

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

151

TTTTT

Sistema de protección a desempleados en los países de la OEA

Gonzalo Islas

OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
PROYECTO CIMT-OIT

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

TTTTT

Sistema de protección a desempleados en los países de la OEA

Gonzalo Islas

Financiamiento suministrado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos
bajo el Acuerdo de Cooperación N° E-9-K-1-0002.

OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
PROYECTO CIMT-OIT

**Serie Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo
Proyecto CIMT-OIT**

Documento de Trabajo

Dimensión social de la globalización y procesos de integración

J. Somavía, A. Muñoz, M^a. C. Ferreira, P. Verge, M. Vereá, T. Sala

Documento de Trabajo

Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000

A. Ciudad

Documento de Trabajo

Inspección del Trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo

V. Jatobá

Documento de Trabajo

Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo

J. Sappia

Documento de Trabajo

Políticas de capacitación laboral en los países de la OEA

J.M. Rodríguez

Documento de Trabajo

Sistema de protección a desempleados en los países de la OEA

G. Islas

Documento de Trabajo

La dimensión social de la integración y la modernización de la administración laboral. Experiencia del CARICOM

W. Mark, V. Oxman

Documento de Trabajo

América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos

E. Morgado

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2002
Primera Edición 2002

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT

Sistema de protección a desempleados en los países de la OEA

Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2002

ISBN

ISSN 1024-3974

Este documento de trabajo también será publicado en inglés y estará además, disponible en ambos idiomas en el sitio web: www.oit.org.pe

~~Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.~~

Las referencias a firmas o a procesos, o productos comerciales, no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos, o productos comerciales, no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe pueden obtenerse en Calle Las Flores 295, San Isidro, Lima 27, Perú, o solicitándolas al Apartado Postal 3638, Lima 1, teléfono (51-1) 221-2565, fax (51-1) 421-5292.

Impreso en Chile

PROLOGO

Este documento de trabajo forma parte de una serie de publicaciones que fueron resultado de las actividades desarrolladas por el Proyecto “Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el contexto de la XI Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo de la OEA”, auspiciado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y ejecutado por la Oficina Regional de la OIT en estrecha colaboración con el Programa Infocus de la Declaración, de la sede la OIT en Ginebra. El señor Luis Miguel Díaz, junto a un equipo de colaboradores, tuvo la responsabilidad de este Proyecto que se desarrolló en los países del continente americano.

En este documento, el experto Gonzalo Islas realiza una revisión y análisis de los principales aspectos teóricos así como de la discusión actual respecto de los fundamentos en los cuales se apoya la implementación de los Seguros de Desempleo. Al mismo tiempo, sitúa dicha discusión en el contexto de los países de la OEA.

El trabajo plantea que el desempleo es una característica intrínseca al funcionamiento de las economías modernas y es, al mismo tiempo, un problema de orden económico como de orden social. En efecto, las familias afectadas ven reducida su calidad de vida, sus patrones de consumo y los del resto de la población, al aumentar la percepción de inseguridad de sus fuentes de ingresos. Por otra parte, se producen ineficiencias en el uso del factor trabajo y, si el desempleo es prolongado, deterioro del capital humano de la economía, con el consiguiente impacto sobre su nivel de producto potencial.

Del análisis de las características de los seguros típicos respecto de la contingencia del desempleo se concluye que éstos enfrentan los problemas propios del mercado asegurador. El riesgo de abuso y la selección adversa aparecen, en el caso de un seguro de desempleo, en forma mucho más fuerte. La experiencia internacional nos muestra que, en una gran mayoría de los países, la protección a los trabajadores desempleados se realiza mediante el uso de instrumentos de política pública, y, en países desarrollados, fundamentalmente a través de los Seguros de Desempleo.

Un Seguro de Desempleo tiene efectos sobre el funcionamiento del mercado del trabajo, al generar nuevos incentivos tanto a empleadores como trabajadores (en la intensidad de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores asegurados). El desafío es, entonces, diseñar mecanismos que brinden una adecuada protección a los desempleados sin generar distorsiones en las decisiones de los participantes del mercado del trabajo. Sin embargo, al analizar la experiencia en Latinoamérica, el autor concluye que ésta es escasa si se la compara con la de los países desarrollados, y que en ello influyen una serie de factores entre los que se destacan la informalidad en el mercado del trabajo, el alto nivel de desempleo juvenil y, fundamentalmente, la opción de un gran número de países por la utilización de mecanismos de protección basados en las indemnizaciones por años de servicio.

No obstante lo anterior, en el trabajo se identifica una serie de desarrollos recientes en los mercados del trabajo de la Región que, por una parte, aumentan las ventajas de contar con un Seguro de Desempleo y, por otra, facilitan su proceso de instalación y funcionamiento.

Es del caso reflexionar si las reformas a los Sistemas de Pensiones que han reemplazado a sistemas de reparto por sistemas de capitalización individual (Argentina, Colombia, Chile, Bolivia, El Salvador, México, Perú y Uruguay), han generado externalidades positivas y si éstas pueden ser aprovechadas por un Seguro de Desempleo por el desarrollo de mejores sistemas de recaudación, administración de cuentas, cobranza y redes de atención a público. Además, es positivo analizar si estos sistemas pueden tener efectos positivos sobre la formalización del mercado del trabajo, dada la mayor vinculación entre cotizaciones y beneficios. Asimismo, el desarrollo del mercado de capitales asociado a la reforma previsional, si permite profundizar y aumentar la transparencia de los mercados financieros podría ser aprovechado en la gestión de las reservas necesarias para un adecuado funcionamiento del seguro.

La globalización económica y la flexibilización de los mercados han derivado en reformas como la privatización de empresas públicas, lo que reduce la importancia relativa del empleo público y, por tanto, implica aumentos de la movilidad laboral y la apertura comercial y generan presiones hacia una mayor flexibilidad de la economía y de los mercados del trabajo. En esta perspectiva, un Seguro de Desempleo puede ser utilizado para brindar protección sin incurrir en costos en términos de flexibilidad del mercado del trabajo y, al mismo tiempo, puede constituirse en un elemento que facilite la transición hacia economías más abiertas, al proteger la adaptación de quienes resulten afectados por los procesos de reconversión productiva.

El Proyecto contó con la asistencia de Cecilia Huneus y colaboró en el proceso de publicación María Inés Opazo. La compilación y edición de los trabajos fue realizada por los consultores Mario Velásquez y Pablo Lazo.

*Agustín Muñoz
Director Regional de OIT para las Américas*

Lima, junio del 2002

INDICE

INTRODUCCION

A. ANTECEDENTES TEORICOS

1. *Una solución de política pública*
2. *Principales características*
3. *Fundamentos teóricos y evidencia empírica*
4. *Seguros de cesantía e indemnizaciones por despido*

B. SEGUROS DE DESEMPLEO EN LATINOAMERICA. ANTECEDENTES GENERALES

1. *Informalidad en el mercado del trabajo*
2. *Protección a través del mecanismo de indemnizaciones*
3. *Desempleo juvenil*
4. *Empleo público*
5. *Evolución reciente del mercado de trabajo y los seguros de desempleo*

C. ANALISIS POR PAISES Y PRINCIPALES CAMBIOS EN EL PERIODO 1990-2000

1. *Evolución de las indemnizaciones por despido en el período 1990-2000*
2. *Evolución de los Seguros de Desempleo por despido en el período 1990-2000*

D. SEGUROS DE CESANTIA EN LATINOAMERICA: ANALISIS DE CASOS

1. *Argentina*
2. *Barbados*
3. *Brasil*
4. *Chile*
5. *Ecuador*
6. *Uruguay*
7. *Venezuela*

BIBLIOGRAFIA

SISTEMA DE PROTECCION A DESEMPLEADOS EN LOS PAISES DE LA OEA

Gonzalo Islas*

Introducción

Una característica intrínseca al funcionamiento de las economías modernas, es la existencia de desempleo. Sus causas pueden ser variadas, por efecto de ciclos económicos, por insuficiencia de capital, por salarios reales superiores al nivel de equilibrio o bien por desajustes persistentes entre el patrón de demanda de trabajo y la estructura de la oferta, pero, en general, la evidencia empírica nos muestra que las economías de mercado operan permanentemente con desempleo, el cual puede variar en función de las diversas coyunturas pero nunca desaparece del todo.

El desempleo es tanto un problema de orden económico como de orden social. En efecto, las familias afectadas por esta contingencia ven reducida en forma sustancial su calidad de vida, pero, además, el desempleo tiene otras consecuencias macroeconómicas, al afectar los patrones de consumo, no sólo de las familias directamente afectadas, sino que además, del resto de la población, al aumentar la percepción de inseguridad de sus fuentes de ingresos. Por otra parte, se produce una ineficiencia en el uso del factor trabajo y, en situaciones de desempleo prolongado, se produce un deterioro de la capacidad del capital humano de la economía, con el consiguiente impacto sobre el nivel de producto potencial de ésta.

La protección frente al riesgo de desempleo basado en sistemas de seguro privados (como ocurre en otro tipo de contingencias, tales como incendios o accidentes), se enfrenta al hecho de que los problemas propios del mercado asegurador, como son el riesgo de abuso y la selección

adversa aparecen, en el caso de un seguro de desempleo, en forma mucho más fuerte. De esta forma, la experiencia internacional nos muestra que, en una gran mayoría de los países, la protección a los trabajadores desempleados pasa por el uso de instrumentos de política pública, y, en países desarrollados, fundamentalmente a través de los Seguros de Desempleo.

Un Seguro de Desempleo, tiene efectos sobre el funcionamiento del mercado del trabajo, por la vía de generar nuevos incentivos tanto a empleadores como trabajadores (el más citado de los cuales es el efecto en la intensidad de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores asegurados). El desafío que enfrentan los encargados de la política laboral es entonces, el diseño de mecanismos que cumplan con el objetivo de brindar una adecuada protección a los trabajadores desempleados sin generar distorsiones en las decisiones de los participantes del mercado del trabajo.

La experiencia en Latinoamérica en relación al uso de Seguros de Desempleo es escasa si se compara con el caso de los países desarrollados. En esta situación influyen una serie de factores, entre los que se destacan, entre otros, la informalidad en el mercado del trabajo, el alto nivel de desempleo juvenil y, fundamentalmente, la opción de un gran número de países por la utilización de mecanismos de protección basados en las indemnizaciones por años de servicio. No obstante lo anterior, existe una serie de desarrollos recientes en los mercados del trabajo de la región que, por una parte, aumentan las ventajas de contar con un Seguro de Desempleo y, por otra, facilitan su proceso de instalación y funcionamiento.

* Chileno, Ingeniero Comercial, Mención Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Es, actualmente Profesor de las cátedras de Macroeconomía I y Macroeconomía II de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Adolfo Ibáñez y se ha desempeñado como Analista de Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos y Pensiones y como asesor del Ministerio de Trabajo en el Proyecto de Seguros de Cesantía.

El trabajo se organiza de la siguiente forma: En la sección B se presenta una discusión con los principales fundamentos teóricos y características de los seguros de desempleo, y se revisan los principales resultados empíricos encontrados sobre los efectos que un seguro genera sobre el mercado del trabajo. En la sección C se analizan una serie de características de los mercados laborales en América Latina y como ellas influyen sobre la eficiencia del funcionamiento de un Seguro de Desempleo. En la sección D se presenta la legislación sobre indemnizaciones por despido y seguros de desempleo en América Latina y se analizan los principales cambios ocurridos en los últimos 10 años. Finalmente, en la sección E se presenta un análisis en detalle con las principales características de los seguros de desempleo existentes actualmente en la región.

A. Antecedentes teóricos

Una característica intrínseca al funcionamiento de las economías modernas, es la existencia de desempleo. Sus causas pueden ser variadas, por efecto de ciclos económicos, por insuficiencia de capital, por salarios reales superiores al nivel de equilibrio o bien por desajustes persistentes entre el patrón de demanda de trabajo y la estructura de la oferta, pero, en general, la evidencia empírica nos muestra que las economías de mercado operan permanentemente con desempleo, el cual puede variar en función de las diversas coyunturas pero nunca desaparece del todo.

1. Una solución de política pública

La función esencial de las prestaciones de desempleo es la de proporcionar ingresos en los eventos de desempleo involuntario. Teóricamente, esas prestaciones contribuyen a estabilizar el consumo, tanto en forma individual como a nivel macroeconómico, y a facilitar la búsqueda de un nuevo empleo, promoviendo así mayor eficiencia en el

funcionamiento de los mercados de trabajo. Así, los regímenes de prestaciones por desempleo, constituyen una respuesta de política pública que apunta a subsanar la incapacidad del mercado para ofrecer posibilidades de aseguramiento idóneas, por las siguientes razones:

Riesgo de abuso (moral hazard). Una vez que cuentan con protección contra el desempleo, los asegurados (trabajadores) destinan menores esfuerzos para evitar la ocurrencia del desempleo, lo que aumenta la probabilidad de cesantía y con ello la intensidad de uso del Sistema. En tales circunstancias, la probabilidad del desempleo deja de ser exógena con respecto de las decisiones del trabajador. El problema puede ser aún más grave si además se presentan colusiones entre empleadores y trabajadores al simular despidos u otras acciones tendientes a sobreutilizar el sistema (compartiendo los beneficios). Tales efectos suelen ser contrarrestados por la vía de establecer una serie de requisitos previos para acceder a los beneficios, junto con restricciones al monto y a la duración de éstos, y otros aspectos institucionales que pueden condicionar fuertemente los efectos finales sobre el mercado de trabajo.

Selección adversa. Este problema surge ante la existencia de distintas probabilidades de cesantía entre los trabajadores asegurados; información que no está disponible en forma precisa para una entidad aseguradora. Así, quienes tendrían mayores incentivos para participar de un contrato de seguro serían aquellos trabajadores que presenten un riesgo de cesantía mayor, lo cual en un sistema de aseguradores privados significa que las carteras se concentrarían con trabajadores más riesgosos, por lo que los precios (primas) del seguro tenderían a aumentar y se terminaría, finalmente, por cubrir a una ínfima proporción de la fuerza de trabajo. La presencia de este efecto explica, por una parte, la ausencia de mercados privados de seguro de desempleo y, por otra, que en la práctica éstos deban operar sobre la base de la obligatoriedad, condición que permite incorporar al universo de individuos al sistema, lo cual elimina el problema de la selección adversa.

Imperfecciones del mercado de capitales.

Mientras los desempleados no sean elegibles como sujetos de crédito con cargo a sus ingresos laborales futuros, la duración de la búsqueda de empleo será inferior a la óptima. Así, las prestaciones proporcionan a los beneficiarios el poder adquisitivo que necesitan para buscar trabajo con mayor eficacia. Este punto de vista llevaría a recomendar que las prestaciones sean generosas durante un plazo limitado, aunque dicha posición no considera que los desempleados pueden dedicar sólo algunas horas de la semana a buscar empleo ni tampoco la modesta correlación que los estudios empíricos muestran entre la intensidad de búsqueda y la duración del desempleo.

Riesgo de desempleo masivo. Este problema alude al componente sistémico asociado al ciclo económico, que se expresa en situaciones de recesión, lo cual implica que no existe independencia entre los siniestros de desempleo. Así, el carácter contracíclico del Sistema provoca que en fases recesivas el sistema se torne deficitario, mientras que se acumulan superávits en las fases expansivas. Teóricamente, este problema podría resolverse determinando una tasa de desempleo para la cual el sistema equilibre en el largo plazo sus ingresos y gastos. Así, en períodos de expansión, el mecanismo generaría los excedentes necesarios para financiar beneficios cuando el sistema se vuelva deficitario. Sin embargo, aún obviando las dificultades para determinar una tasa de desempleo "normal" o de largo plazo que permita su financiamiento equilibrado frente a elevadas tasas de desempleo (notar que, a diferencia del envejecimiento de la población, el ciclo económico es imposible de preveer), ello podría significar como contrapartida establecer montos relativamente elevados de primas o de contribuciones (lo cual puede tener efectos negativos en el mercado del trabajo).

Además, la evidencia empírica sugiere que las presiones que enfrentan estos sistemas en fases recesivas, por la vía de ampliaciones en la cobertura, flexibilizaciones en los requisitos para acceder a las prestaciones y el "relajamiento" de los administradores para fiscalizar el funcionamiento del sistema, terminan comprometiendo importantes recursos de cargo fiscal necesarios para financiar los permanentes déficits.

2. Principales características

Los sistemas de protección a cesantes, en su versión tradicional de Seguros de Desempleo o de Asistencia al Desempleo, comenzaron a desarrollarse en Europa Occidental desde la posguerra y se caracterizaron por proporcionar generosos beneficios con sólo moderadas restricciones de acceso, coexistiendo con importantes protecciones frente a los despidos individuales y colectivos. También se desarrollan y consolidan en los Estados Unidos y Canadá, países donde la protección frente al despido es relativamente menor. En América Latina, el tema de la protección contra el desempleo ha pasado a ser objeto de controversias en años recientes y con no poca frecuencia, se ha considerado al Seguro de Desempleo como posible alternativa, total o parcial, a los regímenes de indemnizaciones por despido.

