar el retraso y el relanzamiento por parte del Ministerio de Trabajo (Mintrab) y el Ministerio de Economía (Mineco) del procedimiento para la autorización de la suspensión de contratos y, por ende, de la entrega de un fondo de protección al empleo debido a la morosidad de los empleadores con sus responsabilidades patronales hasta antes de la pandemia. En tan solo cuatro meses, según los datos de la Dirección General de Empleo (2020), 17, 946 empresas habían solicitado la suspensión de contratos y 9 de cada 10 también había hecho lo mismo con el beneficio del fondo de protección.

La incertidumbre ante el desempleo y la pérdida de poder adquisitivo se expresaba también en los datos que la Inspección General de Trabajo (2020) había recolectado hasta la fecha. De las 15, 450 denuncias laborales recibidas, el 30% fueron por despidos individuales o masivos en el lugar de trabajo; el 34% por el impago, la reducción o la suspensión indebida sin goce de salario; y el 18% por el incumplimiento de las medidas sanitarias y de seguridad ocupacional. La vulnerabilidad y la ausencia de garantías ante la limitada cobertura de la regulación y la protección laboral se puede observar en los datos de la Dirección General de Empleo (2020), los cuales indican que los trabajadores autónomos, quienes no tienen un salario fijo, representaban hasta marzo de 2020 un 26.5% de la población ocupada y las tasas de desempleo y subempleo oscilaban en 2.5% y 9.5% respectivamente respecto a la población en edad de trabajar. Mientras, que, la economía informal, segmento cuyas actividades dependen del contacto en las calles y en los espacios públicos y que ha sido especialmente afectadas por las restricciones de movilidad y las medidas de confinamiento, representaban el 70% de la población ocupada, de una fuerza laboral total de 6.9 millones de personas. Es un dato naturalmente preocupante si se considera que su crecimiento en Centroamérica generalmente sucede en sintonía con el aumento de las tasas de trabajo infantil.

Guatemala, entonces, se encuentra frente a un panorama de profundización de la precariedad del mercado laboral en el que se estima que aumentará la informalidad

y el desempleo, así como las posibilidades de quiebras de micro, pequeñas y medianas empresas, vitales en el proceso de formalización de la economía, que conllevará a la ampliación de un espacio laboral desatendido sobre el cual el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) no tienen las competencias adecuadas para garantizar políticas de rescate y protección social.

En ese contexto, el seguro de desempleo, además de ser importante en cualquier plan inclusivo de reactivación económica, es una política de mitigación de la precariedad laboral anteriormente delimitada, que tendría la capacidad de cubrir el circuito de consumo y el costo de la vida por persona-familia, generalmente otorgado a aquellas personas que estuvieron en una relación de dependencia. Este artículo además contribuye a la comprensión de la situación de los trabajadores durante el primer año de la pandemia, a la revisión actualizada de las condiciones institucionales del IGSS y a la discusión técnica y académica sobre las posibilidades de crear un seguro de desempleo que mejore la protección social de los trabajadores.

1. Antecedentes: los seguros de desempleo en América Latina

En América Latina, únicamente 6 de 46 países cuentan con un seguro de desempleo. El primer país en adoptarlo fue Uruguay en 1981 en medio del inicio de su proceso de apertura democrática² y el último fue Ecuador en 2016 durante el gobierno progresista de Rafael Correa. Sin embargo, además de estos 6 países, debe considerarse a la ciudad de México, la cual beneficiada por la división federal del Estado ha podido impulsar sus propios proyectos de protección social y en el 2008 aprobó su propio seguro de desempleo.

Si bien los seguros de desempleo funcionan como amortiguadores de los shocks y los cambios en los ciclos económicos para contener la pobreza, garantizando ingresos mínimos, en promedio en los 6 países de la región, hasta por 6 meses para que las personas puedan sostener y desarrollar sus vidas, sus características varían según el país de adopción. De ese modo, repasar los distintos modelos adoptados se constituye en el punto de partida para identificar cuál es el más idóneo para replicarlo en Guatemala considerando las condiciones legales e institucionales del Instituto de Seguridad Social.

2 El actual modelo fue instaurado en 1981. Sin embargo, el primer seguro de desempleo propiamente dicho fue establecido en 1934.

