



Asociación Internacional de la Seguridad Social
Conferencia Regional Americana

Belize City, Belice, 28-31 de mayo de 2006

**El impacto de un mercado laboral informal
en la viabilidad de las instituciones de
seguridad social**

Extensión de la cobertura

***Prestaciones por desempleo debido a
acontecimientos catastróficos***

Dalila Castillo

Asistente de la Dirección General/
Directora de Prestaciones
Oficina de Seguridad Social
Belice

El impacto de un mercado laboral informal en la viabilidad de las instituciones de seguridad social

Extensión de la cobertura

Prestaciones por desempleo debido a acontecimientos catastróficos

Dalila Castillo
Asistente de la Dirección General/
Directora de Prestaciones
Oficina de Seguridad Social
Belice

Resumen

Desde 1999, la Oficina de Seguridad Social de Belice ha experimentado un proceso de cambio continuo, orientado a modernizar la administración del sistema y ampliar su cobertura a sectores antes desprotegidos. En los últimos tres años, se ha ampliado la cobertura a los trabajadores independientes y se ha establecido un programa de pensiones no contributivas. Sin embargo, las carencias en la cobertura continúan aumentando.

A medida que la economía pasa de ser formal a informal, las necesidades de cobertura de la población cambian, lo que pone de relieve la falta de adecuación de los sistemas actuales orientados al sector formal y la necesidad de dar prioridad a la extensión de la cobertura a través del desarrollo de programas que aborden estas necesidades cambiantes.

El Caribe identificó una nueva perspectiva en el ámbito de la protección social cuando, en 2004, el Huracán Iván devastó la pequeña isla de Granada. Todos estamos expuestos a los efectos de los desastres naturales y aunque hasta cierto punto nos podamos preparar para ellos, no podemos ni preverlos ni influir en la gravedad de los daños que infligen a nuestras economías y nuestras vidas. Belice está expuesto a la amenaza de los huracanes seis meses al año. Cada año se pierden empleos en algunas zonas del país a causa de huracanes, tormentas y las inundaciones que los acompañan. Sin programas de prestaciones por desempleo, los trabajadores afectados quedan excluidos de toda protección social hasta que Belice se recupera.

La Oficina de Seguridad Social ha decidido que puede y debería proporcionar algún medio de protección social a través de un programa de prestaciones por desempleo limitado a los trabajadores desempleados a causa de una catástrofe natural. Al tomar la iniciativa en el

nuevo programa de Granada, la Oficina de Seguridad Social ha iniciado estudios actuariales a fin de determinar el alcance posible de la cobertura en el marco de la estructura actual de cotizaciones. Como se demostrará en el presente documento, los resultados preliminares son alentadores e indican que el programa se aplicará en un futuro próximo como un paso más de la Oficina de Seguridad Social hacia la extensión de la cobertura.

Propósito del documento

El programa de prestaciones por desempleo para trabajadores que hayan perdido su empleo como consecuencia de catástrofes naturales todavía está en fase de desarrollo. En este documento se describirá el nuevo programa de desempleo y se explicarán los motivos por los que Belice ha decidido ofrecer un programa de este tipo. En este documento se examinarán también los beneficiarios del programa, la elegibilidad y las condiciones de calificación necesarias para percibir las prestaciones. Se presentarán asimismo proyecciones actuariales preliminares de costos y planes de financiación para demostrar la sostenibilidad del programa en el futuro. Cuando sea pertinente, se proporcionará información estadística, en forma de gráficos y tablas, como apoyo de las decisiones adoptadas. El material de referencia utilizado está documentado al final del texto.

Introducción

En un esfuerzo por responder mejor a las necesidades de sus beneficiarios, la Oficina de Seguridad Social de Belice ha crecido y cambiado rápidamente durante los últimos siete años. Se ha ampliado la cobertura a los trabajadores independientes y se ha establecido una pensión no contributiva. Los topes máximos de cotización, que nunca habían sido modificados desde la creación del sistema, han sido aumentados en un 146 por ciento y las tasas de cotización en un 1 por ciento de los ingresos de los asegurados a fin de ampliar el período de equilibrio. Si bien quedan muchas necesidades por cubrir, la Oficina de Seguridad Social de Belice defiende que la extensión de la cobertura a las poblaciones excluidas, mediante prestaciones adecuadas, debe seguir desarrollándose dentro de unos límites asumibles.

Teniendo en cuenta el clima político y las condiciones económicas del país, la Oficina de Seguridad Social de Belice se ha comprometido a realizar la extensión de la cobertura dentro de los límites de su estructura actual de cotizaciones. Ha optado por introducir prestaciones por desempleo limitadas, pagables a las personas que hayan contribuido previamente y que se hayan quedado sin empleo debido a catástrofes naturales, en especial, ciclones tropicales (huracanes), inundaciones (que con frecuencia acompañan a los huracanes o son tan sólo el resultado de precipitaciones excesivas), y terremotos.