A partir de los años ochenta, en un contexto de crecientes déficits fiscales y de aumento del desempleo, estos regímenes comenzaron a ser cuestionados junto con otros componentes de los sistemas de protección social. Ello fue motivado, en parte, por la necesidad de reducir el déficit público, pero también porque se estimó que las prestaciones por desempleo afectan el comportamiento de los asalariados, en particular al disminuir su motivación y rendimiento en el trabajo y también por sus efectos en el nivel y duración de la cesantía (problema del riesgo moral).

Las características más comunes de los Sistemas de Protección a los desempleados son las siguientes:

a) Instrumentos de protección

Por una parte se tienen los Seguros obligatorios, ya sea que formen parte de la institucionalidad de la seguridad social o bien en forma paralela. En menor medida, existen otros de naturaleza voluntaria, aplicables especialmente a grupos de terminados de trabajadores individuales. Este es el caso de Dinamarca y Suecia que disponen de un

sistema no obligatorio creado por los sindicatos, con un fuerte componente de subsidio estatal. Finalmente, existen también los Sistemas de asistencia social, que transfieren subsidios de cargo fiscal.

Gran parte de los regímenes en los países de la Unión Europea se han organizado con base en un seguro contributivo y un nivel asistencial, el que cubre a quienes cumplen ciertas condiciones no cubiertas por el seguro. En América Latina los programas de cobertura al desempleado, aún cuando en ocasiones se financian sobre la nómina de salarios, tienden más bien a adoptar el carácter de subsidios, debido a las características estructurales del desempleo. La creación de los regímenes se realiza por ley o mediante convenios colectivos y generalmente cubren sólo a los trabajadores del sector formal.

b) Contingencia

A diferencia de otras ramas de la seguridad social que cubren fenómenos relacionados con la persona y su familia, el desempleo es una eventualidad que surge de situaciones económicas impuestas al trabajador por el empleador, la tecnología u otros cambios en el mercado de trabajo. Estos Sistemas nacen orientados a sustituir ingresos a los desempleados para permitirles enfrentar situaciones de cesantía transitorias en economías que operaban en situaciones cercanas al pleno empleo. Sin embargo, en los últimos años se empiezan a concebir estrechamente relacionados con políticas activas de mercados de trabajo; de reinserción productiva, de capacitación laboral así como el desarrollo de actividades independientes. De este modo, las prestaciones no sólo tienen como finalidad sustituir ingresos sino que apoyar la búsqueda de empleo o premiar el reingreso al mercado laboral.

c) Cobertura

Los sistemas de prestaciones por desempleo buscan proteger a los trabajadores asalariados, aunque cuando se trata de regímenes asistenciales, la cobertura meta dependerá de la finalidad de la asistencia. El tratamiento de los grupos de beneficiarios suele presentar diferencias. Por ejemplo, los empleados públicos

generalmente no son incluidos en la cobertura, por tratarse de un sector estable, con baja probabilidad de despido. También los trabajadores de la agricultura, servicios domésticos y contratados por obra o faena, dado su carácter cíclico y/o inestable. Además, rara vez son compensadas personas desempleadas que han entrado por primera vez a la fuerza de trabajo o después de un largo período de ausencia (Es decir, la protección apunta en forma específica a los trabajadores cesantes)¹.

d) Monto y duración de las prestaciones

En general, la evidencia empírica presenta dos formas principales de determinación del monto del beneficio: a) suma fija, igual para todos los beneficiarios del sistema y b) suma variable en función de las remuneraciones pasadas. Además, estos sistemas generalmente establecen montos mínimos y máximos en dinero.

La tasa promedio del beneficio se sitúa entre un 40% y 75% de la remuneración previa del trabajador. Tanto la experiencia como los modelos teóricos coinciden en señalar que los incentivos para volver a encontrar un empleo se ven seriamente afectados en sistemas en los que el beneficio supera el 60% o 70% de la remuneración líquida promedio del trabajador. Por esta razón, en muchos países se establecen tasas decrecientes a medida que transcurre el número de meses cubiertos. También en el caso de los beneficios de suma fija, se adoptan escalas decrecientes.

A partir de un cierto número de meses de pago, el beneficio se termina, permaneciendo solamente un pago mínimo de tipo asistencial, sujeto a otro tipo de condiciones.

Finalmente, se suele establecer un breve período inicial en el cual no se pagan beneficios. Este período de carencia, busca eliminar la cobertura de períodos muy cortos de desempleo que no generan problemas de ingreso al trabajador. Ello busca desincentivar solicitudes por períodos muy cortos, logrando así una reducción de la carga administrativa y controlar posibles abusos de desempleados voluntarios.

e) Condiciones para obtener el derecho a las prestaciones

Debido a las características de estas prestaciones, se presenta el riesgo de que los

beneficiarios obtengan ganancias no declaradas mientras permanecen cubiertos por el Sistema. Ello hace necesario imponer una serie de condiciones, de cuyo cumplimiento depende el equilibrio financiero de éste. En primer lugar, se establece que la causa del desempleo debe ser involuntaria, lo cual implica que el abandono del trabajo sin causa (renuncia por parte del trabajador) o el despido por causales atribuibles al trabajador no dan derecho a percibir las prestaciones. Además, se establece la exigencia de un período de trabajo previo que corresponde normalmente a los últimos 12 meses, requerimiento que comprueba que el trabajador vivió normalmente de un trabajo remunerado que se necesita compensar.

Generalmente, se condiciona el pago de los beneficios a la disposición de trabajar del desempleado. Para esto, una práctica habitual es que los trabajadores se deben inscribir en agencias de empleo estatales o vinculadas a gobiernos locales. Si el trabajador rechaza ofertas de empleo adecuadas, ya no se considera que esté en situación de desempleo involuntario, por lo tanto es descalificado del pago de beneficios. El concepto de “empleo adecuado”, obviamente descansa en la calificación administrativa de las razones del trabajador para rechazar las ofertas de empleo.

Por otra parte, en los regímenes asistenciales que normalmente permiten prolongar la protección cuando cesa la del régimen contributivo o cubrir a quienes no alcanzan a cumplir las condiciones, se exige comprobar la insuficiencia de medios de subsistencia para poder acceder a los beneficios (Esto se conoce habitualmente como test de medios “*means test*”).

f) *Financiamiento*

En el caso del financiamiento, las alternativas van desde seguros basados en el aporte de empleadores, trabajadores y Estado (financiamiento tripartito) hasta sistemas asistenciales financiados por rentas generales². Los seguros no suelen plantearse, ni aún en periodos de crecimiento o auge de la economía, como solución al desempleo. Su objetivo más bien se orienta a proporcionar medios de subsistencia a quienes pierden temporalmente el ingreso, entre quienes pertenecen a la fuerza de trabajo y no logran encontrar empleo adecuado.

El Estado aporta subsidios diversos, que financian ya sea el pago regular de los beneficios, los déficits que genere el sistema o el funcionamiento del aparato administrativo y de servicios relacionados tales como las agencias de empleo.

En cuanto a los regímenes financieros se recurre habitualmente al sistema de reparto, aunque siempre es necesario establecer reservas, en especial para poder hacer frente a cambios imprevistos en el mercado de trabajo, especialmente en recesiones que inducen a recurrir a medidas extraordinarias. A diferencia de un sistema de pensiones, la observación del equilibrio financiero de estos regímenes no sólo está influida por variables demográficas, sino que condicionada por las variaciones del mercado de trabajo que se registran en períodos más cortos. Ello sugiere que las medidas de corrección de tendencias deficitarias deben ser adoptadas oportunamente.

La experiencia reciente muestra que el aumento del desempleo ha obligado a discutir aumentos de contribuciones, pero frente a la demanda de las empresas por menores cargas sociales, ha sido el Estado el que ha visto la necesidad de aumentar su participación en el financiamiento, lo que ha conllevado también mayor injerencia en la gestión.

g) *Administración*

En general, estos Sistemas requieren de los servicios de administración para la inscripción de los beneficiarios, recaudar las cotizaciones (en el caso de los seguros de carácter contributivo) calificar los requisitos de acceso, pagar los beneficios y controlar la disponibilidad a trabajar. Usualmente se complementan con servicios de empleo de carácter estatal o vinculadas al gobierno local para promover la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores; especialmente en situaciones de industrias en reestructuración o reconversión.

Las funciones asignadas a estos servicios varían y suelen restringirse a actividades de colocación cuando son privados y agregarse la de capacitación laboral y ciertas tareas propias de los Seguros de Desempleo cuando son de carácter público. En los países desarrollados se observan importantes cambios en estos servicios, a partir de la utilización de nuevas tecnologías informáticas y organización descentralizada.

También se han revisado recientemente las posibilidades de colaboración entre servicios de diferentes características, privados con fines de lucro y públicos, compartiendo información o distribuyendo responsabilidades sobre los distintos segmentos del mercado de trabajo.

3. *Fundamentos teóricos y evidencia empírica*

La discusión teórica sobre los sistemas de Seguro de Desempleo a menudo enfatiza el efecto que sus beneficios tienen sobre los costos de permanecer desempleado lo cual tiende a prolongar el desempleo de los que buscan trabajo. Estos efectos pueden ser explicados desde la perspectiva de algunos de los principales modelos teóricos como los de Búsqueda de Empleo, Ocio – Trabajo y de Individuos Adversos al Riesgo³. Con el objetivo de concentrarnos en las consecuencias fundamentales sólo se presenta el modelo de búsqueda.

a) El modelo de búsqueda de empleo

Este enfoque supone que los salarios están asociados con las características de las ocupaciones y no con las características de los individuos que los ocupan y que los empleadores difieren en la fijación de estándares mínimos de contratación. Estos pueden incluir requisitos educacionales, experiencia en el trabajo, entrenamiento, rendimientos con base a tests, etc. Como la información referida a las oportunidades de trabajo y las características de los trabajadores es imperfecta, entonces se requiere tiempo para que converjan trabajadores desempleados y empleadores potenciales.

Para cada trabajo disponible existe un salario determinado, que es función creciente del nivel requerido de habilidades, a partir de un mínimo. Así, dos empleadores con el mismo estándar de contratación, ofrecerán el mismo salario. Como distintos empleadores tienen distintos estándares de contratación, habrá una distribución de salarios esperados, asociados con cada vacante de trabajo que representa una distribución de probabilidades

de salarios ofrecidos y que contiene el 100 % de todos los salarios ofrecidos en el mercado.

Dado que existe información imperfecta, el individuo que busca trabajo conoce la forma de la función de distribución de salarios ofrecidos, pero no el salario ofrecido por cada firma individual o el estándar de calificación requerido para ser contratado. De este modo, la búsqueda de trabajo se entiende como un proceso en el cual el trabajador busca conocer el estándar de contratación de la firma que coincida con su nivel de habilidades.

¿Cómo un desempleado sabe cuando aceptar una oferta de trabajo determinada? La estrategia consiste en decidir sobre la base de un salario mínimo de aceptación W_r (salario de reserva) y luego aceptar (o rechazar) cualquier oferta sobre (bajo) dicho nivel.

Supongamos inicialmente una persona con un salario de reserva que tiene un nivel de calificación K^* . Este postulante será rechazado por cualquier firma que ofrece un salario más alto que $W^*(K^*)$ ya que no tendrá el estándar mínimo de contratación. Del mismo modo, la persona rechazará cualquier oferta de trabajo que implique un salario menor que el salario de reserva.

Si el salario de reserva fuese relativamente alto, ello tendría dos efectos. Por una parte, ya que la persona podría rechazar más trabajos de bajos sueldos, su salario promedio esperado, una vez empleado, podría incrementarse. Por otra, rechazando más ofertas de trabajo, decrece para él la probabilidad de aceptar un trabajo en un período determinado, con lo cual aumenta la duración esperada del desempleo. De otro modo, altos salarios de reserva conllevan costos mayores derivados de un mayor período de permanencia en el desempleo, pero también mayores beneficios por un mayor salario esperado, si el trabajador logra encontrar empleo.

De esta forma, cada desempleado elige su salario de reserva, de modo que, en el margen, los costos esperados de un mayor tiempo de permanencia en el desempleo sean iguales a los beneficios esperados de un más alto nivel de salario postdesempleo.

La regla de decisión asociada a este modelo conduce a las siguientes implicaciones:

- Debido a que el salario de reserva no es igual al salario mínimo ofrecido en el mercado,

la probabilidad de encontrar un trabajo será menor que 1 con lo cual se generará desempleo por búsqueda (con lo cual se demuestra que no es óptima una tasa de desempleo igual a cero). Cuando un individuo no necesariamente acepta el primer trabajo que se le ofrece, esta simplemente siguiendo una estrategia racional en un mercado con información imperfecta.

- Cualquier elemento que reduzca el costo de un individuo de permanecer desempleado debería conducir a incrementar su salario de reserva y por tanto inducirá permanencias más largas en el desempleo y a un salario postdesempleo mayor.

- Cualquier aumento de la necesidad de contar con ingresos corrientes con relación a ingresos futuros (o una mayor tasa de descuento por parte de los desempleados), producirá una baja en el salario de reserva y por lo tanto un período más cortos de desempleo y más bajos salarios postdesempleo. Ello implica que desempleados de familias pobres podrían ubicarse en ocupaciones con salarios relativamente más bajos, con mayor frecuencia que individuos igualmente calificados de familias de altos ingresos.

- Mientras menor sea la extensión del tiempo que un individuo espera estar empleado, más breve será la actividad de búsqueda y por tanto más bajo será el salario de reserva. Este bajo salario de reserva conducirá a más cortas duraciones del desempleo y más bajos salarios postdesempleo.

- Finalmente, los incrementos en el nivel de calificación, tendrán dos efectos sobre los trabajadores desempleados. Por una parte, su W^* se incrementará, lo cual, todo lo demás constante, aumentará la proporción de trabajos para los cuales están calificados, disminuyendo su expectativa de permanencia en el desempleo e incrementando su salario postdesempleo esperado. Por otra parte, un aumento del nivel de calificación inducirá a un aumento en su salario de reserva, lo cual tiende a aumentar tanto su permanencia esperada en el desempleo y su salario esperado postdesempleo. Así, mientras se constata un incremento en los salarios postdesempleo, un aumento en los niveles de calificación tiene un efecto ambiguo sobre la duración del desempleo.

b) Tópicos principales de discusión⁴

Los efectos de los seguros de desempleo y de la asistencia estatal directa a los desempleados han recibido particular atención respecto del impacto de la protección laboral sobre el comportamiento del mercado de trabajo. A continuación se presentan los principales tópicos de discusión.

- Rendimiento y disciplina laboral

Algunos autores señalan que estos Sistemas traban el crecimiento de la productividad y contribuyen al crecimiento del desempleo. La noción de que estos regímenes afectan negativamente la productividad del trabajo parte de la hipótesis que la protección que proveen moderaría el efecto del desempleo sobre los asalariados, lo que impacta en forma negativa sobre el esfuerzo laboral y la disciplina colectiva. Cuanto mayor sea la tasa de desempleo, tanto mayor será el temor a perder el empleo (Green y Weisskopf, 1987), y más estará dispuesto el trabajador a avenirse a las exigencias de los empleadores, incluido un mayor rendimiento en el puesto de trabajo. Al proveer un ingreso alternativo al salario, se atenuaría el temor a la pérdida del empleo, lo que afectaría la intensidad individual del trabajo.

Un efecto similar es posible observar cuando las empresas utilizan los salarios para atraer y conservar a sus trabajadores o para disuadirlos de irse (Snower, 1995). Un aumento de los impuestos, con la contrapartida de la disminución equivalente de las remuneraciones netas, sin cambiar los costos laborales de las empresas, reduciría la remuneración neta en relación con los ingresos no salariales, lo cual afectaría el desempeño e incentivaría el abandono del empleo. Por su parte, las empresas buscarían estimular la productividad y reducir los costos de rotación aumentando los salarios, lo que terminaría por afectar el empleo y aumentar la desocupación.

Sin embargo, cuanto menor sea el beneficio con relación al salario, mayor será el costo de pérdida del empleo; ello podría socavar además la disciplina colectiva, lo que se manifestaría en conflictos en el lugar de trabajo (huelgas, resistencia concertada) frente a cambios organizacionales y tecnológicos que afectarían la cantidad de puestos de trabajo y las condiciones

de trabajo y empleo, afectando el aumento de la productividad.

- **Sobre el desempleo**

En general, son los efectos sobre el desempleo los que más han acaparado la atención de la literatura existente, basándose en argumentos, a veces contradictorios entre sí, y que descansan sobre nociones acerca de cómo operan los incentivos al trabajo, partiendo generalmente de un supuesto implícito: que es posible la *opción voluntaria entre empleo y desempleo*.