Tabla 1
Modelos resumidos de los seguros de desempleo vigentes en América Latina

| País | Criterios | Duración (meses) | Beneficios |
|-----------|---|------------------------|---|
| Uruguay | Desempleo o suspensión | 6 y 4 | Porcentaje del salario promedio decreciente. |
| Argentina | Pérdida del empleo sin causa justa o fuerza mayor | 2-12 | El 50% del mejor salario neto mensual decreciente. |
| Brasil | Despido sin causa justa | 3-5 | El promedio del salario mensual. |
| Chile | Pérdida del empleo | 1-13(CIC) 3-5 (FCS) | Porcentaje de un salario mensual promedio según tipo de contrato. |
| Colombia | Pérdida del empleo | 6 | Salario mínimo mensual. |
| Ecuador | Desempleo o en suspensión | 5 | Porcentaje del salario mensual promedio decreciente. |

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida en (Végh et al., 2019).

En Uruguay, el seguro contempla a los trabajadores asalariados del sector privado que fueron despedidos o suspendidos, durante 6 y 4 meses respectivamente. Incluyendo dentro de los beneficios un ingreso que decrece por mes y se obtiene calculando un porcentaje del salario promedio de los 6 meses que precedieron a la pérdida del empleo con porcentajes mensuales decrecientes (Végh et al., 2019).

En Argentina fue implementado en noviembre de 1991 durante el gobierno de Carlos Menem en medio de la implementación del “plan de convertibilidad” que niveló el peso argentino al dólar americano en abril de aquel año con el respaldo del Fondo Monetario Internacional, el cual desencadenó una profunda crisis política y económica caracterizada por masivas protestas sociales, la caída de la producción y la pérdida de miles de empleos. Los mismos autores señalan que su seguro abarca entre 2 a 12 meses³ a los trabajadores asalariados del sector privado que perdieron sus empleos sin causa justa o por fuerza mayor, que han contribuido entre 6 y 8 meses en el Seguro Social. Incluyendo dentro de los beneficios un porcentaje de la mitad del mejor salario neto mensual en los 6 meses previos a la pérdida del empleo con

3 6 meses si tiene 45 años o más.

pagos mensuales decrecientes, cobertura médica y reconocimiento de la antigüedad para la jubilación.

En Brasil fue implementado en 1986 en medio del ciclo reformista de la década de los ochenta y, específicamente, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la primera gestión desde el retorno de la democracia en 1985. Según Velásquez (2010b) en los años de 1994, 2002 y 2009 se implementaron cambios de extensión y beneficios, aprobando el aumento de 4 a 5 el número de pagos máximos que un beneficiario puede recibir; estableciendo los beneficios y sus límites según los ingresos previos al desempleo y extendiendo los beneficios por dos meses adicionales para los trabajadores que habían sido despedidos a partir de noviembre de 2008 en los sectores más afectados por la crisis de ese año. Su seguro actualmente abarca entre 3 a 5 meses a los trabajadores asalariados despedidos sin causa justa con 12 aportaciones al Seguro Social. Incluyendo dentro de los beneficios un ingreso básico equivalente al promedio del salario mensual en los 3 meses previos a la pérdida del empleo (Végh et al., 2019).

En Chile se implementó en el año 2001 durante el gobierno de Ricardo Lagos en un contexto marcado por el aumento acelerado del desempleo del 6.5% al 10% entre 1999 y 2001, decayendo alrededor de la cifra inicial hasta el año 2011. Según Mizala y Romaguera (2001) inicialmente se creyó que esta elevación del desempleo respondía únicamente a la crisis asiática, sin embargo, la evidencia para el primer año del nuevo siglo indicaba que la inversión y el empleo se contraían debido a que la economía estaba “alrededor de un 8% por debajo de su frontera”. Ahora se conoce ampliamente que dicha afirmación era correcta en virtud de que la tasa de desempleo se mantuvo entre el 8% y el 10% de manera sostenida durante una década. Cabe resaltar, además, que el seguro de desempleo desempeñó un papel central para que la tasa no excediera del 10% ante las secuelas de la crisis económica y financiera de 2008.

El seguro chileno contempla a los trabajadores asalariados del sector privado y pueden acceder a dos programas: la Cuenta Individual por Cesantía (CIC) que dependiendo del contrato requiere de 6 a 12 contribuciones mensuales y tiene una duración entre 1 y 13 meses; y el Fondo de Cesantía Solidario (FCS) que requiere al menos 12 contribuciones y tiene una duración entre 3 y 5 meses dependiendo también del tipo de contrato. Ambos incluyen un ingreso básico definido como un porcentaje de un salario mensual promedio de los últimos 6 a 12 meses según el tipo de contrato, cobertura médica y reconocimiento de la antigüedad para la jubilación (Végh et al., 2019).