El programa está en su fase preliminar y la información que se presenta en este documento debe considerarse preliminar y sujeta a un cierto grado de ajuste a medida que se acerque a la fase final de desarrollo.

Descripción del programa

El programa propuesto por la Oficina de Seguridad Social de Belice se propone ampliar la cobertura a un segmento de la población desempleada, actualmente excluido del sistema de seguridad social tradicional, que ante todo intenta cubrir a los trabajadores. Las prestaciones ofrecidas se denominarán "prestaciones por desempleo debido a acontecimientos catastróficos". Se tratará de prestaciones monetarias pagables a

beneficiarios elegibles y calificados solamente por un período de tiempo limitado. Los beneficiarios del programa serán personas aseguradas sin empleo que cumplan las condiciones de elegibilidad y de calificación para percibir las prestaciones. Se consideran a continuación las condiciones de elegibilidad y de calificación.

Elegibilidad

El programa solamente estará destinado a personas aseguradas, es decir, personas aseguradas por la Oficina de Seguridad Social de Belice y que dispongan de un número válido de seguridad social. Para ser elegible en el marco del programa, la persona asegurada debe estar desempleada. La pérdida de su trabajo ha de estar causada por daños a propiedades ocasionados por el azote de huracanes, las inundaciones que los acompañan, o de terremotos.

Condiciones de calificación

A fin de que las personas estén calificadas para percibir las prestaciones por desempleo, han de cumplir las siguientes condiciones de calificación:

- Haber pagado cinco cotizaciones semanales durante las 13 semanas que precedan inmediatamente la semana en la que se produzca la catástrofe natural de la que resulte la pérdida del puesto de trabajo;
- Haber estado desempleado durante 15 días hábiles consecutivos como resultado del desastre natural.

Los empleados del gobierno y de los órganos estatutarios pueden no ser elegibles en el marco del programa. Se piensa que su cobertura puede no ser necesaria ya que, en la práctica, tanto los gobiernos como los órganos estatutarios siguen pagando los sueldos a sus empleados tras las catástrofes naturales. Se están realizando nuevas investigaciones y todavía se ha de tomar una decisión sobre la inclusión de estos empleados.

Prestaciones

Las prestaciones se pagarán en forma de prestaciones monetarias semanales. La tasa semanal de las prestaciones será equivalente al 50 por ciento de los ingresos asegurables medios de las 13 semanas que precedan inmediatamente la semana en la que el desempleo se inició durante las ocho primeras semanas de desempleo, y al 40 por ciento durante el resto del período.

Las prestaciones se pagarán retroactivamente a partir del décimo día de desempleo hasta un período máximo de prestación de 13 semanas. No excederán, sin embargo, el número de días de cotización efectivos durante las 26 semanas que precedan inmediatamente la semana en la que se inició el desempleo. Las prestaciones se darán por finalizadas en caso de que la persona asegurada inicie una actividad laboral en una empresa antes del final del período máximo de prestación.

El programa de desempleo que está desarrollando la Oficina de Seguridad Social de Belice no se plantea como un programa general de desempleo. Durante el período de prestaciones, el trabajador se beneficiará de la protección social que le permita cubrir sus necesidades básicas sólo hasta que vuelva a incorporarse a su puesto de trabajo o busque un nuevo empleo.

Justificación del programa

Todos los países están expuestos a catástrofes naturales de una forma u otra. Según su localización, un país está más expuesto a ciertos desastres naturales que otros. Belice es un país tropical situado en el Mar Caribe, al sur de México y al noreste de Guatemala a una latitud de 17 grados norte y directamente en el cinturón de los ciclones tropicales (llamados huracanes en el Atlántico y el Caribe) que se forman en las aguas calientes del Mar Caribe. Belice no está situado en una falla y sólo ocasionalmente se ha visto afectado por terremotos ocurridos en la región. Se prevé que esta prestación sirva con mayor frecuencia a las víctimas de huracanes.

Belice está amenazado por huracanes durante la estación de los huracanes en la región, que abarca de junio a noviembre. Cada año, el país se ve afectado, en diferente medida, por los efectos de la estación de los huracanes. Las precipitaciones excesivas producen daños a las infraestructuras, tales como carreteras y puentes, y provoca la interrupción del transporte para los que viajan hacia o desde los lugares de trabajo. A causa de la llanura costera plana y pantanosa de Belice, las inundaciones son una amenaza constante.

Las depresiones y tormentas tropicales causan la destrucción de las cosechas y debilitan las viviendas y las infraestructuras, lo que provoca pérdidas de empleo. Los huracanes pueden destruir gran parte del país. Los vientos fuertes y las inundaciones que los acompañan destruyen edificios, infraestructuras, cosechas y cualquier cosa que se encuentre en su camino, provocando graves pérdidas económicas. Después de un huracán, muchos trabajadores, que en otras circunstancias son productivos y contribuyentes, pierden su empleo y quedan, por consiguiente, sin la protección social que la Oficina de Seguridad Social concede a los trabajadores.