Las evidencias parciales sobre algunos de los efectos citados abundan, pero no está claro cuál es su importancia relativa, ni tampoco cuál es el resultado final o balance neto de efectos opuestos. Por ejemplo, si es cierto que la cobertura del desempleo opera como un desincentivo al trabajo: ¿qué proporción contraposición, se plantea que el problema no se presenta entre alternativas polares: empleo/salarios y desempleo/beneficios, sino que la opción de no trabajar puede tener dos tipos de beneficios monetarios: el beneficio por desempleo y otros ingresos no registrados, los que el trabajador compararía con el salario que percibiría al volver a un empleo (esta situación es relativamente más importante en economías con un alto grado de informalidad, lo cual es precisamente el caso de los países latinoamericanos, según se presenta en secciones siguientes).

Es probable que estos efectos difieran además según se trate de economías en recesión o con un fuerte retroceso de la demanda de mano de obra, ya que no tendrían mayor relevancia en condiciones de aumento del desempleo; así como también carecen de sentido en circunstancias en que las prestaciones se reciben durante un período relativamente corto, o la tasa de remplazo sea baja.

La mayoría de los estudios efectuados desde principios de los ochenta parten de la hipótesis de que el período medio durante el cual se reciben prestaciones de desempleo guarda relación positiva con la tasa de sustitución y con el período máximo de pago de prestaciones. Se examinaron esas hipótesis en el estudio de Layard, Nickell y Jackman (1991), que explica la tasa de desempleo

media en 20 países de la OCDE en función de las instituciones del mercado de trabajo y de las variables de las prestaciones del seguro de desempleo. Sus conclusiones indican que la reducción en 10 puntos porcentuales de la tasa de sustitución disminuirá la tasa media de desempleo en 1,7 puntos porcentuales. Una reducción de la duración máxima de las prestaciones de desempleo en un año disminuiría la tasa de desempleo en 0,9 puntos porcentuales. Esos resultados muestran que la protección social puede repercutir no solamente en el nivel de equilibrio del empleo sino también en la capacidad de reacción ante shocks externos. Lindbeck (1997), señala que el Estado Social europeo ha acentuado la persistencia del desempleo.

A partir de una serie de estudios transnacionales y macroeconómicos, Graafland (1996) concluyó que la influencia de la tasa de sustitución y de la duración de las prestaciones no es ni grande ni insignificante. La repercusión del nivel de las prestaciones en el desempleo parece deberse en parte a las consecuencias de la tasa de sustitución en los salarios, y en parte también al impacto del nivel y la duración de las prestaciones de desempleo en la estrategia de búsqueda de trabajo de los desempleados. Nickell (1997) aportó un elemento nuevo al afirmar que, a juzgar por los datos transnacionales, no hay una conexión entre las prestaciones de desempleo y el empleo total y que un desempleo elevado va unido a la inexistencia de una intervención directa en el mercado de trabajo con carácter complementario.

Varios observadores aseguran que hay datos fehacientes sobre la repercusión de las variaciones del nivel de las prestaciones de desempleo en la salida del desempleo. Con estudios basados en microdatos de los Estados Unidos, Danziger, Haveman y Plotnick (1981) llegaron a la conclusión de que hay una relación positiva entre el seguro de desempleo y la duración del desempleo. Moflitt y Nicholson (1982), indican que un aumento de la tasa de sustitución de unos 10 puntos porcentuales alargaría la duración media del desempleo en alrededor de una semana.

Por otra parte, para el caso de Suecia, Carling, Edin, Harkman y Holmlund (1996) señalan que los beneficiarios del seguro de desempleo tienen más probabilidades que los

demás de conseguir un empleo. No obstante, la elasticidad estimada es inferior a 0,1. En los Países Bajos, en nueve estudios se dice que solamente en uno de ellos se llega a la conclusión inequívoca de que hay una elasticidad significativa de la duración con respecto al nivel de las prestaciones (Hartog y Theeuwes, 1993).

A nivel de Latinoamérica un estudio reciente de Rama y Maloney (2000) muestra resultados de una serie de estudios específicos para distintos programas de asistencia a los desempleados en países latinoamericanos (incluyendo empleos públicos en Argentina, capacitación en México, Seguro de Desempleo en Brasil, Cuentas Individuales en Colombia e Indemnizaciones en Perú), al evaluar el efecto que tienen estos programas sobre la duración del desempleo, los resultados muestran que sólo en el caso de Perú (indemnizaciones) la duración del desempleo es mayor (en este caso, sin embargo, influyen una serie de cambios realizados en los últimos años), mientras que en el caso del Sistema Colombiano de cuentas individuales, la duración del desempleo se reduce en 3 semanas para aquellos trabajadores que acceden al beneficio en relación a aquellos que reciben indemnizaciones.

Otros resultados para Estados Unidos indican que la proporción de personas que sigue desempleada se reduce bruscamente al agotarse el derecho a recibir la prestación. Katz y Meyer (1990) observan un fuerte aumento de la salida del registro de las prestaciones en el caso de los beneficiarios del seguro de desempleo al cabo de 26 y de 39 semanas, que corresponden a períodos similares de terminación del derecho al seguro de desempleo (lo cual no ocurre en el caso de los no beneficiarios). Así la distinción entre la duración del desempleo indemnizado y la del desempleo *total* tiene su importancia. Katz y Meyer llegan a la conclusión de que la duración del beneficio influye más que el cambio de su nivel.

Por otra parte, se ha planteado que la existencia de los seguros de desempleo induce aumentos de las tasas de participación con el fin de acceder más tarde al beneficio, estimulando así un aumento en el nivel de desempleo. Un ejemplo es la comparación entre Canadá y los Estados Unidos, donde las tasas de desempleo

eran casi iguales en los sesenta, pero en los ochenta fueron, en promedio, dos puntos porcentuales mayores en Canadá. Card y Riddell (1993) estudiaron hasta qué punto es posible atribuir tal diferencia a la implantación en el Canadá, en 1971, de un seguro de desempleo generoso, y concluyeron que los trabajadores canadienses han adaptado su oferta a los sistemas de prestaciones, y que buena parte de la diferencia de las tasas de desempleo puede deberse al abandono de la inactividad.

Sin embargo, de lo anterior podría derivarse que el efecto principal es más bien un incentivo al empleo, por lo menos por el tiempo exigido para tener derecho a prestaciones. Así, la cobertura del desempleo se sumaría al conjunto de incentivos al trabajo asalariado incorporados a todos los sistemas legales de protección laboral, ya que el empleo asalariado es el único medio para acceder a gran parte de los beneficios sociales. No obstante lo anterior, se ha tendido a enfatizar más bien lo opuesto, es decir, que estos regímenes desincentivarían la *permanencia en el empleo*, sobre todo en países donde el abandono voluntario del empleo otorga derecho al subsidio.

Snower (1995) plantea, analizando el problema para el caso de Europa, que estos sistemas tienen efectos directos sobre el empleo. En primer lugar porque reducen los incentivos para buscar trabajo ya que al encontrarlo pierden la prestación y deben volver a cotizar. Es la denominada "*celada del desempleo*", que surte efecto sobre todo en las personas cuya principal oportunidad de librarse del desempleo consiste en aceptar un trabajo temporal y de dedicación parcial. El beneficio que obtienen con un empleo semejante es muy modesto en comparación con el costo de oportunidad que entraña renunciar a las prestaciones.

Finalmente, otro efecto esperado sería el alza de las remuneraciones, ya que la existencia del Seguro mejora la posición negociadora de los trabajadores. En el extremo inferior de la escala salarial, fijan a menudo un límite mínimo a la remuneración neta (más aún si se considera que la gran parte de los Seguros de Desempleo establecen algún tipo de tope mínimo para los beneficios). Al elevar las remuneraciones más bajas, las prestaciones empujan hacia arriba los salarios. En el corto plazo, este aumento de las remuneraciones netas aumenta los costos

laborales lo cual reforzaría el efecto del aumento en la desocupación.

Conclusiones distintas se extraen de un reciente trabajo de Spiezia (2000), en el cual se busca determinar bajo qué circunstancias las prestaciones no afectan a la tasa de desempleo. El argumento principal se basa en la distinción entre la *asistencia a los desempleados y seguro de desempleo* que los estudios realizados hasta ahora parecen haber pasado por alto.

Spiezia atribuye la contradicción entre los datos experimentales y las predicciones de la teoría a que en las hipótesis no se incorporan las características reales de los regímenes de desempleo vigentes en muchos países; especialmente en cuanto a que presuponen que todos los desocupados tienen derecho al subsidio por tiempo ilimitado y que tampoco se tiene en cuenta que en la práctica, las prestaciones son financiadas por los propios trabajadores asegurados y sus empleadores.

En el modelo de búsqueda de empleo, la probabilidad de que un desempleado se coloque es igual a la probabilidad de que reciba una oferta de trabajo por la probabilidad de que ese empleo le resulte aceptable. La probabilidad de recibir una oferta depende del esfuerzo del trabajador por encontrar empleo y un trabajo aceptable es el que le reporta un salario mayor que su salario de reserva. En este modelo, las prestaciones de desempleo incrementan la utilidad del desempleo respecto de la del empleo, de manera que se eleva el salario exigido por el trabajador y disminuye la intensidad de la búsqueda de trabajo. Por estos dos efectos, disminuye la probabilidad de que el trabajador se coloque y aumenta el tiempo en que está desocupado. Sin embargo, estos resultados son válidos en la medida de que el beneficio se conceda incondicionalmente a todos los desocupados, lo que no sucede en la práctica ya que hay al menos cuatro categorías de desempleados que en la práctica no tienen derecho a prestación: a) los que están sin trabajo voluntariamente o han sido despedidos por negligencia o falta grave; b) los que no han estado trabajando el tiempo suficiente; c) los que no demuestran que han buscado colocación o han rechazado repetidamente ofertas de empleo, y d) los que han agotado el plazo de su derecho a prestación (en el caso específico de

Latinoamérica existe una quinta categoría tal vez más importante, los que no pueden acceder al beneficio dado que nunca enteraron cotizaciones, por pertenecer al sector informal).

Para los desempleados de estas categorías la existencia de algún sistema de protección hace que aceptar una oferta de trabajo sea más atractivo, porque colocarse es la única manera de adquirir el derecho a percibir una prestación en el futuro, reacción que se conoce como «efecto de habilitación» (Mortensen, 1977). Este efecto revela que el propio régimen es una forma de seguro: si existe el riesgo de quedar desempleado otra vez, lo mejor que se puede hacer para asegurarse contra ese riesgo es volver a trabajar, requisito necesario para volver a tener derecho a la prestación. Esto supone que los trabajadores que no cumplen los requisitos necesarios reducirán su salario de reserva y se esforzarán más por encontrar colocación. Como consecuencia del efecto de habilitación, el seguro de desempleo aumentará el ritmo de transición del desempleo al empleo y se reducirá el período de desempleo de los trabajadores que no tienen derecho a la prestación. Además, el «salario de reserva» del trabajador irá reduciéndose a medida que se vaya acercando la fecha en que expire el derecho a prestación, efecto reforzado por muchos regímenes en los que la cuantía de la prestación no es constante, sino que va disminuyendo con el paso del tiempo.

La incorporación de los requisitos de concesión y la estructura de pagos decreciente, típicos del seguro de desempleo, a la teoría de la búsqueda de trabajo da lugar, por lo tanto, a diferentes efectos de las prestaciones. Estas tienen un efecto adverso en los salarios de reserva y en los esfuerzos que hacen por colocarse quienes reúnen las condiciones necesarias para percibir una prestación y, en cambio, alientan a colocarse a quienes no las reúnen. Así pues, en conjunto, el seguro de desempleo tiene consecuencias *ambiguas* sobre la duración del desempleo y sobre la tasa de salida de éste. Esta indeterminación la confirman los datos experimentales que respaldan la opinión de que el efecto de las prestaciones sobre la tasa de desempleo depende de las características del sistema de que se trate, es decir, de que sea un régimen asistencial o de seguro. En particular, afirma

Spiezia, que los requisitos fijados por la gran mayoría de los regímenes son suficientes para evitar que las prestaciones aumenten la duración del período de desempleo.

Respecto de las consecuencias sobre el número de desempleados, propone considerar el caso en que las prestaciones se financian con impuestos, como en un régimen de asistencia a los desempleados. En tal caso, los ocupados han de renunciar a parte de sus ingresos para pagar prestaciones a los que están desocupados. Esa merma de sus ingresos se compensa por el hecho de que, si quedan desocupados en el futuro, percibirán el mismo nivel de prestaciones. Sin embargo, la desutilidad de ganar menos (una vez descontado el impuesto) será mayor que la utilidad de gozar del derecho a prestación, porque cualquier persona siempre preferirá recibir ahora una determinada cantidad de dinero a recibirla en el futuro (a no ser que cobre intereses que los compensen). Como la desutilidad de los gravámenes de hoy es mayor que la utilidad de las prestaciones el día de mañana, las empresas deben pagar salarios más altos para evitar caídas en el rendimiento o que dejen el empleo y salarios más elevados harán disminuir la demanda de mano de obra y aumentará el desempleo.

Si en cambio, las prestaciones se costean con las cotizaciones acumuladas de los trabajadores asegurados, el régimen funciona como un plan de ahorro obligatorio: cada trabajador economiza una parte de su salario actual para asegurarse un determinado nivel de ingresos en caso de desempleo. Como la tasa de interés es precisamente el precio que se pide por ahorrar, al trabajador le da igual no cotizar o hacerlo y percibir un salario más bajo, una vez descontada esa cantidad, para asegurarse en el futuro el nivel de prestación previsto. Es decir que, en un sistema de este tipo, los efectos contrarios que tienen las prestaciones y las cotizaciones sobre los niveles salariales se anulan entre sí, y como resultado de ello, el seguro de desempleo no influye ni en los niveles salariales ni en la demanda de mano de obra⁵ (de hecho, según se presenta en secciones posteriores, varios países latinoamericanos han implementado sistemas de cuentas individuales que responden en forma exacta a estas características).

Spiezia señala que, a diferencia del régimen asistencial, la duración del beneficio del régimen contributivo no afecta en modo alguno a la magnitud del desempleo. Mientras las prestaciones se financien mediante la capitalización de las cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores, su efecto en los salarios y en la demanda de mano de obra será nulo. Lo importante es que el Sistema posea las dos características consustanciales a un régimen de seguro. De hecho, los requisitos de concesión no bastan por sí solos para garantizar que el seguro de desempleo sea neutro con respecto a los salarios y a la demanda de mano de obra. Para que sea así es preciso igualmente que los subsidios se financien mediante la capitalización de las cotizaciones de los trabajadores y de las empresas.

En conclusión, señala Spiezia, el análisis de los efectos de los dos sistemas, la Asistencia y el Seguro, muestra que mientras el primero incrementa la duración y la magnitud del desempleo, es probable que el segundo no influya en la tasa de desempleo, lo cual se debe a los rasgos específicos que caracterizan los regímenes de seguro de desempleo: los requisitos de concesión y de autofinanciamiento. Tales requisitos tienen por objeto evitar que esos regímenes prolonguen la duración del desempleo y, combinados con una financiación basada en las cotizaciones, también es probable que neutralicen las posibles consecuencias negativas de las prestaciones sobre los salarios y el empleo.

- **Desempleo de larga duración**

Otro punto en discusión se refiere a que un mecanismo de protección al desempleo acrecentaría el desempleo de larga duración porque permite evitar la necesidad de aceptar cualquier empleo, bajo cualquier condición (sobre todo cuanto mayor es el beneficio otorgado en relación con el salario, y mayor la duración del período en que éste se percibe). Sin embargo, una mayor duración del desempleo podría tener un aspecto positivo, si un período de búsqueda más largo permite un mejor ajuste entre calificaciones de los asalariados y requerimientos de las empresas y, por lo tanto, implicaría una tasa menor de abandono

voluntario del empleo y menor rotación posteriores.

No obstante lo anterior, y aunque bien puede tener la ventaja de promover la eficacia económica al posibilitar al desempleado a readaptarse en función de las características de las vacantes, en el caso del desempleo europeo, básicamente de larga duración, este argumento no sería válido, ya que para encontrar un empleo estos trabajadores tienen que recalificarse profesionalmente y modificar radicalmente su forma de vida; y las prestaciones por desempleo sirven de paliativo que reduce su necesidad económica de hacer ambas cosas (Snower, 1995).

Otras autores coinciden con lo anterior y sostienen (Coloma, 1996) que: a) para el caso europeo, el aumento en la desocupación se asocia a una mayor permanencia en el desempleo atribuida a los beneficios; b) que beneficios más generosos, en montos y duración, conllevan a un aumento del tiempo medio del desempleo y que éste último tiende a disminuir frente a programas que otorgan bonos por reemplazo o servicios para mejorar el proceso de búsqueda de trabajo y el control de los beneficiarios; c) que los beneficios de desempleo tienen efectos poco significativos sobre los salarios post desempleo, principalmente porque los asegurados con mayor tiempo de desempleo resultan menos atractivos a los empleadores potenciales; d) respecto del nivel y duración de beneficios, los efectos negativos más significativos se registran entre la duración y la transición al empleo, los del nivel de beneficios en la transición al entrenamiento y ambas variables sobre la transición a la inactividad y e) que mayores beneficios reducen movimientos desde el empleo a la inactividad e incentivan, especialmente a las mujeres, a ingresar a la fuerza de trabajo.