En Colombia fue instaurado en 2013 durante el gobierno de Juan Manuel Santos en un contexto de reducción de la tasa de desempleo del 13% al 10-11% entre 2006 y 2013, y cayendo favorablemente a un 8.9% en el 2015, siendo la cifra más baja en los últimos quince años según la entidad responsable de las estadísticas oficiales en

dicho país. Su seguro tiene una duración de 6 meses y abarca a los trabajadores que han contribuido a la Caja de Compensación Familia por 1 o 2 años en los últimos 3 años. Sus beneficios incluyen un ingreso basado en el salario mínimo mensual, un bono de alimentación equivalente a 1.5 veces del salario mínimo mensual distribuido uniformemente en la duración total, acceso al subsidio familiar vigente y asistencia en la búsqueda de un nuevo empleo (Végh et al., 2019).

En Ecuador se instauró en el año 2016 en una situación relativamente estable respecto a la tasa de desempleo registrada en los años previos. Según su Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el país cerró los años 2014 y 2015 con tasas del 3.8% y 4.8%, respectivamente. No obstante, su seguro es el que tiene las barreras de acceso más altas de los modelos descritos en este apartado; debido posiblemente a que es una política reciente aplicación. Abarca a los trabajadores asalariados que perdieron su empleo de manera involuntaria, lleven 60 días en esa situación y hayan registrado 24 meses de aportaciones al Seguro Social realizando las últimas 6 de manera consecutiva. El beneficio, por su parte, consiste en un ingreso que varía por mes que se calcula como un porcentaje del salario mensual promedio de los 12 meses que precedieron al desempleo con porcentajes decrecientes (Végh et al., 2019).

En la ciudad de México el seguro se implementó durante la gobernación de Miguel Ángel Mancera y según Bensusán (2014) este abarca a las personas residentes que hayan trabajado para una persona moral o física con domicilio en dicha ciudad y puedan acreditar que perdieron sus empleos por causas ajenas a su voluntad; que no sean beneficiarias de ingresos económicos por concepto de jubilación, subsidio o relaciones laborales diversas y que a su vez estén buscando empleo. Además, Bensusán (2014) menciona que la política también cubre a las personas desempleadas que se dedicaban al comercio informal dentro del Sistema de Transporte Colectivo (STC Metro) y a migrantes que perdieron sus empleos en el extranjero, siempre y cuando, sean residentes de la ciudad de México.

En síntesis, el acceso está condicionado, principalmente, por las contribuciones al Seguro Social durante un tiempo definido previo al desempleo, a excepción de Uruguay y la ciudad de México cuya aplicabilidad es general; así como por la relación de dependencia, proveniente del sector privado en los casos de Argentina, Chile y Uruguay; y proveniente del sector público y privado en los casos de Brasil, Colombia, Ecuador y ciudad de México⁴.

4 Permite la aplicación al seguro de una pequeña parte de su sector informal.

2. La situación laboral durante la pandemia y la necesidad de un seguro de desempleo en Guatemala

El seguro de desempleo es una política central dentro de la institucionalidad laboral y no se circunscribe únicamente a tiempos de crisis, aunque es significativamente valiosa cuando surgen. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por ejemplo, la considera como una política natural de los sistemas de protección social y desde el año 1934 ha recomendado su implementación. Sin embargo, a pesar de sus múltiples beneficios, hasta 2012 más del 70% de los trabajadores en el mundo carecerían de cualquier tipo de prestación en caso de pérdida del empleo; y el seguro únicamente había sido implementado en 72 de los 198 países monitoreados, de los cuales solo 16 incluían seguros para jóvenes desempleados que estaban buscando su primer trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2012).

La OIT incluso ha retomado la importancia del seguro de desempleo en dos momentos críticos concretos: la crisis económica y financiera de 2008 y la crisis por el Coronavirus en 2020. Velásquez (2010a), consultor de la oficina subregional, acotó que durante la crisis económica y financiera “los países que tenían un Seguro de Desempleo contaron con un instrumento de protección de carácter anticíclico” y que su principal contribución a la recuperación económica había sido “mejorar la eficiencia de la búsqueda de puestos de trabajo, de modo que los trabajadores encontraran ocupaciones acordes con sus habilidades laborales durante el tiempo en que percibían las prestaciones” (2010a: 1).

En su informe de junio de 2020 sobre los impactos de la pandemia en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe, la OIT señaló que el seguro de desempleo fue importante para enfrentar las inéditas caídas del empleo asalariado formal en los países latinoamericanos que ya contaban con dicha política. Teniendo incluso que flexibilizar las condiciones de entrada y/o extender la duración del beneficio para poder cubrir la demanda (Organización Internacional del Trabajo, 2020). Pero también emergió como una alternativa para los países que no contaban con la política. Fabio Bertranou, director de la OIT para el Cono Sur de América Latina, mencionó en la presentación del informe que hay un “interés renovado” en la introducción de seguros de desempleo en Paraguay y Perú debido a que “permiten mantener vínculos laborales a nivel de las empresas y que los ciclos económicos no produzcan efectos de largo plazo” (Lozano Girón, 2020:3).