Existe un claro ejemplo. En octubre de 2001, Iris, huracán de categoría cuatro, con vientos de 230 kilómetros por hora, destruyó el 80 por ciento de la cosecha de plátano con un costo económico de USD 25 millones, provocó directamente la pérdida o interrupción del empleo de aproximadamente 3.000 trabajadores, y afectó negativamente a unos 9.000 puestos de trabajo indirectamente¹.

Se experimentaron pérdidas similares en cítricos y en infraestructura de turismo. La industria del turismo sufrió una pérdida de capital de USD 12,5 millones y USD 7 millones más en pérdida de ingresos durante las seis semanas que sucedieron al huracán Iris, en que la industria se fue, poco a poco, recuperando. Durante ese período, sin embargo, miles de trabajadores se quedaron sin empleo y el fondo de la seguridad social perdió cotizaciones.

Cuando un país se ve afectado de esta manera, los trabajadores no sólo se enfrentan a la pérdida de su empleo, sino que han de hacer frente a importantes pérdidas personales, como la pérdida de su hogar, sus propiedades, su salud y hasta sus seres queridos. En el *Informe del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá* (INCAP) de 2001, se publicó que 9.000 personas enfrentaron "inseguridad alimentaria y nutricional" tras el huracán Iris (INCAP, 2001).

Hasta que se vuelve a disponer de los puestos de trabajo, se han de cubrir las necesidades básicas para sobrevivir. Durante ese intervalo de tiempo, es decir, justo después del desastre y hasta el comienzo del empleo, la fuerza de trabajo ha de estar protegida para

¹ Banana Trade News Bulletin. 2001. Noviembre.

asegurar, no sólo su supervivencia, sino también un nivel de vida básico aceptable. Este es el período de tiempo que la prestación por desempleo propuesta por la Oficina de Seguridad Social de Belice pretende cubrir.

La pérdida de empleos significa una pérdida de ingresos por cotizaciones para el fondo. Es, por lo tanto, conveniente para la Oficina de Seguridad Social de Belice colaborar con programas que aseguren que, tanto la recuperación económica para crear puestos de trabajo, como la fuerza de trabajo, estén a punto y generen empleo en un plazo adecuado tras el desastre.

Costo del programa y financiación

Es previsible que al menos una catástrofe natural, de diferente intensidad, afecte al país anualmente y que, en consecuencia, ciertas personas elegibles sean calificadas para percibir la prestación por desempleo.

Las proyecciones actuariales han determinado que el costo del programa se puede cubrir mediante las cotizaciones existentes. Tras examinar las tendencias de gastos y compromisos del fondo, el actuariado propone que el programa se financie por medio de transferencias valoradas actuarialmente. Estas transferencias provendrán del Departamento de Riesgos Profesionales, especialmente del corto plazo o de la parte de accidentes de trabajo del Departamento. El consultor actuarial de la Oficina de Seguridad Social de Belice ha notificado que, incluso tras las reasignaciones para otros compromisos, el Departamento de Riesgos Profesionales "mantiene una sólida situación financiera con reservas equivalentes a ocho veces el gasto proyectado, cinco veces el rango superior de los niveles de referencia aceptados (Pérez-Montás, 2005)." Los estudios actuariales demuestran que este Departamento puede financiar el programa para el futuro previsible.

Conclusión

La Oficina de Seguridad Social cree que la prestación por desempleo permitirá ampliar la cobertura en materia de protección social de los trabajadores durante un período en que, a causa de la pérdida de su empleo por motivos fuera de su control, se encuentran, con frecuencia, excluidos de la protección. Esta prestación estará limitada a trabajadores desempleados elegibles solamente durante un período de tiempo. Basado en las limitaciones establecidas en términos de elegibilidad y de tasas de prestación, la prestación puede financiarse, de manera sostenible, a partir de las cotizaciones existentes.

La Oficina de Seguridad Social sigue realizando estudios actuariales y desarrollando el programa. Se prevé que en los próximos doce meses se apruebe una ley que permita la aplicación de la nueva prestación por desempleo.

Referencias

- Banana Trade News Bulletin. 2001. *Hurricane Iris Hits Belize – Three quarters of the Banana Industry Damaged*, Issue núm. 24, pág. 7, noviembre.
- INCAP. 2003. *INCAP Country supplement Report for Belize 2001*, mayo.
- National Emergency Management Organization (NEMO) of Belize. 2001. *Fourth Report on Assessment of Damage Due to Impact of Hurricane Iris*, noviembre.

Pérez-Montás, H. 2005. Analysis of Financial and Actuarial Trends 2004 and June 2005 and Establishment of a National Health Insurance, septiembre.

Trade Policy Review Body. 2004. *Report by the Government*, Trade Policy Review Belize, Organización Mundial del Comercio (OMC), junio.