- **Sobre el empleo**

El financiamiento de las prestaciones por desempleo por la vía de impuestos contribuye a elevar el grado de desocupación. Al establecerse contribuciones sobre la nómina salarial, aumenta el costo del factor trabajo y por lo mismo se reduce el empleo, agravando el problema a solucionar. Si se financian con cotizaciones de los trabajadores, merman la remuneración neta,

lo que estimula la presión salarial y desencadena efectos no buscados. Si se financian con gravámenes al consumo, su efecto será reducir la demanda de los consumidores, afectando el empleo.

Otros autores han argumentado que estos programas favorecen la informalización, a través de mecanismos de acuerdo entre empleadores que quieren eludir los aportes a la seguridad social y asalariados que prefieren aumentar sus niveles de consumo presente, sacrificando su acceso a futuras prestaciones (naturalmente, en países donde el control del cumplimiento con las leyes es débil). En oposición, también se ha planteado que el empleo formal, con un determinado número de contribuciones, es el único que permite acceder a las prestaciones por desempleo y a otros beneficios, lo cual más bien como un estímulo a la formalización⁶.

Se ha planteado además que estos sistemas contribuyen a estimular prácticas de dependencia del régimen por medio de la creación preferencial de empleos estacionales, en vez de empleos estables, ya que el resto del tiempo el Estado subsidiaría al "pool" de desocupados, presionando sobre los costos del sistema. Sin embargo, no es claro que la inexistencia de estos beneficios promueva la creación de empleos estables. Algunos autores sostienen, por su parte, que habría evidencias para el caso de Estados Unidos de que estos programas podrían incidir sobre el comportamiento de los empresarios, incentivando despidos temporarios.

- **Sobre la movilidad**

Por último, puede mencionarse la discusión sobre los efectos de la cobertura del desempleo sobre la movilidad de los trabajadores. Por una parte se ha argumentado que traba la movilidad desde sectores declinantes a sectores o áreas en expansión, reteniendo desempleados en áreas de elevados índices de desocupación. Pero, por la otra, puede cuestionarse que la movilidad, *per se*, siempre tenga efectos benéficos, ya que el traslado podría implicar una presión de fuerza de trabajo excedente en otras áreas, con mayor nivel de empleo, pero donde no es factible absorber trabajadores adicionales⁷.

c) *Otras evidencias y cambios recientes*

En el Informe “El trabajo en el mundo” (2000), la OIT proporcionó información actualizada respecto de la evolución de estos sistemas. Señala que en casi todos los países de la OCDE se redujeron los niveles de protección respecto de períodos anteriores y que en los casos donde se han reequilibrado las cuentas fiscales (por ejemplo, en los Estados Unidos) no se ha revertido esta tendencia. Identifica como sistemas más generosos de protección contra el desempleo los de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza, los que se caracterizan por el alto nivel y duración de sus prestaciones, amplia cobertura y un marco legislativo orientado a aumentar la seguridad en el empleo. Las tasas medias de sustitución son superiores al 60 por ciento de los ingresos laborales y generalmente existe un nivel adicional de beneficios de ayuda a los desempleados.

Entre los países de nivel mediano de protección contra el desempleo (Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Reino Unido) el nivel de sus prestaciones es más bajo, con tasas netas de sustitución que van del 23 por ciento (Nueva Zelanda) al 58 por ciento (Canadá y Estados Unidos). En Australia y Nueva Zelanda, las prestaciones de desempleo no se ciñen al principio del seguro, ya que dependen de los resultados de un test de medios, son de monto fijo y de duración ilimitada.

En países de Europa central y oriental, los niveles medios de sustitución de las prestaciones son comparables a los de la Unión Europea: las tasas brutas medias de sustitución fueron del 59 por ciento en los países en transición y del 54 por ciento de las primeras. Sin embargo, en los años noventa los gobiernos han acortado la duración de las prestaciones y su cobertura. Entre diciembre de 1991 y diciembre de 1995, la proporción de beneficiarios bajó de un 80% a menos de un 40% por ciento en Hungría, de un 75% a un 55% en Polonia y de un 82% a un 27% por ciento en Eslovaquia. Ultimamente, en Polonia sólo percibía prestaciones un tercio de los desempleados inscritos.

En el caso del Asia meridional y sudoriental, se constató que en 1998 solamente

cuatro países; República de Corea, China, Hong Kong, China, y Mongolia tenían un régimen de prestaciones de desempleo, generalmente modestas. Sólo existe cobertura completa en Hong Kong y poco más de la mitad de los trabajadores quedan amparados en la República de Corea, no obstante que a raíz de la creciente crisis asiática, se amplió rápidamente el seguro de desempleo en respuesta al aumento de la cesantía. En otros países sólo está protegida una minoría de trabajadores del sector estructurado.

En otros países, Bangladesh, India y Pakistán, rige un sistema que obliga a los empleadores a pagar una indemnización final o de despido, ligadas con la antigüedad, al terminar la relación de trabajo, el que beneficia a una pequeña proporción de la población trabajadora; esto es, el personal de las grandes empresas del sector estructurado. Los trabajadores de menor permanencia en el empleo, perciben prestaciones que sólo les permiten subsistir durante un corto período de desempleo.

En tanto, en América Latina y el Caribe se caracterizan por la mayor importancia que se le ha otorgado a la reglamentación destinada a asegurar la estabilidad del empleo, al proteger a los trabajadores contra el despido arbitrario. En muchos casos se recurre a un régimen de indemnización final, en función de la antigüedad en el empleo, que pagan únicamente prestaciones fijas, generalmente de cargo del empleador. Este punto se trata con detalle en B-4 y C-2 siguientes.

Simultáneamente, en la mayoría de los países industrializados se ha dado un mayor rigor a las reglas sobre solicitudes de prestaciones y a la demostración de que se está buscando trabajo. En el caso de las personas desempleadas y de las que corren el riesgo del despido, esto busca reducir la probabilidad de que aumenten el nivel y la duración del desempleo debido a la generosidad de las prestaciones de desempleo (es decir, se han buscado mecanismos de reducción del problema del riesgo moral). Sin embargo, lo anterior podría terminar por reducir aún más el grado de cobertura, ya que quedarían excluidos quienes se incorporen al mercado de trabajo o los que deseen volver a él desde la inactividad. Al respecto resulta interesante considerar la reciente reforma canadiense que

busca combinar mayor disciplina en el seguro con una mayor cobertura a los trabajadores contratados a tiempo parcial. En Alemania y en Austria se han ido transformando generosos acuerdos en materia de indemnización por programas de búsqueda de trabajo y de readaptación profesional, mientras aún mantienen contrato con sus empleadores y en Alemania se está buscando estrechar vínculos entre la protección del empleo y el seguro de desempleo, en la medida en que se considera, en parte, el monto de la indemnización final, al calcular las prestaciones de desempleo y, especialmente, la jubilación anticipada de tiempo parcial.

Un cambio en este mismo sentido se advierte en muchos casos en América y el Caribe, por la mayor importancia que se ha otorgado últimamente al desarrollo de los

servicios de empleo para los desempleados (Conte-Grand, 1997). En los noventa, la Argentina, Barbados, México, Perú y Uruguay adoptaron medidas encaminadas a intensificar la intervención en el mercado de trabajo, ya sea a través de consolidar los servicios de intermediación en el mercado de trabajo, difundiendo información sobre las vacantes y la escasez de personal calificado, organizando programas de formación para los desempleados y facilitando la movilidad de los trabajadores del sector público al sector privado y a microempresas.

Desde esta perspectiva, por ejemplo, en el caso de despido los trabajadores pasan a ser elegibles tanto para incorporarse a programas proactivos, como capacitación, como a programas reactivos como compensaciones por desempleo y subsidios asistenciales. Así, los sistemas tradicionales de políticas pasivas, como los de cobertura de trabajadores cesantes, pueden cumplir también un rol activo en la medida en que incorporen en su diseño incentivos claros a la búsqueda de empleo y a la reinserción productiva y no debiliten la creación de empleos ni incentiven la permanencia en el desempleo.

De este modo es posible distinguir al menos dos grandes grupos de propuestas de reformas a los Sistemas de protección a trabajadores desempleados: aquéllas orientadas a perfeccionar los sistemas de reparto y a estrechar vinculaciones con Políticas Activas de Mercados de Trabajo así como las que se plantean como alternativas a éstos, especialmente por la vía de la creación de fondos de ahorros individuales.

4. Seguros de cesantía e indemnizaciones por despido

Las regulaciones e instituciones del mercado laboral deberían tender a garantizar tanto la eficiencia productiva como una adecuada protección al trabajador. Generalmente, en los países de América Latina, la legislación laboral se caracteriza por su orientación hacia la estabilidad laboral y la protección al trabajador y específicamente por privilegiar la preservación del puesto de

trabajo antes que la protección de los ingresos del trabajador cuando éste pierde su empleo (Lora y Pagés, 1996).

La obligación de pagar al trabajador una determinada suma al término de la relación laboral no necesariamente debe afectar en forma negativa el funcionamiento de los mercados de trabajo. En efecto, si se asume que el trabajador prefiere ingresos estables en el tiempo, cualquier monto que sea determinado por la ley puede ser entendido como una retribución diferida por el trabajo, y por lo tanto puede ser compensado por salarios menores mientras permanece empleado. Así, para el trabajador representará un beneficio y será neutral para las empresas.

Lora y Pagés plantean que esta relación perfecta entre ingreso presente e ingreso futuro se verifica sólo si (i) existe certidumbre por parte del trabajador y de la empresa acerca del monto de la transferencia, (ii) existe una relación transparente entre aportes y pagos y (iii) el ahorro que hace la empresa no excede a lo que quisiera acumular el trabajador para prevenirse contra la pérdida del empleo (en caso contrario, existiría una sobrecompensación). Sin embargo, los mismos autores señalan que la legislación vigente en América Latina presenta varias deficiencias que obstaculizan el buen funcionamiento de este mecanismo, restándole transparencia y neutralidad desde el punto de vista de la asignación de recursos.

Así, la primera condición; que exista certidumbre por parte del trabajador y de la empresa acerca del monto de la transferencia, no se cumple, ya que la ley, en general, no establece una clara distinción entre despido "arbitrario" y despido originado por falta de demanda u otras necesidades económicas de la empresa. Otra fuente de incertidumbre está dada por la fórmula de cómputo de la indemnización con base en el último salario; ya que las empresas hacen aportes basados en el salario corriente mientras que la indemnización se calcula como un múltiplo del último salario (o basado en un promedio del salario de los últimos meses).

Por su parte, la segunda condición que establece que exista una relación transparente entre aportes y pagos tampoco se verifica ya

que los trabajadores perciben la indemnización como un derecho adquirido y las empresas como un impuesto. Así no existe conciencia clara por parte de los trabajadores de realizar contribuciones a un fondo de despido y en la medida en que pretenden inducir a las empresas a minimizar los movimientos de la fuerza de trabajo generan sobre costos.

Por otra parte, en muchos países el monto total del coste de despido se realiza a cargo de los pasivos de la empresa, sin haberse dotado un fondo colectivo para dicho fin. Así cuando las condiciones de la empresa se toman adversas, esta política puede generar una relación no deseada entre baja disponibilidad de fondos y necesidad de racionalizar la mano de obra.

Finalmente, la tercera condición; que el ahorro que hace la empresa no exceda a lo que quisiera acumular el trabajador para prevenirse contra la pérdida del empleo tampoco se verifica. En efecto, aún en los casos donde la indemnización por despido pueda ser concebida y administrada como un seguro de desempleo, las empresas pequeñas tienen escasas posibilidades de diversificar riesgo entre sus pocos empleados lo cual implica una prima de seguro mayor para igual indemnización de despido. De la misma manera, las empresas menores tienen menor disponibilidad de crédito para hacer frente a múltiples indemnizaciones en momentos de baja demanda de trabajo.

Por otra parte, aquellas empresas cuya actividad económica esta sometida a fuertes fluctuaciones estacionales o cíclicas, tenderán a pagar indemnizaciones de despido más a menudo. En ese caso, la prima de seguro debería ser mayor, pero, sin embargo, en los casos en que la legislación claramente especifica el monto de los aportes a los fondos de despido, estos se definen idénticos para todas las empresas e iguales a una proporción del salario.

De este modo, los costos de despido carecen de neutralidad, ya que interfieren en las decisiones y los costos de la movilidad laboral. En consecuencia, las empresas y los trabajadores modifican su comportamiento de diversas maneras para minimizar estos costos e interferencias.

La evidencia para el caso de América Latina tiende a mostrar efectos no deseados respecto de sus consecuencias sobre el mercado de trabajo. En efecto, usualmente la existencia de prestaciones por despido tiende a constituirse en fuentes potenciales de conflictos ya que suelen, por una parte, incentivar decisiones de despido anticipado o a forzar renunciaciones con el objetivo de evitar los gastos asociados. También se generan conductas por parte de trabajadores orientadas a provocar el despido como una única vía para obtener tales prestaciones. Esto último genera un sobre costo injustificado y tiene efectos no deseados sobre la movilidad laboral.

Si los costos de despido son percibidos como costos de ajuste, las empresas pueden reaccionar minimizando los movimientos en la fuerza de trabajo. Esto implica que, ante circunstancias económicas adversas pero transitorias, las empresas tenderán a mantener más trabajadores ocupados de los que tendrían si los costos de despido fueran menores. Esta reacción no es sorprendente y corresponde con la motivación original de la legislación, es decir, la preservación de la estabilidad laboral. Por iguales razones, la respuesta del empleo a expansiones económicas, sobre todo si éstas son de naturaleza temporal, será más pequeña cuanto mayores sean los costos de ajuste, limitando el crecimiento del empleo, y finalmente, en situaciones de crisis, sus consecuencias negativas sobre el empleo tienden a ser mayores, ya que las restricciones impuestas por las indemnizaciones aumentan el riesgo de quiebra de la empresa y de la pérdida del empleo de un mayor número de trabajadores. Otro aspecto importante y relacionado al anterior es el que destacan Rama y Maloney (2000) sobre como las disputas referidas a Indemnizaciones constituyen la mayor carga de trabajo de los Juzgados Laborales en Latinoamérica, lo que mostraría que el beneficio, en muchos casos, no necesariamente es recibido (o no es recibido en el momento en que efectivamente se requiere) por los trabajadores.

Por otra parte, al aumentar el pasivo asociado a la contingencia del despido, se reduce el incentivo a mantener una dotación de personal con mayor antigüedad relativa, *Mayor rotación de la fuerza de trabajo*. En condiciones extremas, por ejemplo en Colombia y Ecuador, donde la indemnización

por despido crece más que proporcionalmente con la antigüedad, puede convenir a las empresas impedir que los trabajadores acumulen antigüedad. Así, una legislación que tiene como principio preservar la estabilidad laboral puede acabar induciendo el efecto opuesto lo que no favorece una mayor capacidad de adaptación de las empresas por la vía de la inversión en capital humano ni por aumentos de productividad.

Cuando los costos de despido son elevados, los contratos temporales pueden ser un mecanismo para eludirlos. En muchos países la desregulación de estas fórmulas de contratación ha supuesto una flexibilización en el margen que se aplica solamente a nuevos trabajadores, sin afectar aquellos con contratos indefinidos o bien otra alternativa de reducción de los costos del ajuste laboral consiste en subcontratar parte de la actividad de la empresa al sector informal.

Finalmente, es importante analizar qué grado de protección otorga la legislación vigente al trabajador que pierde su empleo. En general, el riesgo y la duración del desempleo dependen tanto de características personales del trabajador que pierde su empleo, como de las condiciones macroeconómicas que determinan el nivel de desempleo agregado. Bajo la presunción de que el riesgo y la duración del desempleo aumentan con la antigüedad del trabajador en el puesto del trabajo y la especificidad de su experiencia laboral, la legislación ofrece una protección creciente con el tiempo de vinculación a la empresa. Sin embargo, la indemnización por despido no guarda relación con el riesgo asociado a las condiciones económicas.

El efecto de la sobreposición de instituciones: prestaciones por desempleo e indemnizaciones por despido sobre el mercado de trabajo se traduce en un incremento de los costos laborales y tiene por lo tanto consecuencias negativas sobre la creación de empleo y el aumento del desempleo. Las reformas aplicadas en países de América Latina (que se revisan en la sección D de este documento) sugieren una tendencia, aunque parcial, hacia readecuar regulaciones con el objetivo de reducir tales costos y buscar una mayor complementariedad entre instituciones destinadas a la protección de los cesantes o bien que reproducen efectos similares.

B. Seguros de desempleo en Latinoamérica. Antecedentes generales

A la fecha son pocos los países Latinoamericanos que incluyen dentro de sus sistemas de seguridad social la institución del seguro de desempleo. El informe "Social Security Programs throughout the World", elaborado por la Social Security Administration (EE.UU) consigna, al año 1999, la existencia de Seguros o Subsidios de Desempleo en 6 países (Argentina, Brasil, Chile⁸, Ecuador, Uruguay Venezuela)⁹. A modo de comparación, el mismo informe registra Seguros de Desempleo en prácticamente la totalidad de los países de Europa Occidental y, en los países de la OECD, sólo México y Turquía carecen de un Sistema de Seguro de Desempleo.