El seguro de desempleo, entonces, también puede ser planteado como una respuesta para fortalecer la institucionalidad laboral durante y después de la crisis económica originada por las medidas de confinamiento y el cierre de actividades productivas y comerciales que se realizaron en el marco de la estrategia de contención de la pandemia. Dado que su naturaleza permite el sostenimiento de los desempleados y de sus familias durante una temporalidad delimitada, así como su reinserción en

el mercado laboral. Solo en América Latina y el Caribe se estima que el 42.4% del empleo se concentra en los sectores más afectados por las medidas de distanciamiento físico; y, que, para el tercer trimestre del año se espera una caída del 10.3% de las horas de trabajo.

Mientras, que, para finales de 2020, el impacto de la pandemia en la economía y el trabajo habría provocado la pérdida de más de 15 millones de empleos, un aumento entre 4 y 5 puntos de la tasa de desocupación, la caída del 5.3% del PIB regional, así como el aumento del 3.7% de desempleo alcanzando con ello una tasa del 13%, equivalente a 41 millones de personas desempleadas y 30 millones de nuevos pobres (Barcena Pinheiro, 2020; Organización Internacional del Trabajo, 2020a, 2020b).

En Guatemala, Dirección General de Empleo (2020) señala que el Banco de Guatemala proyecta para finales de 2020 que el PIB nacional caerá un 2.5% (hasta el 3.5% en el escenario más pesimista); mientras, que, el Banco Interamericano de Desarrollo estima que se perderán entre 98 mil y 274 mil empleos. Lo cual implicaría un aumento significativo de la tasa de desempleo que ha oscilado alrededor del 2% y el 3% durante los últimos años. Además, la Dirección General de Empleo (2020) sobre una muestra preliminar de 190 empresas encuestadas señala que el 24.5% solicitaron la suspensión de contratos laborales y que el 29.9% de las unidades productivas tuvieron que realizar despidos debido a la caída de la demanda de los productos o servicios que ofrecen, la eliminación de líneas de producción y el cierre de establecimientos. Estimando a partir de dichos datos que el volumen de empleos perdidos ascienden aproximadamente al 4% de la fuerza laboral que se encontraba ocupada al 15 de marzo de 2020.

Tabla 2
Actividades económicas más afectadas debido a las restricciones

| Actividad económica | Cantidad de empleos que genera |
|---|--------------------------------|
| Actividades turísticas, hoteles, restaurantes y otras estrechamente relacionadas. | 340 mil |
| Comercio al menor y por mayor | 1.3 millones |
| Transporte | 230 mil. |
| Total | 1.8 millones |

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos en Dirección General de Empleo (2020).

El seguro de desempleo a la luz de las distintas experiencias en la región puede ser implementado en dos vías: a través del gobierno central⁵ de carácter temporal o permanente y/o del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de carácter permanente. En el primer caso se necesitaría una inyección gubernamental con el propósito de cubrir los segmentos de la población ocupada que no gozan de ninguna cobertura debido a que están fuera de la regulación laboral y que han sido los más desprotegidos ante la crisis.

Cuatro de los cinco programas de ayuda económica aprobados por el Congreso de la República en abril de 2020 e implementados por el gobierno de Alejandro Giammattei⁶ contemplaban bonos y/o ingresos básicos durante un período delimitado. El Fondo de Protección al Empleo y el Bono para el Personal de Salud estaban destinados a trabajadores suspendidos⁷ y al personal de salud, permanente o provisional del Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS).

Tabla 3
Programas de ayuda económica para el sector formal

| Criterio | Fondo de Protección al Empleo | Bono para el Personal de Salud |
|-------------------|--|--------------------------------|
| Beneficiario | Empleados del sector formal suspendidos individual o colectivamente | Trabajadores del MSPAS. |
| Elegibilidad | Formulario de solicitud, listado de los empleados suspendidos, documento de identificación del empleador/representante legal, registro tributario y la última planilla del Seguro Social reportada y pagada. | Agregado al salario de un mes. |
| Beneficio | Q75.00 diarios por 3 meses | Q863.00 por una única vez. |
| Cobertura teórica | Q2,000 millones para aproximadamente 296,296 trabajadores. | Q26 millones |
| Estado | Hasta agosto el Mineco había trasladado el 48.92% al Crédito Hipotecario Nacional. | 0% de ejecución. |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de (López, 2020)

5 Ya sea a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social o el Ministerio de Desarrollo Social.

6 El gobierno aprobó e implementó otros cinco.

7 Evidenció la falta de cumplimiento de la regulación laboral, al punto de que las autoridades prevén que quedará un remanente que posiblemente sea trasladado a la ejecución de otro programa debido a que las empresas no cumplan con los requisitos de elegibilidad.

El Bono al Comercio Popular y el Bono Familia fueron diseñados atendiendo de manera general a las especificaciones propias del sector informal, de los autónomos y los subempleados. Sin embargo, en la práctica, únicamente el primero fue implementado respetando relativamente el diseño original sin que exista mayor claridad sobre los datos de los beneficiarios, ya que las alcaldías no tomaron en cuenta a los vendedores ambulantes, los estrictamente informales, sino que priorizaron a los que pagan tasas y arbitrios municipales y a los que figuraban en sus registros; además, la fiscalización parlamentaria de la oposición identificó a empleados municipales y fallecidos dentro los beneficiarios.

En el caso del Bono Familia quedó ampliamente registrado en los medios de comunicación y la fiscalización parlamentaria que el criterio que prevaleció fue el recibo de energía eléctrica sin considerar si los beneficiarios eran empleados activos en el sector público o privados, así como los problemas de retraso, robo de los recibos, coacción de arrendadores, duplicación y error en la selección de beneficiarios. Además de las sospechas de la Intendencia de Verificación Especial de la Superintendencia de Bancos expuestas públicamente sobre el incremento de transacciones sospechosas que podrían estar vinculadas a redes de extorsión y lavado de dinero con beneficiarios del Bono Familia.

Tabla 4

Programas de ayuda económica para los sectores sin cobertura de protección social

| Criterios | Bono al Comercio Popular | Bono familia |
|-------------------|---|--|
| Beneficiario | Trabajadores informales. | Trabajadores fuera del sector formal |
| Elegibilidad | Trabajar en actividades comerciales y no estar registrado en el Sistema de Administración Tributaria. Cada Municipalidad crea el perfil bajo el único requisito y el alcalde envía el listado de los trabajadores informales de su municipio al Ministerio de Desarrollo Social | Consumir menos de 200kWh de energía, a excepción de trabajadores en el sector público o privado. De quedar fuera del beneficio, podían solicitar su ingreso a través de un formulario y serían evaluadas con Fichas de Evaluación Socioeconómicas. |
| Beneficio | Bono único de Q1,000.00 | Q1,000.00 durante tres meses |
| Cobertura teórica | Q100 millones para 100 mil trabajadores informales. | Q6 mil millones para 2 millones de familias. |
| Estado | 100% de ejecución | Hasta agosto: 40.55% de ejecución |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de (López, 2020; Solano, 2020).

Finalmente, cabe resaltar que la temporalidad de los programas que contemplaban el pago de bonos (ingresos) han sido insuficientes en cantidad y, especialmente, en ejecución; por lo cual los recursos económicos podrían ser trasladados para la creación de un seguro de desempleo temporal que abarque a los sectores sin cobertura de seguridad social, por más de tres meses con el objetivo de mitigar la caída del consumo y el corte los servicios básicos, en virtud de que la reapertura del país decretada a principios del mes de agosto no equivale necesariamente a la recuperación económica del mercado laboral. Los beneficiarios del seguro de desempleo temporal implementado a través del gobierno central podrían ser el sector informal que equivale al 22% del PIB nacional y está conformado por 4.8 millones de trabajadores; los autónomos o cuentapropistas conformados por 1.8 millones y representan el 26.5% de la población ocupada; así como por el subempleo que está conformado alrededor de 667,960 de trabajadores y representa el 9.4% del mercado de trabajo.

En cuanto al seguro de carácter permanente del primer caso, generalmente no se impulsan seguros de este tipo cuando el propósito es cubrir a los sectores sin acceso a la seguridad social debido a que eventualmente presenta problemas de liquidez y sostenibilidad financiera a largo plazo cuando se concentra en el ingreso básico mensual en virtud de que las aportaciones son únicamente de una vía, proveniente del Estado por medio de una asignación fija de la recaudación fiscal. Además, en países caracterizados por la corrupción sistémica y el debilitamiento de las instituciones públicas como sucede en Guatemala, el éxito e incluso la ejecución mínima de los programas varía dependiendo del tipo de gobierno de turno, así como de sus prioridades. Los cuales generalmente han operado fuera de los objetivos del bien común y su visión de la política social (cuando puede llamarse de esa forma) se limita al período gubernamental.