Pese a que durante los noventa, una serie de países en la zona han desarrollado procesos de reformas tanto en los ámbitos laborales (Lora y Pagés, 1996; Marín y Vega, 2000) como en los sistemas de seguridad social (en especial en el ámbito de las pensiones, ver

Solís,1999)¹⁰, sólo encontramos un caso donde se ha incorporado dentro de tales reformas, la creación de un Seguro de Desempleo. Esto indica que las reformas en el ámbito laboral se han enfocado a otras áreas, como son por ejemplo, la ampliación de los contratos disponibles, la reducción del costo del despido y políticas más conservadoras en relación al salario mínimo y al crecimiento del empleo público (Weller, 1998), y en el caso de la Seguridad Social, el principal objetivo ha sido la reforma a los Sistemas de Pensiones.

Existen una serie de razones que explican el poco desarrollo de los Seguros de Desempleo en los países latinoamericanos, las cuales se analizan en detalle a continuación.

1. *Informalidad en el mercado del trabajo*

De acuerdo a cifras presentadas por la OIT (2000) la informalidad en los mercados del trabajo en la región alcanza alcanzaba en el año 1999 a un 46,4% en los centros urbanos, con un incremento durante los últimos años (en 1990, la informalidad alcanzaba a un 42,8%). En la primera mitad de los años noventa, 6 de cada 10 empleos creados en zonas urbanas en la región correspondían al sector informal (OIT, 99), y el porcentaje de informalidad es aún mayor si se incluye al mundo rural. La siguiente tabla muestra la informalidad por país:

Cuadro 1

INFORMALIDAD EN ZONAS URBANAS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS 1999

País	% Informalidad Total	% Informalidad Hombres	% Informalidad Mujeres
Brasil	47,1	43,8	51,6
Chile a/	37,5	32,9	44,8
Colombia	49,0	49,2	48,8
Costa Rica	46,8	43,2	52,6
Ecuador a/	58,6	54,5	64,1
Honduras	60,7	53,3	67,6
México	40,1	39,5	41,1
Panamá	38,9	36,7	42,2
Perú a/	53,7	45,3	64,6
Uruguay	43,1	39,4	47,9
Venezuela	49,1	47,5	51,4

Fuente: Panorama Laboral (OIT, 2000).

a/ Información correspondiente a 1998.

Una mayor informalidad en los mercados del trabajo implica un obstáculo para el funcionamiento de un seguro de desempleo por los siguientes motivos:

Baja tasa de cobertura: Un seguro de desempleo de carácter contributivo, por definición, solo puede incorporar a los trabajadores del sector formal. Lo anterior implica que en países de altos niveles de informalidad los niveles de cobertura de un seguro de desempleo serán bajos en relación al total de desempleados, disminuyendo el impacto del seguro como herramienta de protección social (La evidencia disponible para los países que actualmente administran Seguros de Desempleo en la región muestra un número de beneficiarios pequeños en relación al número total de cesantes, inferior incluso al 10% en algunos casos).

Incremento del problema del riesgo moral: El problema del Riesgo de Abuso o Riesgo Moral, descrito en la sección anterior, se hace mayor en la medida de que el trabajador desempleado puede trasladarse al sector informal, encontrar trabajo y continuar percibiendo beneficios. Este tipo de conductas resultan prácticamente imposibles de detectar por la Administración del Seguro y pueden significar una enorme carga financiera para el Seguro de Desempleo (pago de beneficios indebidos, lo que finalmente se traduce en mayores tasas de cotización o un mayor compromiso de recursos fiscales), además de una clara ineficiencia en el uso de los recursos.

Consideraciones distributivas: Dentro de las posibles funciones que la teoría económica le asigna a un Seguro de Desempleo se encuentra la de servir como red de asistencia social (Mazza, 1999). En un mercado del trabajo caracterizado por una alta informalidad, sin embargo, en muy pocos casos los beneficios del Seguro llegarán a los trabajadores más pobres, ya que éstos difícilmente cumplirán con los requisitos de un número mínimo de cotizaciones previas en el seguro, dada la mayor incidencia de la informalidad en los trabajadores de más bajos ingresos (OIT, 1999). De esta forma un Seguro de Desempleo que incorpore un fuerte componente de aportes estatales implicaría un uso de los recursos fiscales de carácter regresivo, con escaso impacto en la protección

de los grupos correspondientes a los trabajadores de más bajos niveles de ingreso.

Tal como se explicó anteriormente, una discusión aún no resuelta en la teoría económica es la pregunta acerca del efecto que el Seguro de Desempleo pueda tener sobre la informalidad en el trabajo. En efecto, es posible encontrar dos efectos contrapuestos; por un lado, la posibilidad de acceder a beneficios adicionales podría motivar la entrada de nuevos trabajadores al sector formal (en especial aquellos cuyas tasas de rotación les permitan acceder con mayor frecuencia a las prestaciones del seguro), pero, por otra parte, la incorporación de una tasa de cotización, incrementa los costos del factor trabajo, aumentando el beneficio de la informalidad en el caso en que tales cotizaciones sean percibidas por los trabajadores como un impuesto o que éstos tengan una marcada preferencia por el consumo presente.

2. Protección a través del mecanismo de indemnizaciones

Tal como se indicó en la sección B-4, otro aspecto de gran importancia en la región, es la existencia de mecanismos de indemnizaciones por despido caracterizados, en general, por la entrega de beneficios importantes para el trabajador. Márquez y Pagés (1998) destacan que estos mecanismos de protección de la estabilidad son más estrictos en general en Latinoamérica que en otras regiones del mundo¹¹. En general, la legislación establece que estos beneficios, que pueden ser restringidos al caso de los despidos injustificados o incorporar también un pago a todo evento, deben ser pagados de una sola vez al término de la relación laboral. El pago depende del tiempo de antigüedad en el empleo y del salario del trabajador.

Si bien es cierto las indemnizaciones o pagos por despido, en especial aquellas asociadas a los despidos injustificados, pueden tener objetivos distintos al de un seguro de desempleo (por ejemplo, servir de compensación por el aporte de capital humano del trabajador a la empresa, como herramienta para garantizar una mayor estabilidad en el empleo o como mecanismo de evitar las

prácticas arbitrarias o antisindicales por parte del empleador), y la forma y condiciones de percibir el beneficio son distintas entre ambos sistemas (pago de una sola vez en el caso de las indemnizaciones versus pagos mensuales en el caso de los Seguros, beneficio relacionado al tiempo de permanencia como desempleado en el caso de los Seguros), en la práctica el uso que los trabajadores dan a los pagos recibidos, ya sea por concepto de Seguro de Desempleo o de Indemnizaciones es el mismo, cual es el financiamiento de sus necesidades durante el período de búsqueda de un nuevo empleo. De esta forma, países cuya legislación laboral establezca altos montos de indemnización (y donde a la vez exista un alto grado de cumplimiento de la normativa) están otorgando protección a aquellos trabajadores

que pierden su empleo sin necesidad de implementar un Seguro (aún cuando el objetivo explícito de la norma sobre indemnizaciones sea otro).

Incluso en los países de la región donde existen seguros de desempleo, el monto de los beneficios entregados por estos sistemas en relación a los pagos por concepto de indemnizaciones por años de servicio resulta ser significativamente menor (y con una diferencia que aumenta según mayor sea la antigüedad en el empleo, ya que, en general, el monto de las indemnizaciones se incrementa según la antigüedad, mientras que los beneficios de los Seguros de Desempleo son independientes), según se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2

BENEFICIOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO E INDEMNIZACIONES a/

País	% del beneficio correspondiente a Indemnizaciones	% del beneficio correspondiente al Seguro de Desempleo
Argentina	68	32
Barbados	20	80
Brasil	68	32
Chile b/	71	29
Uruguay	67	33
Venezuela	65	35

a/ Calculado para un trabajador despedido injustificadamente con 5 años de trabajo, y que permanezca desempleado por un período de 6 meses (no incluye topes máximos o mínimos en el caso de los Seguros de Desempleo).

b/ Según normas del nuevo Seguro de Desempleo.

No obstante lo anterior, y dados los problemas asociados a una protección basada en Indemnizaciones por años de servicio descritos anteriormente, la introducción de un Sistema de Seguro de Desempleo puede contribuir a una mejora en términos del funcionamiento del mercado del trabajo, sin que ello implique una pérdida de los beneficios de los trabajadores.

De esta forma, parece necesario destacar que cualquier proceso de reforma o creación de un seguro de desempleo debe necesariamente tener en cuenta la relación existente entre el sistema de seguro y los mecanismos indemnizatorios, ya que de otra forma, es posible terminar en una situación de “sobrepotección”, con un alto incremento de los costos del factor trabajo y el consiguiente

incentivo a la informalidad y el no cumplimiento de las obligaciones laborales.

3. Desempleo Juvenil

De acuerdo a cifras de la OIT la tasa de desempleo juvenil en Latinoamérica aumentó desde 7,9% en 1990 a un 16% en 1999. La tasa de desempleo juvenil es 2,1 veces mayor a la tasa promedio, afecta principalmente a los

jóvenes más pobres y a las mujeres, y, en la mayoría de los países las cifras muestran que éstas tienden a aumentar aún bajo un escenario de recuperación económica (OIT, 2000). La siguiente tabla muestra cifras de desempleo juvenil para una muestra de países de la región, incluyendo la tasa de desempleo y el porcentaje que representan los desempleados jóvenes (entre 15 y 24 años) en el total de desempleados de cada país.

Cuadro 3

DESEMPLEO JUVENIL POR PAIS, 1999 (en porcentajes)

País	Tasa de Desempleo	Porcentaje de desempleados entre 15 y 29 años en relación al total
Argentina	26,4 a/	38,0 h/
Bahamas	---	45,3 j/
Barbados	21,8 a/	39,4 k/
Bolivia	---	38,7 j/
Brasil	14,5 b/	53,2 h/
Chile	19,8 c/	57,9 a/ h/
Colombia	35,8 b/	55,7 g/
Costa Rica	12,8 d/ h/	33,1 a/
Ecuador	22,6 a/ h/	46,0
El Salvador	15 a/ h/	49,3
Honduras	10 e/ h/	68,4 i/
México	4,5 c/	43,4 i/
Panamá	29,5 a/	47,0
Paraguay	12,7 c/ i/	50,6
Perú	14,2 f/	42,4
Uruguay	27,1 f/	46,9
Venezuela	26,6 a/	42,6 k/

Fuente: Elaboración propia basado en cifras OIT, 1999.

- a/ 15-24 años
- b/ 18-24 años
- c/ 20-24 años
- d/ 12-24 años
- e/ 10-24 años
- f/ 14-24 años
- g/ 12-29 años
- h/ 1998
- i/ 1997
- j/ 1996
- k/ 1995

De acuerdo a los datos disponibles, la relación entre la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desocupación es 2,1, en promedio. Esta relación va desde 2,9 veces en el caso de Argentina hasta 1,8 veces en el caso del Perú. En Honduras, Chile y Colombia, los desempleados jóvenes representan una mayor proporción del total de desempleados, alcanzando un 68,4%, 57% y 55% del total, respectivamente.

En general, cabe esperar que los trabajadores jóvenes tengan dificultades para acceder a los beneficios de un Seguro de Cesantía, ya que habitualmente existe el requisito de un cierto número mínimo de cotizaciones¹². De hecho, en los últimos años se ha incrementado el número de trabajadores jóvenes que buscan trabajo por primera vez como proporción de los desempleados, lo cual reafirma la idea de que el problema es fundamentalmente un problema de inserción al mercado laboral. Asimismo, el problema de la informalidad es mayor entre los trabajadores más jóvenes. En efecto, la tasa de informalidad en este grupo de trabajadores se incrementó desde un 42% en 1990 a un 47% en 1999, y prácticamente la totalidad de la creación de empleos para trabajadores jóvenes se realizó en el sector informal (con la consiguiente caída en las tasas de cobertura previsional que ello implica) (Fuente: Panorama Laboral, OIT).

Dado lo anterior, el problema del desempleo juvenil requiere de caminos de solución distintos a la protección brindada por un Seguro de Desempleo. En efecto, el problema del desempleo juvenil es un problema asociado a la falta de capacidades o conocimientos y debe ser atacado con políticas específicas. Un seguro de desempleo puede incluso agravar el problema al generar un desincentivo a la búsqueda de trabajo, tal como parece indicarlo la experiencia de desempleo juvenil de los países de Europa Occidental.

4. Empleo público

Tal como se explicó anteriormente, los empleados públicos rara vez son incluidos en un Seguro de Desempleo, dada su mayor estabilidad laboral. La anterior indica que en economías donde el empleo público represente un porcentaje mayor dentro del empleo total, menores serán los incentivos para desarrollar un Seguro de Desempleo.

De acuerdo a las cifras entregadas por la OIT, el empleo en el sector público alcanza a un 24,3% del empleo total formal a nivel latinoamericano. La siguiente tabla muestra el porcentaje del empleo en el sector público como porcentaje del sector formal.

Cuadro 4

EMPLEO PUBLICO COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO FORMAL POR PAIS, 1999

País	Empleo Público
Argentina	25,0
Brasil	26,8
Chile	11,5
Colombia	16,1
Costa Rica	28,6
Ecuador	35,7
Honduras	25,7
México	24,2
Panamá	33,9
Perú	15,6
Uruguay	30,1
Venezuela	33,2

Fuente: Panorama Laboral 2000 (OIT)

En el cuadro se aprecia que el empleo público como porcentaje del empleo en el sector formal, fluctúa en la región entre un 11,5% en el caso Chileno y un 35,7% en el caso de Ecuador, alcanzando, en promedio a un 24,3% del total de empleo formal de la región. Si a ello se suma la importancia del sector informal en la región, se tiene que la cobertura efectiva potencial de un seguro de desempleo alcanzaría, en promedio, sólo a un 40,6% del total de ocupados (ello sin considerar el problema de la evasión previsional, es decir trabajadores del sector formal, pero cuyas cotizaciones no son ingresadas).

5. Evolución reciente del mercado del trabajo y los seguros de desempleo

No obstante los antecedentes presentados en las secciones anteriores, existen una serie de aspectos que permiten afirmar que las condiciones para la creación de Seguros de Desempleo en países latinoamericanos, son más favorables ahora que hace algunos años. Además, los cambios en los mercados del trabajo ocurridos en los últimos años hacen que el desarrollo de sistemas de protección basados en Seguros de Desempleo presente una serie de ventajas comparativas en relación a los mecanismos de protección basados en indemnizaciones.

a) Reformas a los sistemas de pensiones

Las reformas a los Sistemas de Pensiones, que han reemplazado los antiguos sistemas de reparto (*pay-as-you-go*) por sistemas de capitalización individual en una serie de países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Chile, Bolivia, El Salvador, México, Perú y Uruguay), generan externalidades positivas que pueden ser aprovechadas por un Seguro de Desempleo de carácter contributivo (ya sea basado en un sistema de reparto o de cuentas individuales). En efecto, el desarrollo de mejores sistemas de recaudación, administración de cuentas individuales y cobranza de cotizaciones y redes de atención a público que conlleva la reforma al Sistema de Pensiones, generan economías de ámbito, que pueden ser aprovechadas por el Seguro de

Desempleo, independiente de su estructura administrativa. Por ejemplo, las bases de datos de cotizantes de los Sistemas de Pensiones pueden ser usadas para detectar en forma más rápida casos de posibles fraudes al Seguro, ya sea por parte de los trabajadores (problema del riesgo moral) o la evasión del pago de cotizaciones previsionales por parte de los empleadores.

Otro aspecto que puede resultar de gran importancia es el efecto que las reformas previsionales pueden tener sobre la formalización del mercado del trabajo. Schmidt-Hebbel (1999) señala que los sistemas de pensiones basados en la capitalización individual pueden generar un aumento de la formalización (dada la mayor vinculación entre cotizaciones y beneficios y la disminución de la tasa de cotización, lo cual disminuye la brecha entre remuneración bruta y remuneración neta), lo cual, según se explicó anteriormente, favorece la eficacia de un Seguro de Desempleo. La evidencia empírica para el caso chileno (el único donde el nuevo Sistema de Pensiones lleva un tiempo de funcionamiento suficiente como para validar la hipótesis) entrega evidencia positiva al respecto.

Asimismo, el desarrollo del mercado de capitales que conlleva habitualmente la reforma previsional, que, al aumentar el ahorro financiero, permite profundizar y aumentar la transparencia de los mercados financieros, puede ser aprovechado en la gestión de las reservas necesarias para un adecuado funcionamiento del seguro.

b) Integración a la economía global y flexibilización de los mercados

Dentro de los procesos de reformas económicas implementados en Latinoamérica a partir de los años ochenta, sin duda uno de los más importantes ha sido el de la apertura comercial (Edwards, 1995). Estos procesos de reformas han tenido como principal objetivo el cambio desde un modelo de desarrollo “hacia adentro”, con una fuerte intervención del Estado, hacia una estrategia de desarrollo “hacia fuera”, donde se destaca el impulso de las exportaciones y la competencia en el

crecimiento, entregando un mayor rol a los mercados en la asignación de recursos.