Lo anterior no implica que no se realice ningún esfuerzo de protección social sobre esos sectores. Al contrario, las políticas incluso resultan más ambiciosas cuando se está comprometido con la política social debido a que combinan una serie de prestaciones y garantías sociales, como el programa de ingresos “Jefes y Jefas del Hogar Desocupados” implementado en Argentina en el año 2002 con objetivos de inclusión social en un panorama social y económico adverso. Esta política, como registra Velásquez (2010b), estaba destinada a lograr objetivos más amplios que los de un seguro de desempleo debido a que buscaba reducir la pobreza y el desempleo, así como la demandada interna que había estado estancada por la recesión y la crisis de la salidad de la política de convertibilidad:

“El Programa preveía una transferencia de un monto fijo de dinero de \$150 para los jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años de edad; y los beneficiarios se comprometían a realizar una contraprestación laboral o cursos de capacitación, así como también realizar los controles de salud y asistencia escolar para los menores. La contraprestación consistía en participar en trabajos comunitarios de 20 horas semanales o de actividades de formación (...)

El difícil contexto económico de esos años, 25% de desocupación y un 47% de informalidad laboral, llevó a que estos alcanzaran rápidamente los 2 millones en 2002 (...). Este Programa incluyó no sólo a trabajadores asalariados e independientes informales, sino también a un número muy importante de mujeres previamente inactivas” (Velásquez, 2010b, p. 36).

El segundo caso referente a la implementación de un seguro de desempleo de carácter permanente, administrado por el Instituto de Seguridad Social y aplicable a sus afiliadas y afiliados constituye la propuesta central de este artículo en virtud de que se considera la forma más viable y sostenible en el tiempo de implementarlo; aduciendo, especialmente, que es posible adecuar las competencias legales y las condiciones financieras necesarias al diseño institucional del IGSS. Como se ha mencionado en los antecedentes, los seguros anclados a la Seguridad Social son los más frecuentes debido a que inciden en una mayor cobertura sobre la población ocupada formal al mismo tiempo en el que mantienen la estabilidad financiera de los programas según su modelo de aportaciones. En el caso del Instituto, su experiencia institucional y su naturaleza de integrar distintas ramas de protección y cuidados, permitiría impulsar un circuito de sostenimiento financiero durante la suspensión o el despido, servicios médicos y hospitalarios, así como el apoyo para la reincorporación en el mercado laboral.

3. Un seguro de desempleo administrado y ejecutado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Según la Inspección General de Trabajo (2020), la fuerza del mercado guatemalteco que se encuentra ocupada está compuesta por 6.9 millones de personas. De las cuales 473, 628 son empleados del gobierno y 2, 475, 596 son empleados del sector privado, y representan el 6.8% y el 35.7% respectivamente, del total la fuerza laboral ocupada. Sin embargo, únicamente alrededor de 1.5 millones, es decir, el 60% de los empleados privados trabaja en el sector formal. He ahí los problemas de cobertura teórica en contraposición a la práctica que enfrentan las instituciones relacionadas a la economía, al empleo y a la seguridad social.

El IGSS a pesar de las críticas respecto a la calidad de los servicios médicos y hospitalarios de rutina que ofrece, no así de los servicios especializados que no tienen cobertura en ningún otro seguro privado, es una excepción o como mínimo una de las instituciones que han sobrevivido a las políticas de debilitamiento y anulación de sus capacidades ejecutorias, junto con el Banco de Guatemala y la Universidad de San Carlos.

Las dos críticas “técnicas” al Instituto consisten en que su nivel de cobertura es bajo y que es un modelo deficitario. Ambas son falsas. La primera porque su cálculo lo

realizan de manera errónea sobre la población económicamente activa cuando lo correcto es hacerlo sobre la población ocupada; y, la segunda, porque si bien el modelo del Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) es de reparto simple, goza de buena salud financiera debido a que la estructura demográfica aún es favorable y porque no ha realizado inversiones más amplias en infraestructura, llegando a cubrir únicamente los servicios que más utilizan la mayoría de afiliados⁸. Mientras, que, el modelo del programa “Invalidez, Vejez y Supervivencia” (IVS) no es de reparto simple sino de prima media escalonada (Velásquez Carrera, 2020) y, como indica la Organización Panamericana de la Salud (2020) “Organización Panamericana de la Salud (2020, las contribuciones para su financiamiento ascienden a 5,5% del salario más un aporte estatal equivalente a 25% del total de las prestaciones anuales pagadas por el programa.

Tiene además la rectoría de la Seguridad Social sobre el mercado laboral formal proveniente del sector público y privado cuya cobertura es del 64% sobre la población ocupada equivalente a 1 millón 325 mil 537 personas hasta el año 2018¹¹; así como un rendimiento financiero sólido y estable al extremo de poseer Q40 mil millones en los Bancos del Sistema, una cifra superior al rendimiento de cualquier gran empresa nacional y sin considerar las deudas millonarias o las cuotas que no han sido trasladadas por parte del sector privado, las entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y el gobierno central al Instituto, las cuales ascienden a Q40 mil millones en el caso del gobierno central y a Q1 mil millones en el caso de empresas y municipalidades¹² (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2020).