Lo anterior se refleja en reformas tales como los procesos de privatización de empresas públicas, los cuales disminuyen la importancia relativa del empleo público (y, por lo tanto, implican un aumento de la movilidad), y en el proceso de apertura comercial, el cual sumado al creciente proceso de globalización de los mercados hacen que cada vez sea más necesario una mayor flexibilidad de la economía en general y de los mercados del trabajo en particular.

En esta perspectiva, diversos autores (Mazza, 1999; Velásquez, 1996), enfatizan como un Seguro de Desempleo puede ser utilizado como una herramienta destinada a cumplir el objetivo de protección a los trabajadores sin incurrir en el costo en términos de flexibilidad del mercado del trabajo, asociado al incremento de los costos de despido que representan las indemnizaciones por años de servicio.

Por otra parte, un seguro de desempleo puede constituirse en un elemento que facilite la transición entre una economía cerrada al exterior a una economía más abierta a los mercados internacionales, al brindar protección y permitir la adaptación de aquellos trabajadores que resulten afectados por los procesos de reconversión productiva (Mazza, 1999).

Otro cambio importante ocurrido en los mercados del trabajo en América Latina y el Caribe en los últimos años es la caída en la importancia relativa del empleo público. Si bien es cierto que aún los empleados públicos representan 1 de cada 4 empleados formales, como consecuencia de los procesos de reformas económicas (fundamentalmente de privatizaciones de empresas fiscales), el empleo público representa un porcentaje menor ahora que hace 10 años. En efecto, en 1990 este porcentaje alcanzaba a un 27%. Entre los países donde la caída en el porcentaje del empleo fiscal es mayor, destacan Argentina donde el porcentaje del empleo público sobre el sector formal se reduce desde un 40% a un 25% y Costa Rica donde se reduce desde un 37% a un 28%. En la medida de que el empleo privado aumenta su participación en el empleo total, mayores son

los beneficios que entrega un Seguro de Desempleo.

C. Análisis por países y principales cambios en el período 1990-2000

El objetivo de esta sección es analizar las principales normas en relación a los pagos por término de contrato (indemnizaciones) y seguros de desempleo existentes en la región. En particular se enfatiza el análisis de los principales cambios introducidos en el período 1990-2000, a fin de identificar tendencias comunes en las reformas laborales desarrolladas en el período.

Uno de los principales problemas al efectuar este tipo de análisis radica en que cada país utiliza terminologías legales distintas, e incluso, en ciertos casos, términos iguales se utilizan para describir situaciones distintas. Por ello, para simplificar el análisis, en esta sección se utilizarán las definiciones propuestas por Lora y Pagés (1996) y que corresponden a las siguientes:

Pago por cesantía: Pago realizado por la empresa al trabajador al terminar la relación laboral, independiente de cual haya sido la causa de término del contrato (prestación a todo evento)

Indemnización por despido: El pago que la empresa realiza al trabajador en caso de despido. En términos generales, el despido puede ser por tres causas principales: causa atribuible al trabajador (denominado comúnmente como despido por causa justa), despido injustificado (figura legal presente en la mayoría de los países de la región) o de despido por condiciones económicas (figura legal presente en un menor número de países). En los países donde el despido por condiciones económicas no existe como figura legal se considerará como despido injustificado.

Subsidio de cesantía: Subsidio de carácter asistencial pagado por el Estado a los trabajadores cesantes en un sistema sin carácter contributivo.

Seguro de cesantía: Beneficios pagados por un Sistema de carácter contributivo.

1. Evolución de las indemnizaciones por despido en el período 1990-2000

Durante la década de los 90, un gran número de países latinoamericanos realizaron reformas a su legislación laboral¹³, las cuales incluyeron, dentro de otras medidas, modificaciones en relación a las normas de protección frente al despido, término de contrato y seguro de desempleo¹⁴.

Se pueden identificar una serie de tendencias comunes en los procesos de reforma implementados en la región.

Reducción de los montos de indemnizaciones por años de servicio: En los casos de Argentina, Nicaragua, Panamá y Perú, se introdujeron reformas que reducen el pasivo para las empresas asociado a los costos de despido.

Este es el caso de Argentina, en 1991, al modificarse la ley de extinción del contrato de trabajo estableciendo un tope en los montos indemnizatorios y disminuyendo el periodo de preaviso a un mes, independientemente de la antigüedad del trabajador.

En Nicaragua, se modificó la fórmula de cálculo, rebajando la indemnización por despido injustificado desde 2 meses de salario por año trabajado a 1 mes de salario por año por los primeros 3 años trabajados y 20 días de salario por cada año a partir del cuarto.

En Panamá la reforma laboral de 1995 introdujo varias modificaciones, alterando la escala de computo de la indemnización por despido con el fin de reducir los incentivos a la rotación laboral, obligando a las empresas a generar un fondo colectivo administrado por una entidad privada y disminuyendo el pago de salarios comprendidos entre el despido y el momento que se dictamina una decisión judicial.

En el caso de Perú, la ley de Fomento del Empleo de 1991 permitió sustituir la reposición obligatoria del trabajador en caso de despido injustificado, por el pago de indemnización y, en 1995, se abolió la estabilidad absoluta o derecho de reinserción y se redujo la indemnización para trabajadores de mayor antigüedad de tres a un sueldo por año de trabajo y se fijó un máximo de 12.

En dirección contraria encontramos el caso de Chile, que eleva desde 5 a 11 años el número máximo de años de servicio a ser considerados para el pago de indemnizaciones (En este país, sin embargo, las Indemnizaciones por años de servicio habían

sido reducidas significativamente en el período anterior) y el caso de El Salvador, donde en 1994 se elevó el tope máximo para las indemnizaciones (sin modificar su fórmula de cálculo).

Introducción de sistemas de aprovisionamiento y pagos a todo evento: En el caso de Colombia y de Guatemala y se introducen sistemas de aprovisionamiento obligatorios (A través del uso de cuentas individuales o del pago de bonos anuales). Mediante estos mecanismos se busca asegurar que el trabajador reciba efectivamente el pago que corresponde, a la vez, que se evita que la acumulación de un pasivo demasiado grande perjudique la capacidad de respuesta de las empresas frente a crisis económicas.

En Colombia, la reforma de 1990 modificó algunas de las condiciones de término de la relación laboral. Por una parte, se estableció que los fondos de cesantía fueran depositados en cuentas a nombre de los trabajadores en entidades financieras y por otra, se eliminó el derecho a reintegro para trabajadores de más de 10 años y se modificó la escala de años de antigüedad e indemnización, aunque aumentando el número de salarios que la empresa tiene que pagar en caso de despido injustificado. En ambos casos se apuntó a reducir incertidumbre.

En el caso de Guatemala, en noviembre de 1990 el congreso aprobó la ley de bonificación anual mediante la cual se sustituyó el pago de una compensación económica de un mes de salario por año de servicio a cancelar en el momento de la separación a todo evento, por un bono anual cancelado una vez al año.

En Perú, en el año 1992, también se modificó la ley de compensación por tiempo de servicios (CTS) o acumulación de capital constituido por un sueldo por año de servicios a recibir al final de la relación laboral o en forma de retiros periódicos. Así, las CTS se acumulan en una cuenta personal a nombre del empleado, donde se deposita un 50% del salario en los meses de mayo y noviembre, y que recibe un retorno de mercado por los fondos acumulados.

2. *Evolución de los Seguros de Desempleo por despido en el período 1990-2000*

Tal como se señaló anteriormente, son relativamente escasos los países latinoamericanos que cuentan con sistemas de protección para los trabajadores cesantes basados en el instrumento de Seguros de Desempleo¹⁵. Cada uno de estos programas tiene características y alcances distintos (los cuales se analizan en detalle por país en la sección D) y sólo en el caso de Argentina y Venezuela se aproximan en su estructura de funcionamiento a la versión tradicional de Seguro de Desempleo (Seguros de Desempleo de los países de la OECD) esto es, un sistema de contribuciones bipartito (a las habitualmente que se suman subsidios estatales ya sea de carácter directo o indirecto), con pagos de beneficios mensuales en función de la renta del trabajador, habitualmente decrecientes y por un tiempo definido.

En el caso de Brasil, también se tiene un Seguro financiado con aportes del presupuesto fiscal, el cual funciona en forma conjunta con un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones, denominado “Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio”, el cual existe desde el año 1966, siendo el más antiguo en la región.

En el caso Chileno, previo a la creación del nuevo Seguro de Desempleo¹⁶, el sistema

era financiado íntegramente con aportes del Estado y los beneficios correspondían a una suma fija, independiente del ingreso previo del trabajador. Es decir, se trata de un claro ejemplo de lo que en la sección anterior fue definido como “Subsidio de Cesantía”. El nuevo Seguro de Desempleo, cuya ley fue recientemente aprobada y que debería entrar en funcionamiento a mediados del 2002 tiene la particularidad de combinar un esquema de cuentas individuales con un fondo de reparto.

En el caso de Ecuador, el beneficio se recibe en un solo pago, y no en cuotas mensuales, lo cual lo acerca a las características de los programas de aprovisionamiento de indemnizaciones por años de servicio. El pago, sin embargo, se recibe sólo si el trabajador permanece en la condición de cesante 60 días después de su despido.

En el caso de Uruguay, no existe una tasa de cotización al seguro de desempleo propiamente tal, si no que su financiamiento se obtiene de una tasa única de cotización a la seguridad social (que contribuye además a financiar prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia, maternidad y asignaciones familiares, entre otras). Lo anterior dificulta establecer con propiedad la relación entre beneficios y costos del Seguro y sus efectos sobre el mercado del trabajo.

En relación a los Seguros de Desempleo propiamente tales, las reformas implementadas han sido relativamente pocas. La siguiente tabla presenta la situación comparativa entre los años 1990 y 2000.

Cuadro 5

COMPARACION SEGUROS DE DESEMPLEO EN LATINOAMERICA 1990-2000

País	Financiamiento		Tasa de Reemplazo		Duración Beneficios		Beneficios Min-Max	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Argentina	Trabajador 1,5% Empleador 1,5%	Trabajador 1,5% Empleador 1,5%	Max 60%	Max 60%	4-12 meses	4-12 meses	Min 1 sal min Max 4 sal Min	Min 150 US\$ Máx 300 US\$
Barbados	Trabajador 1,5% Empleador 1,5%	Trabajador 1,5% Empleador 1,5%	60% 10 semanas 40% 16 semanas	60% 10 semanas 40% 16 semanas	26 semanas	26 semanas		
Brasil	Impuestos	Impuestos			4 meses	4 meses	Min 1 sal min	Min 1 sal min
Chile a/	Gobierno	Trabajador: 0,6% Empleador: 2,4% Gobierno: aporte suma fija	Suma Fija	50% 1er mes, 45% 2do mes y así sucesivamente hasta el 5to mes	Máximo 1 Año	Máximo 5 meses		Máximo \$125000 mes 1 Mínimo \$65000 mes 1
Ecuador	Trabajador 2% Empleador 1%	Trabajador 2% Empleador 1%	1 solo pago	1 solo pago				
Uruguay	Seguridad Social	Seguridad Social	hasta 50%	hasta 50%	6 meses	6 meses	Min 0,5 sal min Max 4 sal min	Min 0,5 sal min Max 4 sal min
Venezuela	Trabajador 0,7% Empleador 1,5%	Trabajador 0,7% Empleador 1,5%	hasta 60%	Hasta 60%	13-26 semanas	13-26 semanas	Max us\$44	

Fuente: Elaboración propia, basado en Lora y Pagés (1996) para la información correspondiente al año 1995.

a/ Se consideran las normas correspondientes al nuevo Seguro de Cesantía.

En la tabla es fácil apreciar que los procesos de reforma en el período 1995-2000 han sido mínimos.

En el caso de Argentina, no se han efectuado reformas de carácter general al funcionamiento del Seguro (continúa vigente la Ley 24.013 de 1991)¹⁷. Sin embargo sí se han efectuado algunos cambios administrativos menores, como son, por ejemplo, la modificación de la fórmula de cálculo del salario de referencia para el cálculo de los beneficios (decreto 51/99), extendiendo el plazo de medición hasta 36 meses en el caso de que el trabajador no hubiera recibido normalmente sus remuneraciones en los últimos seis meses previos al término del contrato

En el caso de Barbados no se registran reformas importantes, aún cuando el superávit acumulado en los últimos años (ver punto E-2) ha llevado a discutir la posibilidad de a) reducir la tasa de cotización y b) dar un uso alternativo a las reservas acumuladas en el Fondo de Desempleo.

En el caso de Brasil, la principal reforma en la década de los noventa corresponde al año 1994 (Ley 8900/94), en el cual se aumenta desde 4 a 5 el número máximo de pagos que un beneficiario puede recibir.

En el caso de Chile, se ha producido un importante cambio con la aprobación de la ley que crea un seguro de desempleo (Ley 19.728 de 4/2001), aún en etapa de implementación, tal como se señaló anteriormente y se explica en detalle en la sección siguiente. En este caso se trata del reemplazo de un sistema de subsidio de cesantía financiado íntegramente con aportes fiscales, por un seguro de Desempleo de diseño mixto (combina cuentas individuales con un seguro colectivo a través de un fondo de reparto) con contribuciones de carácter tripartito.

En el caso de Ecuador no se registran reformas de importancia en el período. Sí existen cambios administrativos en lo referente a la fórmula de cálculo de la remuneración base.

En el caso de Uruguay no se registran reformas de importancia en el período. En el caso de Venezuela, si bien no se han efectuado reformas en los últimos años, se han realizado trabajos tendientes a proponer mejoras al funcionamiento del seguro de

desempleo basado en un modelo que combina cuentas individuales como un fondo de reparto (similar al sistema en implementación en Chile), tales propuestas, sin embargo, no han sido implementadas a la fecha.

D. Seguros de cesantía en Latinoamérica: Análisis de casos

En esta sección se presenta un análisis en detalle de las principales características de los Sistemas de Seguro de Cesantía contributivo y de Subsidios de Cesantía existentes en la región.

I. Argentina

- Marco regulatorio

Ley N° 24.013, de 13 de noviembre de 1991, denominada Ley Nacional de Empleo. Reglamentos: D.N. 2.725/9, decreto reglamentario de la Ley de Empleo; D.N. 739/92, decreto reglamentario del Título IV de la Ley N° 24.013 y el D.N. 51/99, sobre el cálculo de la prestación por desempleo.

- Cobertura

Empleados dependientes, quedan excluidos los trabajadores del servicio doméstico, de la construcción (cuentan con un sistema aparte) y quienes hayan dejado de prestar servicios en la administración pública debido a medidas de racionalización administrativa.

- Fuentes de financiamiento

Cotización del Trabajador: 1,5%

Cotización del Empleador: 1,5%

Existe además financiamiento del Estado a través de recursos fiscales extraordinarios.

- Requisitos para recibir el beneficio

Encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado y haber sido despedido por causa que no sea responsabilidad del trabajador.

Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de 12 meses en los tres años anteriores al término de la relación laboral y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales.

No percibir beneficios previsionales, o prestaciones no contributivas (asistenciales).

- Beneficios

El 60% del salario más alto recibido por el trabajador en los últimos seis meses. El tiempo total de prestación está relacionado con las cotizaciones realizadas en los últimos tres años, de acuerdo a la siguiente escala: 4 meses para cotizaciones entre 12 y 24; 8 meses para cotizaciones de entre 24 y 35 meses, y 12 meses para los trabajadores que cotizaron 36 meses o más. El beneficio se reduce a un 85% del beneficio inicial a partir del quinto mes y a un 70% del beneficio inicial a partir del noveno mes. Además de la prestación monetaria el desempleado continúa percibiendo las prestaciones médico asistenciales, las asignaciones familiares y el cómputo del período de la prestación para efectos previsionales.

Los beneficios están sujetos a un tope máximo de 300 dólares y a un mínimo de 150 dólares. Bajo ciertas condiciones (uso de la

prestación para incorporarse a una cooperativa de trabajo o similar) los beneficios pueden ser recibidos como un pago único.

El beneficio se suspende si el trabajador no acepta los empleos o no asiste a las actividades de formación profesional que le sean ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cumple el servicio militar o es condenado apenas con privación de libertad.

- Administración del sistema

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene a su cargo la administración y gestión del Fondo Nacional de Empleo. La gestión de otorgamiento de prestaciones está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- Principales antecedentes

Entre las principales características del Seguro de Desempleo Argentino se encuentran las siguientes:

Baja cobertura de beneficiarios: La cobertura de beneficiarios del Seguro de Desempleo en relación al total de cesantes en Argentina es baja. La siguiente tabla muestra el promedio de beneficiarios mensuales del Seguro de Desempleo entre los años 1995 y 2000.

Cuadro 6

BENEFICIARIOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN ARGENTINA 1995-2000

Año	N° de Beneficiarios Promedio
1995	122.347
1996	128.672
1997	95.379
1998	90.711
1999	114.177
2000	125.537

Fuente: Ministerio del Trabajo, Argentina.

En el mismo período el número de desempleados en Argentina superó el millón y medio de personas, esto es, la tasa de cobertura del Seguro de Desempleo en Argentina resulta ser inferior al 10% (Galiani, 1999), destaca que, desde su creación en 1991, la cobertura del Seguro nunca ha superado el 15% de los desempleados). Entre los motivos que explicarían esta baja cobertura se encuentran el grado de informalidad en el mercado del trabajo (49,3%) que, en forma inmediata, deja a un importante número de personas fuera de la posibilidad de recibir beneficios, a ello se suma que, de acuerdo a lo presentado por Galiani (1999), un gran número de los desempleados provenientes de un empleo asalariado (los beneficiarios potenciales) lo hacen tras la finalización de un trabajo temporal, con lo cual difícilmente alcanzan los requisitos, o a plazo fijo, excluidos del Seguro. De acuerdo a las cifras presentadas, la proporción de trabajadores asalariados que entra al desempleo con una antigüedad mayor a un año ha ido disminuyendo en el tiempo. Además, en la medida de que el desempleo se transforma en un problema de largo plazo un mayor número de personas alcanza el máximo de pagos posible, quedando, por lo tanto, fuera de la posibilidad de acceder a beneficios.

Baja cobertura de trabajadores de más bajos ingresos: Mazza (1999) destaca el hecho de que el problema de la baja cobertura se hace aún más grave en el caso de los trabajadores de más bajos ingresos, como resultado de la correlación existente entre informalidad y niveles de remuneración. Además, se destaca el hecho de que, pese al límite máximo de beneficios, aproximadamente un 16% de los beneficiarios corresponden a personas con ingresos previos superiores a los US\$1.000 mensuales (cifras a febrero de 1998).

Falta de integración con otros programas y beneficios: Tal como ocurre en la gran mayoría de los países de la región el sistema de seguro de desempleo funciona en forma

totalmente separada del régimen de indemnizaciones por despido. Esto es, un trabajador despedido tiene el derecho a cobrar en una primera instancia, su indemnización y, en forma posterior, en caso de permanecer desempleado, recibe los beneficios del Seguro de Desempleo (Mazza, 1999) destaca que ello puede operar como un desincentivo a cobrar los beneficios del Seguro, lo cual contribuiría a explicar la baja cobertura, más aún si, como se mostró en la sección III.1, el beneficio correspondiente a la Indemnización puede llegar a representar más del 70% de los beneficios totales a los que accede el trabajador. Además, los requisitos para el acceso al beneficio de las indemnizaciones son menos restrictivos que los requisitos de acceso al Seguro.

Tampoco existe ninguna relación entre el Seguro de Desempleo y otro tipo de programas, como por ejemplo, capacitación. Mazza (1999) señala que los trabajadores que solicitan los beneficios del Seguro no reciben ningún tipo de asistencia en la búsqueda de empleo, es decir, no existe un componente activo de intermediación laboral.

2. Barbados

- Marco regulatorio

La creación del Seguro de Desempleo en Barbados se remonta al año 1982

- Cobertura

Empleados dependientes de 16 a 64 años; se excluyen empleados independientes, trabajadores familiares y empleados gubernamentales permanentes.

- Fuentes de financiamiento

Cotización del Trabajador: 1,5%

Cotización del Empleador: 1,5%

- **Requisitos para recibir el beneficio**

Edad inferior a los 65 años, con 52 semanas de seguro; 20 semanas de cotizaciones en los 3 últimos trimestres consecutivos con el segundo trimestre anterior al desempleo; 7 semanas de cotizaciones en el segundo trimestre anterior al desempleo.

- **Beneficios**

El 60% del promedio de los ingresos asegurables para las primeras 10 semanas y 40% del promedio de los ingresos para las 16 semanas restantes.

- **Administración del sistema**

La Administración del Sistema está a cargo de la National Insurance Office (NIS), dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y que además administra otras prestaciones como los beneficios de maternidad, enfermedad profesional, vejez y sobrevivencia.

- **Principales antecedentes**

Barbados es el único país de la región del Caribe que cuenta con un Sistema de Seguro de Desempleo. Los orígenes del Seguro de Desempleo se remontan al año 1982, cuando nace como respuesta a la crisis económica del año 1981 (Mazza, 1999).

Gestión supervatiria: Una característica destacable en el caso de Barbados es que, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, el Seguro de Cesantía de Barbados ha generado importantes superávits (Mazza, 1999). De hecho, estudios actuariales elaborados en el país mostrarían que el Seguro podría funcionar con una tasa de cotización significativamente menor. En este contexto, resulta lógico que Barbados sea uno de los países de la región que menos requisitos de acceso impone a los beneficiarios del Seguro.

En los últimos años se ha discutido sobre la posibilidad de rebajar las cotizaciones o darle un uso distinto a los Fondos acumulados en las reservas.

Falta de integración con otros programas y beneficios: Al igual que en Argentina, el Seguro de Desempleo funciona como una entidad distinta al régimen de Indemnizaciones, sin que exista relación entre los beneficios percibidos en ambos sistemas. En este caso, sin embargo, los beneficios del Seguro representan una proporción mayor que las Indemnizaciones, las cuales, tal como es práctica común en los países de habla inglesa del Caribe, se determinan más bien por medio de contratos privados que por la legislación laboral.

Mazza (1999) señala que, pese a que la ley obliga a los beneficiarios del seguro a inscribirse en la Oficina Nacional de Empleo, en la práctica el cumplimiento de esta norma es bajo, fundamentalmente porque la capacidad de atención de esta última agencia es relativamente pequeña. Tampoco existe ningún tipo de conexión con los servicios de capacitación.

3. **Brasil**

- **Marco regulatorio**

En Brasil el seguro de desempleo es un beneficio garantizado por la Constitución en su artículo 7: "De los Derechos Sociales". El sistema vigente fue establecido por el Decreto Ley N° 2284 de 1986 y reglamentado por el Decreto N° 92608. La última modificación al D.L 2284 fue en 1994, fecha que entró en vigor la actual Ley N° 8900

- **Cobertura**

El Seguro de Desempleo cubre a trabajadores en relación de dependencia incluyendo a los trabajadores rurales y bajo ciertas condiciones, a los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales. Quedan excluidos los trabajadores del servicio doméstico, los autónomos, los servidores públicos, los becarios y los beneficiarios del régimen de previsión social.

- Fuentes de financiamiento

No hay cotizaciones de trabajadores o empleadores. Para efectos del financiamiento del Programa de Seguro de Desempleo se creó el Fondo de Amparo a los Trabajadores (FAT) y el denominado Abono Salarial.

Los recursos del Fondo de Amparo a los Trabajadores están constituidos por los fondos destinados al Programa de Integración Social y al Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; impuestos pagados por empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0,65% de la renta), los intereses y multas que logren recabarse y otros recursos que especialmente se destinen para tal efecto.

La gestión financiera del Fondo está regulada por la Ley N° 8352 de diciembre de 1991 (Cunningham, 2000) señala que desde su creación, el FAT, que además entrega otros beneficios como el decimotercer salario y financia al Banco de Desarrollo Nacional, ha registrado superávits, pese a que ha debido enfrentar serias crisis en los años 1995 y 1998.

- Requisitos para el otorgamiento del beneficio

Para tener derecho a las prestaciones por desempleo los trabajadores desempleados deben haber sido despedidos sin causa justa, y demostrar que han percibido salarios en forma consecutiva por un período de seis meses con anterioridad al despido. Además, se requiere haber sido empleado de una persona física o jurídica por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses anteriores a la fecha del despido, y no poseer renta propia de cualquier naturaleza que sea suficiente para mantener a la familia.

- Beneficios

El beneficio (denominado “parcela”) se paga en forma mensual en función de los salarios recibidos en los últimos 3 meses previo al desempleo. El beneficio se determina utilizando un rango de salarios de referencia (p, q), donde p es el salario de referencia menor y q el salario de referencia mayor, luego, para un trabajador con remuneración W , el beneficio será:

Máximo entre (W mínimo, $0,8*W$) sí $W < q$

$0,8*p + 0,5*(W - p)$ sí $p < W < q$

- $2*W$ mínimo sí $W > q$

De esta forma, se tiene que el beneficio está sujeto a un tope mínimo que corresponde a un salario mínimo y a un tope máximo, correspondiente a 2 veces el salario mínimo. El número de pagos depende de la antigüedad en el empleo, y va desde 3 (para los trabajadores con 6 a 11 meses de trabajo formal en los últimos 36 meses) a 5 (para trabajadores con más de 24 meses de trabajo formal en los últimos 36 meses). Previo a la reforma de 1994, el número máximo de pagos alcanzaba a 4 (Cunningham, 2000).

- Administración del sistema

La administración de las prestaciones por desempleo está a cargo del Ministerio de Trabajo. Existe un consejo asesor del FAT, denominado CODEFAT, que está integrado por representantes del Ministerio del Trabajo, sindicatos, el BNDES (Banco de Desarrollo del Estado), empresarios y la Administración de la seguridad social. Entre sus atribuciones destaca la facultad de poder ampliar los beneficios en regiones con mayores problemas de empleo.

- Otros antecedentes

El origen del Seguro de Cesantía en Brasil se remonta al año 1986, en el marco de una crisis macroeconómica y bajo los efectos del ajuste del denominado “plan cruzado” (Mazza, 1999). En sus inicios las condiciones para acceder a los beneficios eran mucho más restrictivas, situación que cambia con la creación del FAT (1998) momento a partir del cual se empiezan a acumular superávits y a relajar los requisitos para el acceso a beneficios.

Otros aspectos de interés en el Seguro de Desempleo en Brasil son los siguientes:

Bajo nivel de cobertura: Aún con la flexibilización de normas, el alto grado de informalidad (y el hecho de que los topes a los beneficios produzcan una cierto nivel de autoselección) hacen que la razón beneficiarios/desempleados alcance solo a un

13%. (Cunningham, 2000). La siguiente tabla muestra el número de beneficios pagados y la

razón beneficiarios desempleados en Brasil.

Cuadro 7

BENEFICIARIOS Y COBERTURA DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN ARGENTINA 1995-2000

Año	Beneficiarios Promedio	Cobertura (%)
1995	394.593	13,3
1996	363.250	12,4
1997	368.750	11,8
1998	396.833	

Fuente: Cunningham (2000), basado en información de CAGED y PNAD.

Falta de integración con otros programas y beneficios: Un aspecto importante del Sistema de Protección existente en Brasil lo constituye el rol del denominado “Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio” (FGTS), tal como se explicó anteriormente este constituye un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas individuales que cada empresario abre para sus trabajadores y donde se deposita mensualmente una tasa de cotización correspondiente al 8% de las remuneraciones. En el caso del despido sin causa justa, el empleador debe pagar una multa de 40% sobre lo acumulado en la cuenta individual del trabajador despedido. Al comparar los beneficios del Seguro con los beneficios del Fondo, se obtiene como resultado el que, en general, para los trabajadores con mejores sueldos o con un mayor período de antigüedad en el empleo, los beneficios del FGTS superan ampliamente a los del Seguro de Desempleo. Ambos beneficios se reciben en forma independiente, sin que exista ningún tipo de conexión entre ellos.

Tal como en los casos presentados anteriormente, el Seguro de Desempleo no tiene conexiones relevantes con los servicios de colocación (Sistema Nacional de Empleo, SINE) ni con los servicios de capacitación, aún cuando (Mazza, 1999) destaca el

desarrollo de un plan piloto en este sentido en las ciudades de Brasilia y Río de Janeiro.

4. Chile

- Marco regulatorio

D.F.L. N°150 de 1982 (Subsidio de Cesantía) y Ley N°19.728 (Seguro de Desempleo) de mayo de 2001.

- Cobertura

Subsidio de cesantía: Asalariados Privados (Trabajadores Dependientes regidos por el Código del Trabajo).

Seguro de cesantía: Asalariados Privados (Trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo), salvo trabajadores de casa particular (que cuentan con un sistema separado de protección). Una vez que entre en vigencia el nuevo Seguro los trabajadores con contratos vigentes podrán optar por ingresar voluntariamente a él. Para el caso de los nuevos trabajadores el ingreso es obligatorio.

- Fuentes de financiamiento

Subsidio de cesantía: Aportes del Gobierno, a través del Fondo Unico de Prestaciones Familiares y Subsidios de cesantía.

Seguro de cesantía: Financiamiento tripartito: 0,8% trabajador 2,2% empleador y un aporte del Estado de 225.792 Unidades Tributarias Mensuales (aproximadamente 12 millones de dólares anuales) en régimen.

- **Requisitos para recibir el beneficio**

Subsidio de cesantía: Encontrarse cesante y tener, a lo menos 12 meses de cotizaciones continuas o discontinuas en algún Sistema Previsional.

Seguro de cesantía: Para acceder a los recursos de la cuenta individual: haber terminado una relación laboral y tener 12 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas, en el Seguro (seis en el caso de los trabajadores temporales o con contratos a plazo) Para acceder al Fondo Solidario: 12 meses de cotizaciones continuas, haber sido despedido por causa no imputable al trabajador, haber agotado los recursos de la cuenta individual de cesantía y no haber sido beneficiario del Seguro más de 2 veces en los últimos cinco años

- **Beneficios**

Subsidio de cesantía: Suma fija mensual por un máximo de 12 meses, según una escala decreciente (\$17.388 al mes durante los primeros 3 meses, \$11.560 entre el cuarto y el sexto mes y \$8.669 desde el séptimo mes y hasta completar 12 meses de beneficios).

Seguro de cesantía: Beneficio a todo evento correspondiente al retiro en hasta 5 cuotas (según antigüedad en el empleo) de los fondos acumulados en la Cuenta Individual. Beneficio en el caso de despido consistente en 5 meses de prestaciones, 50% de la remuneración el primer mes, 45%, 40%, 35% y 30% en los meses siguientes (en el caso de que los recursos acumulados en la cuenta individual no sean suficientes se recurre al Fondo Solidario). Las prestaciones con cargo al Fondo Solidario, están sujetas a valores máximos y mínimos (el valor máximo alcanza a \$125.000 el primer mes y el valor mínimo a \$65.000 el primer mes, los valores máximos y mínimos se rebajan mensualmente de acuerdo a la misma escala de porcentajes).

Existen requisitos diferenciados para el caso de trabajadores a plazo o temporales

(menor tiempo requerido para acceder al beneficio a todo evento, pero sin acceso al Beneficio del Fondo Solidario).

- **Administración del Sistema**

Subsidio de cesantía: Instituto de Normalización Previsional (INP), Cajas de Compensación de Asignación Familiar

Seguro de cesantía: Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, entidad privada elegida mediante un proceso de licitación pública.

- **Principales Antecedentes**

Con la aprobación de la Ley N°19.728 que crea un Seguro de Desempleo, Chile ha iniciado un cambio fundamental en su sistema de seguridad social. En efecto se reemplaza el subsidio de cesantía financiado con aportes del Estado¹⁸ por un seguro financiado con contribuciones de carácter tripartito

La estructura de funcionamiento del Seguro también representa una novedad ya que se combina un sistema de cuentas individuales que financian prestaciones a todo evento con un Fondo común, denominado Fondo Solidario.

En términos simples, el sistema acumula cotizaciones (la cotización correspondiente al trabajador y un 1,6% de las cotizaciones del empleador) en cuentas individuales para cada trabajador. Una vez que este pierde su empleo, puede hacer uso de los recursos acumulados en su cuenta individual, y, en la medida que cumple con los otros requisitos, recibe un aporte del Fondo común (denominado Fondo Solidario) que se forma con una cotización mensual de 0,8% de cargo de los empleadores (se reciben recursos del Fondo Solidario sólo en el caso de que los Fondos en la cuenta individual se agoten).

Otra característica distintiva del esquema chileno es la incorporación de la administración privada del Seguro. En todo los demás países de la región (y, en general a nivel mundial), la administración del Seguro de Desempleo está radicada en alguna agencia estatal. Sin embargo, y a fin de aprovechar de la mejor forma posible las economías de escala en la gestión y evitar un exceso de gastos comerciales, la administración será desarrollada por una única empresa, elegida

mediante un proceso de licitación. (se trata de un esquema similar al utilizado en el caso del Sistema de Pensiones Boliviano).

En los últimos años la cobertura del Subsidio de Cesantía ha sido baja (durante el año 2000 se pagaron en promedio 35.874 subsidios al mes, frente a un promedio de 539.000 desempleados mensuales). En esta baja cobertura influye en forma fundamental el bajo valor de los montos de subsidio (los montos actualmente vigentes no han sido reajustados desde noviembre del año 1995, lo cual implica una pérdida de aproximadamente un 30% de su valor real en los últimos años, actualmente el subsidio promedio representa menos del 15% del salario mínimo).