Tabla 5.
Matriz de cobertura del IGSS

| Beneficiarios | Cobertura | Financiamiento |
|-----------------------|--|--|
| Trabajadores públicos | Programa EMA. Incluye a los hijos menores de 7 años y a las parejas de los afiliados. | Trabajador - 3% Patrono - 7% |
| Trabajadores privados | Programas EMA e IVS. Incluye a los hijos menores de 7 años y a las parejas de los afiliados. | Trabajador - 4.83% Patrono - 10.67% |

8 Este comportamiento precavido puede ser interpretado desde dos puntos de vista: por un lado, en un acierto debido a que contiene la retracción del sistema de reparto evitando así que colapse y, por el otro, en un error debido a que se tenía que aprovechar el superávit para realizar inversiones que garantizaran en el futuro una mayor infraestructura sanitaria desde la seguridad social.

| | | |
|---|----------------------------------|---|
| Trabajadoras domésticas | Programa Especial de Protección. | Empleador 40% Trabajador 20% Estado 40% |
| Contribuyentes voluntarios ³ | Programa IVS. | 5.5% sobre su salario. |
| Afiliados cotizantes | 1, 325, 537 trabajadoras/es | |

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2018).

Además de la cobertura descrita en la tabla #5, el Instituto también brinda atención médica a los jubilados del Estado y pensionados por el IGSS, así como a las personas que requieran atención de estricta emergencia. De esa manera, el régimen de Seguridad Social protegió en el año 2018 según sus propios datos a 3 millones 182 mil 32 personas distribuidos de la siguiente manera: 1, 325, 527 afiliados; 539, 877 esposas y compañeras; 1, 000, 531 hijos menores de 7 años; 3,688 pensionados del Programa de Accidentes; 178, 536 pensionados del Programa IVS; 100, 575 de las clases pasivas del Estado y 33, 288 de la población afiliada.

Las características mencionadas anteriormente convierten al IGSS en la institución idónea para administrar y ejecutar un seguro de desempleo destinado a personas que hayan perdido sus trabajos y se encuentren afiliados al Instituto, cuya propuesta de diseño del seguro para el caso guatemalteco es el siguiente:

Tabla 6.
Propuesta de diseño del Seguro de Desempleo para Guatemala

| Criterios | Seguro de Desempleo |
|----------------|---|
| Elegibilidad | Suspensión o desempleo que hayan contribuido de 3 a 6 meses en el Seguro Social. |
| Beneficios | Un ingreso básico mensual equivalente al promedio del salario mensual en los 6 meses previos a la suspensión o a la pérdida del empleo. |
| Duración | 6 a 8 meses. |
| Cobertura | Trabajadores públicos, privados y domésticos. |
| Financiamiento | Bipartito: trabajadores y empleadores. |

Fuente: elaboración propia.

El seguro tendría una duración de 6 a 8 meses y abarcaría a los trabajadores que han contribuido por 3 y 6 meses al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Sus beneficios incluirían un ingreso básico basado en el promedio del salario mensual en los 6 meses previos a la suspensión o pérdida del empleo que decrecerá porcentualmente cada mes durante la cobertura sin que disminuya en ningún caso el 30% del ingreso; cobertura médica; reconocimiento de la antigüedad en el proceso de jubilación y asistencia en la búsqueda de un nuevo empleo por medio de coordinaciones con las Ferias de Empleo que ya se realizan periódicamente en colaboración público-privada.

4. Reflexiones finales

La necesidad del Seguro no es únicamente para enfrentar el aumento de la tasa de desempleo derivado de la pandemia y para proteger a las personas que pierdan sus empleos durante las próximas décadas, también es para establecer las bases de un Seguro que proteja a los nuevos empleos formales en una posible transición económica o para que con base en la experiencia de su implementación se extienda hacia otros sectores del mercado de trabajo. Lo anterior, especialmente, en caso de que la informalidad no presente reducciones significativas en el futuro próximo dado que en la actualidad representa el 70.2% de la población ocupada con riesgo de aumentar producto de la crisis sanitaria y económica.