Cabe esperar que los índices de cobertura del nuevo Seguro sean mayores (en particular en lo referente a la cantidad de cotizantes), si los índices de cotización de este nuevo Seguro alcanzan niveles similares a los del Sistema de Pensiones (Sistema AFP), la cobertura de cotizantes en relación al total de ocupados debería resultar cercana al 50%.

En relación con la conexión con otros programas del mercado del trabajo, la Ley del Seguro de Desempleo establece la obligación para los beneficiarios de inscribirse en las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).

5. Ecuador

- Marco Regulatorio

Artículos 155 a 151 del Estatuto Codificado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (última modificación 1988).

- Tipo de sistema

Seguro Social con beneficios de Suma Fija.

- Cobertura

Trabajadores dependientes en el sector privado y público. Se excluye a los trabajadores voluntarios.

- Fuentes de financiamiento

Cotización del Trabajador: 2%
Cotización del Empleador: 1%
No hay aportes directos del Gobierno

- Requisitos para recibir el beneficio

El trabajador debe acreditar 24 meses de cotizaciones y haber permanecido 60 días desempleado.

- Beneficios

Suma fija determinada en función de los ingresos y el tiempo de servicio. Existen también beneficios de sobrevivencia, en caso de fallecimiento del trabajador.

- Administración del sistema

La supervisión general está a cargo de un Consejo Asesor presidido por el Ministro de Bienestar Social. La administración está a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

- Principales antecedentes

Beneficios de suma fija: Una de las principales características del Seguro Ecuatoriano es la entrega de beneficios en la forma de un pago de suma fija al trabajador. Si bien este tipo de prestación lo asemejan a un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones existen dos diferencias fundamentales, la entrega de beneficios a todo evento (no sólo a aquellos trabajadores despedidos por causales no atribuibles a ellos)

y el establecimiento de un tiempo de espera (vacancia) de 60 días a partir de la pérdida del empleo para solicitar el beneficio. De esta forma aquellos trabajadores que abandonan su empleo y encuentran antes del plazo mencionado no tienen derecho a recibir beneficios.

6. Uruguay

- Marco legal

El sistema vigente fue establecido por la Ley N° 15.180 de 20 de agosto de 1981 y reglamentado por el decreto 14/82 de 19 de enero de 1982.

- Cobertura

Trabajadores dependientes del sector privado y que trabajan en el comercio, la industria, la construcción y sectores de servicios no amparados por otras instituciones de seguridad social. (se excluyen los trabajadores bancarios, rurales y de servicio doméstico).

- Fuentes de financiamiento

Existe una cotización al sistema de Seguridad Social (15% trabajador y 12,5% empleador) que financia beneficios de vejez, invalidez, sobrevivencia, accidentes del trabajo, maternidad, asignaciones familiares y desempleo. Los déficits son financiados con aportes del Estado¹⁹.

- Requisitos para acceder a los beneficios

La prestación por desempleo consiste en un pago mensual en dinero que paga a todo trabajador que se encuentre en situación de desempleo no imputable a su voluntad o capacidad laboral y que haya sido despedido (salvo en el caso del despido por razones disciplinarias). Se exige un período previo de trabajo de al menos 180 días en los 12 últimos meses (150 jornales para los remunerados por día o por hora). Para los trabajadores con remuneración variable, se exigirá haber percibido un mínimo de seis salarios mínimos nacionales mensuales.

El artículo 10 de la Ley 15.180 se refiere a la desocupación especial en el caso de los empleados con alta especialización profesional y faculta al Poder Ejecutivo para establecer, por razones de interés general, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para este tipo de trabajadores. El subsidio otorgado por esta causal no podrá exceder el 80% del promedio mensual de las remuneraciones computables y no podrá extenderse por un período mayor de un año.

- Beneficios

Con remuneración mensual fija o variable, el equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los seis meses inmediatos anteriores al despido. Se establece un límite mínimo correspondiente al 50% del salario mínimo. Existe un suplemento de 20% para aquellos trabajadores que tengan cargas familiares. El monto máximo del beneficio se establece en 8 salarios mínimos nacionales, se establece además un monto mínimo, correspondiente a 50% del salario mínimo.

El trabajador mientras se encuentra percibiendo el seguro de desempleo no pierde su derecho a los restantes beneficios de la seguridad social ya que continúa recibiendo la asignación familiar y permanece afiliado al seguro por enfermedad.

La prestación por desempleo se termina al cabo de seis meses, con el reintegro del trabajador a una actividad remunerada, el rechazo sin una causa legítima a un empleo conveniente, o la jubilación del trabajador.

- Administración del sistema

La administración del sistema está a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), cuyo directorio está integrado por cuatro miembros nombrados por el Poder Ejecutivo con el acuerdo de la Cámara de Senadores y además por representantes de los trabajadores, empresarios y pensionados.

- Otros antecedentes

Los orígenes del Seguro de Desempleo Uruguayo se remontan a 1934, lo cual lo convierte en uno de los pioneros de la región.

Su estructura y normativa actual datan del año 1981.

Baja cobertura: Tal como ocurre en el resto de la región, la relación beneficiarios/desempleados es baja (aún cuando es necesario destacar que de todas formas alcanza niveles mayores que en otros países de la región). En efecto, durante el trimestre abril-junio de 2001 el total de desempleados en Uruguay alcanzaba a las 224.000 personas, mientras que la cantidad de beneficios pagados durante el mes de Junio por el Banco de Previsión Social alcanzaba a los 32.881, esto es, una razón de cobertura de 14,7%.

7. Venezuela

- Marco regulatorio

El seguro de desempleo en Venezuela (Seguro de Pago Forzoso) se crea en 1989 (Decreto N°449, del 2 de septiembre) y está regulado por el reglamento del Seguro Social a la Contingencia de Paro Forzoso, el Decreto N° 1086, de 23 de agosto de 1990.

- Cobertura

Empleados en el sector público y privado. Se excluyen los trabajadores con pensiones de vejez, invalidez o jubilación; los trabajadores temporeros, ocasionales o eventuales; los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores a domicilio.

- Fuentes de financiamiento

Cotización del Trabajador: 0,5%

Cotización del Empleador: 1,7%

El límite del salario máximo para cotizar corresponde a 5 salarios mínimos

El Estado financia los gastos de administración y entrega recursos adicionales en caso de déficit del Sistema.

- Requisitos para recibir el beneficio

El trabajador debe haber perdido en forma involuntaria su trabajo, y acreditar 52 semanas de cotización durante los 18 meses precedentes a la fecha de la terminación del empleo.

- Beneficios

Comprende una indemnización semanal equivalente al 60% del salario de referencia, por un período de 18 semanas (extendibles hasta 26 en caso de que el trabajador esté recibiendo capacitación). Incluye un bono de transporte. El trabajador cesante y sus familiares calificados obtienen 26 semanas de asistencia médica en las mismas condiciones que para los trabajadores activos.

Se establece un valor mínimo del beneficio correspondiente a un 60% del salario mínimo vigente

- Administración del sistema

La administración del seguro de paro forzoso corresponde al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y al Ministerio del Trabajo.

- Principales antecedentes

Al igual que en el resto de la evidencia presentada, el Seguro de Desempleo venezolano se caracteriza por un bajo nivel de cobertura (de acuerdo a cifras del Instituto venezolano de Seguridad Social, durante 1999, los beneficiarios del Seguro representaban un 7,2% del total de cesantes). En parte por este problema y otras dificultades detectadas (evasión y mora en las cotizaciones y una escaso desarrollo de los componentes de capacitación e intermediación laboral), se han propuesto reformas al Seguro de Paro Forzoso, las cuales hasta el momento no han sido implementadas.

Notas

¹ De hecho, el término correcto a utilizar sería el de "Seguros de Cesantía", en vez de Seguros de Desempleo. Sin embargo, dado que es este último término el de uso común, tanto a nivel de las legislaciones de los respectivos países como a nivel de la discusión académica, se utilizará a lo largo de este trabajo.

² Tzannatos y Roddis (1998), realizan un análisis acerca de la forma de financiamiento de 66 Seguros de Desempleo en el mundo, en el estudio se encuentra que 4 países optan por un esquema de financiamiento basado exclusivamente en

contribuciones del empleador, 6 países optan por un esquema basado exclusivamente estatal, en 13 países se utiliza un sistema bipartito trabajador, empleador, y en 38 países existe algún tipo de combinación empleador-trabajador gobierno (En este último caso se distingue entre aquellos casos donde el gobierno entrega algún aporte fijo (21) y aquellos casos donde el gobierno se hace cargo de los déficits que presenta el sistema (17)).

³ Basado en Larraín y Velásquez (1996) y Riveros (1998).

⁴ Sección basada en Albuquerque M. y Velásquez M., 2001.

⁵ Bajo el supuesto que la tasa de interés sea equivalente a la tasa personal de descuento.

⁶ Reissert y Schmid (1994).

⁷ Ver también Gunderson y Riddell (1995).

⁸ En este caso se trata de un subsidio de carácter no contributivo, el cual será reemplazado en los próximos años, una vez que entre en vigencia el nuevo Seguro de Cesantía (ver punto D).

⁹ También existe un sistema de protección en México, pero su cobertura es muy limitada (trabajadores desempleados entre 60 y 64 años) por lo cual no será considerado en este análisis.

¹⁰ No obstante, incluso si consideramos el área laboral y previsional como un todo, la cantidad de países que ha implementado reformas en estas áreas es menor que las reformas en otros sectores de la

economía, como el sector financiero, la apertura comercial y de la cuenta de capital y las

privatizaciones de empresas públicas (Lora y Pagés, 1996).

¹¹ Salvo en el área del Caribe de habla inglesa, donde predomina la importancia de los convenios colectivos y la legislación impone comparativamente pocas obligaciones (Márquez y Pagés, 1998, Lora y Páges 1996).

¹² Ver punto D para un análisis en detalle de los beneficios y requisitos de acceso por país.

¹³ Ver, por ejemplo, Lora y Páges (1996) y Marín y Vega (2000).

¹⁴ Otros aspectos que han sido sujetos a modificaciones en los últimos 10 años son la introducción de nuevas formas de contratación, negociaciones colectivas, salario mínimo, flexibilidad horaria y la introducción de nuevos mecanismos de resolución de conflictos.

¹⁵ Rama y Maloney (2000) reseñan una serie de sistemas de protección alternativos y su empleo a nivel latinoamericano.

¹⁶ Ver punto E-3.

¹⁷ En forma posterior (agosto de 2001) si se introdujo una reforma de consideración, cual es el establecimiento de una tasa de cotización única de aportes del empleador de 16% (aporte patronal), similar al sistema uruguayo.

¹⁸ Hasta el año 1987 existió una cotización del empleador de 2% al Fondo.

¹⁹ Hasta 1979 el sistema se financiaba con cotizaciones bipartitas (OEA, 1999).

BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, M. y Velázquez, M. 2001 "Sistemas de protección a cesantes", en *Análisis Laboral*, N° 14 (Santiago, Friedrich Ebert Stiftung).
- Bertranou, F. 2001 *El seguro de desempleo en América Latina*, presentación en "El Nuevo Seguro de Desempleo en Chile" (Santiago).
- Bronstein, A. 1995 "La reforma laboral en América Latina: Evolución y tendencias recientes", en *La reforma laboral en América Latina* (Barquisimeto).
- Brown, J. y Formosa, D. (eds) 1999 *1999 International benefit guidelines* (William M. Mercer).
- Card, D y Riddell, W.C. 1993 "A comparative analysis of unemployment in Canada and the United States", en *Maintenance in Canada and the United States* (Chicago, University of Chicago Press).
- Carling, K. et al. (1996). "Unemployment duration, unemployment benefits and labour market programs in Sweden", en *Journal of Public Economics*, Vol. 59, N°3 (Amsterdam).
- Coloma, F. 1996 *Seguro de desempleo: teoría, evidencia y una propuesta* (Santiago, mimeo).
- Conte-Grand, A.M. 1997 *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica* (Santiago, OIT).
- Cunningham, W. 2000 *Unemployment insurance in Brazil: Unemployment duration, wages, and sectoral choice* (World Bank, mimeo).
- Danziger, S.; Haveman, R. y Plotnick, R 1981 "How income transfer programs affect work, savings and income distribution: A critical review", en *Journal of economic literature*, Vol. 19, N° 3 (Nashville).
- Edwards, S. 1995 *Crisis y reforma en América Latina, del desconsuelo a la esperanza* (Barcelona, Emecé).
- Edwards, S. y Cox Edwards, A. 2000 *Economic reforms and labor markets: Policy issues and lessons from Chile*, s/d.
- Galiani, S. 1999 *Política Social y Red de Asistencia Social en Argentina, algunas Ideas para su reformulación*, informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo Económico.
- Graafland, J. 1996 "Unemployment benefits and employment: A review of empirical evidence", en Van Ginneken, W. (ed) *Finding the balance: Financing and coverage of social protection in Europe, occasional papers on social Security* (Geneva, ISSA).
- Green, F. y Weisskopf T. 1990 "The worker discipline effect: a disaggregative analysis", en *Review of Economics and Statistics*, N° 72.
- Gunderson, M. y Riddell, W. 1995 *Unemployment insurance: lesson from Canada*, "18th Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation" (Tampere, mimeo).
- Hartog, J. y Theeuwes, J. 1993 "Post-war unemployment in the Netherlands", en *European Journal of Political Economy*, Vol. 9, N° 1 (Amsterdam).
- Katz, L. F. y Meyer, B. 1990 "The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment", en *Journal of Public Economics*, Vol. 41, N° 1 (Amsterdam).
- Larraín, C. y Velásquez, M. 1994 "Unemployment Insurance: theoretical approaches and empirical evidence", en *International Social Security Review* (Geneva, International Social Security Association).
- Layard, R.; Nickell, S. y Jackman, R. 1991 *Unemployment* (Oxford, OxfordUniversity Press)
- Lindbeck 1997 "Welfare state dynamics", en *European Economy*, N°4 (Brussels).

- Lora, E. y Pagés, C. 1996 *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe* (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Marín E. y Vega, M.L. 2000 *La reforma laboral en América Latina: un análisis comparado*, Documento de Trabajo 123 (Lima, OIT/ETM)
- Márquez, G. 1999 *Unemployment insurance and emergency employment programs in Latin America and the Caribbean: an overview* (BID).
- Márquez y Pagés 1998 *Lazos que atan: Protección del empleo y evolución del mercado del trabajo en América Latina* (BID).
- Marshall, A. s/d *Employment protections reforms in South America: Effective instruments to manage employment* (Toronto, Centre for International Studies, University of Toronto).
- Mazza, J. 2000 *Unemployment insurance: Case studies and lessons for Latin America and the Caribbean*, Working Paper N° 411 (IDB).
- Mofflit, R. y Nicholson, W. 1982 "The effect of unemployment insurance on unemployment: The case of federal supplemental benefits", en *Review of Economics and Statistics*, Vol. 64, N° 1 (Cambridge).
- Mortensen, D. 1977 "Unemployment insurance and job search decisions", en *Industrial and labour relations review*, Vol. 30, N° 4 (New York, Ithaca).
- OEA 1999 *Informe Final "Taller Multilateral: Políticas de protección a los trabajadores cesantes"*.
- OIT 1998a *El trabajo en el mundo*.
- OIT 1998b *Panorama Laboral*.
- OIT 2000a *Panorama Laboral*.
- OIT 2000b *World labour report 2000. Income security and social protection in a changing world* (Geneva, ILO).
- Rama, M. y Maloney, W. 2000 *Income Support Programs for the Unemployed in Latin America* (World Bank).
- Reissert, B. y Smith, G. 1994 "Unemployment compensation and active labor market policy", en Smith, G. (ed.) *Labor Market Institutions in Europe* (Armonk-London, M.E. Sharpe).
- Riveros, L. 1998 *Seguros de Desempleo* (Santiago, Universidad de Chile, mimeo).
- Schmidt-Hebbel 1999 "La contribución de la reforma de pensiones al desarrollo económico", en *AFP Chile: Logros y desafíos*, s/d.
- Silva, P. 1999 *Seguro de desempleo en los países latinoamericanos*, Serie de Estudios Congreso Nacional, N°212, s/d.
- Snowder, D.J. 1995 "Propuestas de reforma de los regímenes de desempleo", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 114, N° 4-5 (Ginebra, OIT).
- Solís, F. 1999 "La experiencia en América Latina", en *AFP Chile: Logros y Desafíos*, s/d.
- Social Security Administration 2000 *Social security programs through the world*, s/d.
- Spiezia, V. 2000 "Efectos de las prestaciones por desempleo en los salarios y el empleo. Comparación de los regímenes", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 119, N° 1 (Ginebra, OIT).
- Velásquez, M. 1996 "Sistemas de protección a la cesantía", en *Estadística y Economía*, N°12 (Santiago, INE).
- Weller, J. 1998 "Transformaciones de la institucionalidad laboral", en *Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).