En ese sentido, el Seguro de Desempleo propuesto, aparte de los beneficiarios mencionados, también podría contemplar la cobertura, aunque posiblemente con distintos criterios y beneficios, de los contribuyentes voluntarios y de los trabajadores del transporte público como un incentivo de formalización como sucedió en la ciudad de México con los vendedores ambulantes del metro. Esto en virtud de que los pilotos de los buses urbanos y extraurbanos no contraen contratos ni poseen ningún tipo de documento que demuestre una relación formal de trabajo aun cuando operan un servicio concesionado a cargo de asociaciones y empresas privadas que generalmente han recibido y recibirán, por temporalidades o procedimientos de ley, subsidios millonarios del Estado.

Por otro lado, pero no menos relevante, se debe concluir que, si bien la tasa de desempleo ha sido relativamente baja, como se ha podido evidenciar por medio de los datos, se encuentra maquillada por los altos porcentajes de informalidad, subempleo y cuentapropistas. Por ese motivo, más allá de las pretensiones de este artículo, es importante investigar y discutir con mayor profundidad respecto a los modelos de Seguros de Desempleo para los distintos sectores que componen el mercado de trabajo. Pues si bien aplicarlos sobre las relaciones de dependencia es lo más común y “recomendable”, no es ahí necesaria y particularmente para el caso de Guatemala, en donde se concentra en términos de urgencia social, la mayor necesidad de protección y cobertura dado el deterioro de las condiciones de vida.

Referencias

Barcena, A., & Pinheiro, V. (2020). *El trabajo en tiempos de pandemia: Desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)* (Núm. 22; p. 25). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/presentaciones/trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente-la-enfermedad-coronavirus-covid-19>

Bensusán, G. (2014). *El seguro de desempleo en México: Opciones, características, ventajas y desventajas* (Núm. 151; Macroeconomía del Desarrollo, p. 77). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36842>

Dirección General de Empleo. (2020). *Informe sobre el impacto laboral derivado del Covid-19* [Información pública]. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Inspección General de Trabajo. (2020). *Número de denuncias ingresadas a la Inspección General de Trabajo por la emergencia del Covid-19* [Información pública]. Inspección General de Trabajo.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2018). *Informe Anual de Labores* (p. 143) [Institucional]. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. <https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe-Anual-de-Labores-IGSS-2018.pdf>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2020). *Informe Anual de Labores 2020* (p. 207) [Informe de labores]. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. <https://www.igssgt.org/wp-content/uploads/2021/06/informe-anual-de-labores-2020-IGSS.pdf>

López, K. (2020, agosto 13). 5 Meses de COVID-19: Esta es la pobre ejecución de los programas de Giammattei. *Nómada*. https://nomada.gt/pais/actualidad/5-meses-de-covid-19-esta-es-la-pobre-ejecucion-de-los-programas-de-giammattei/?utm_medium=social&utm_source=facebook&utm_campaign=20200813_pais_actualidad_5mesescovidpobreejecucion

Organización Internacional del Trabajo. (2020a). *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*. (p. 23) [Panorama Laboral en tiempos de la Covid-19]. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_749659.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2020b). *El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición: Estimaciones actualizadas y análisis*. (p. 12). Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefing-note/wcms_740981.pdf

Organización Panamericana de la Salud. (2020). *Seguridad social en Centroamérica y República Dominicana: Situación actual y desafíos*. OPS. <https://doi.org/10.37774/9789275321973>

Solano, F. (2020, mayo 7). Estos son los 10 programas de ayuda económica (y los requisitos para optar a ellos). *Nómada*. <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/estos-son-los-10-programas-de-ayuda-economica-y-los-requisitos-para-optar-a-ellos/>

Végh, C. A., Vuletin, G., Riera-Crichton, D., Pablo Puig, J., Camarena, J. A., Galeano, L., Morano, L., & Venturi, L. (2019). *¿Cómo afecta el ciclo económico a los indicadores sociales en América Latina y el Caribe?: Cuando los sueños se enfrenta a la realidad*. (p. 68). Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e0e5d073-648b-541b-9db5-8af2b013b320/content>

Velásquez Carrera, E.A. (2020). La problemática del IGSS (II parte). *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, 186. <https://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/06/IPN-RD-186.pdf>

Velásquez, M. (2010a). *Seguros de desempleo: ¿qué hacer durante la fase de crecimiento?* (p. 4). Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_24_es.pdf

Velásquez, M. (2010b). *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina* (Núm. 99; Macroeconomía del Desarrollo, p. 57). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5465>

Enviado: 13 de mayo de 2022

Aceptado: 26 de mayo de 2023

(Footnotes)

1 Se le ha denominado cobertura teórica en virtud de que los cuatro programas han presentado problemas de ejecución. Es decir, que, si de origen la cobertura sería mínima, con la ineficiencia será todavía menor.

2 A finales de julio se autorizó el pago del bono al personal contrato temporalmente.

3 Hasta el año 2014 únicamente había 7 mil 342 contribuyentes afiliados.